



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN**



DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS

**"ANALISIS JURIDICO DEL DECRETO DE EXPROPIACION DE  
FECHA 22 DE OCTUBRE DE 2001 PUBLICADO EN EL  
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION"**

**TRABAJO TERMINAL ELABORADO EN EL  
SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR**

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

**ALUMNO: JOSE DE JESUS DANIEL HERNANDEZ HERNANDEZ  
ASESOR: LICENCIADO ALFREDO PEREZ MONTAÑO**



MEXICO, D. F.

MARZO 2004.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

---

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL DECRETO DE EXPROPIACIÓN DE FECHA 22 DE OCTUBRE DE 2001  
PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**

Agradezco a las instituciones y los profesores que menciono por el apoyo que me ofrecieron en la realización de este trabajo.

Universidad Nacional Autónoma de México.

Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán.

Licenciado Emir Sánchez Zurita.

Licenciado Roberto Rosales Barrientos.

Licenciado Alfredo Pérez Montaña.

Licenciada María Eugenia Peredo García Villalobos.

Doctor Gabino Eduardo Castrejón García.



Agradezco a la compañera de mi camino por el amor incondicional que me ha entregado.

Laura Aleyda Gutiérrez Olvera.

Agradezco a mi familia, origen de mi existencia, por la infinita paciencia que me han tenido.

Jesús Hernández Velázquez.

Graciela Hernández Maldonado.

Luis Jaime Hernández Hernández.

Martha Alicia Hernández Hernández.

Dedico con devoción a la esencia de mi ser el logro de este empeño.

Leslie Daniela Hernández Gutiérrez.

El amor de mi vida.

## OBJETIVO

Demostrar que la Ley de Expropiación viola la Garantía de Previa Audiencia en perjuicio del Particular Afectado por el Decreto de Expropiación de fecha 22 de octubre de 2001, al omitir en el Procedimiento Administrativo de Expropiación el cumplimiento de la formalidad esencial de Previa Audiencia, establecida en el artículo 14, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Analizar el marco jurídico del Decreto de Expropiación de fecha 22 de octubre de 2001, considerando la Causa de Utilidad Pública aducida en la declaración del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los medios de Defensa Legal del Particular Afectado, a fin de precisar su inconstitucionalidad. Determinar la motivación social del Decreto de Abrogación de fecha 6 de agosto de 2002, cuyo resultado deja sin efectos jurídicos al Decreto de Expropiación de fecha 22 de octubre de 2001. Razonar la incorporación de la Garantía de Previa Audiencia al Procedimiento Administrativo de Expropiación, a través de reformar el artículo 27, fracción VI, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley de Expropiación.

## INDICE

INTRODUCCIÓN.	1
CAPITULO UNO	
RÉGIMEN PATRIMONIAL DEL ESTADO.	3
1. Propiedad de la Nación.	15
2. Propiedad Originaria.	20
3. Bienes de Dominio Directo.	22
4. Bienes de Dominio Público.	25
5. Bienes de Dominio Privado.	31
6. Bienes Nacionalizados.	35
7. Bienes Concesionados.	38
CAPITULO DOS	
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TERRITORIO NACIONAL.	45
1. Época Colonial.	47
1.1. Propiedad Territorial del Real Patrimonio.	51
1.2. Propiedad Indígena.	53
1.3. Propiedad Española.	56
2. Época Independiente.	59
2.1. Propiedad Territorial de la República.	63
2.2. Propiedad Absoluta.	66
3. Época Actual.	68
3.1. Concepto de Territorio.	72
3.2. Elementos del Territorio.	73
CAPITULO TRES	
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACIÓN.	76
1. Concepto de Acto Administrativo.	85
2. Elementos del Acto Administrativo.	94
3. Concepto de Expropiación.	97
4. Elementos del Procedimiento Administrativo de Expropiación.	102
5. Leyes que regulan la Expropiación.	109
5.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	110
5.2. Ley de Expropiación.	112
5.3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	114
5.4. Jurisprudencia.	115
CAPITULO CUATRO	
ANÁLISIS DEL DECRETO DE EXPROPIACIÓN. 22 DE OCTUBRE DE 2001.	119
1. Naturaleza Jurídica.	119
2. Autoridades Interventoras.	120
3. Motivación y Fundamentación.	121
4. Causa de Utilidad Pública.	122
5. Bienes Expropiados.	124
6. Indemnización.	124
7. Defensa Legal del Particular Afectado.	126
8. Abrogación.	133
CONCLUSIONES.	141
BIBLIOGRAFÍA.	148
LEGISLACIÓN.	151
ANEXOS.	152

## INTRODUCCIÓN.

La existencia de la organización jurídica, política y social, denominada Estado, se manifiesta a través de un gran número de actividades realizadas con diversos propósitos. En todo Estado, la rectoría de las actividades está regulada por el Derecho que las encomienda a diferentes órganos, respondiendo a planes y programas dirigidos a la consecución de fines específicos. En este afán, el Estado utiliza diversos mecanismos que van desde la estructuración de las normas jurídicas hasta la ejecución de actos jurídicos determinados. Al surgir a la vida jurídica internacional, el Estado Mexicano ha desarrollado con libertad las facultades propias de un ente soberano, sin embargo, no ha permanecido exento de cometer algunos errores involuntarios de carácter legal, dada la muy amplia cantidad de procedimientos jurídicos que existen en el Derecho Mexicano; tal como el procedimiento administrativo de expropiación, que viola la Garantía de Previa Audiencia.

El lunes 22 de octubre de 2001, el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declara de utilidad pública la ampliación de los límites del actual Vaso del Lago de Texcoco, y se expropian a favor de sí mismo, predios lotificados ubicados en el poblado de San Martín, municipio de Texcoco, Estado de México. Asimismo, el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de la Reforma Agraria publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expropian por causa de utilidad pública superficies de temporal de uso común e individual a favor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, terrenos agrícolas ubicados en los ejidos de Chimalhuacán, municipio de Chimalhuacán; San Salvador Atenco, Santa Isabel Ixtapan y Nexquipayac, municipio de Atenco; y San Martín y Santiago Cuautlalpan, municipio de Texcoco, Estado de México.

Dichas poblaciones tuvieron serias dificultades para revertir esta decisión debido a la forma en que tradicionalmente ha sido interpretada la normatividad que regula al procedimiento administrativo de expropiación, sin embargo, el fenómeno social que prosiguió al despojo de predios agrícolas inmensos, permitió advertir el trasfondo de injusticia que se hallaba escondido en lo que parecía un problema más, de signo político. El propio Decreto señaló en su texto que estas comunidades son en su mayoría agrícolas, formadas por casas de tabicón y rodeadas de tierra que utilizan los lugareños para la siembra de semillas. Desde el principio, la población expresó un abierto rechazo al Decreto expropiatorio, negándose a la entrega de sus viviendas y parcelas, ya que éstas representan todo su patrimonio, heredado de generación en generación durante siglos; aceptar éste mandato injustificado y caprichoso hubiera representado condenar a la desaparición a pueblos enteros.

El repudio social a esta arbitrariedad tuvo su mayor bastión en la fragilidad del argumento que esgrimía el gobierno federal; surgieron razonables dudas que pendían como espadas sobre la supuesta causa de utilidad pública alegada por el Ejecutivo Federal, principio de este penoso trance; y es que bastaba con revisar la endeble premisa que utilizó en toda esta polémica. El planteamiento se redujo a señalar la imaginaria necesidad de crear un nuevo aeropuerto internacional que debería contar con seis pistas de aterrizaje, siguiendo parámetros cosmopolitas, y de las cuales tres podrían operar simultáneamente. Eso era todo, la rara idea de sustituir por defectuoso al actual aeropuerto internacional de la ciudad de México. Las protestas públicas contra este peregrino proyecto fueron incontables porque, de acuerdo con diversos estudios técnicos, bien podía rehabilitarse el aeropuerto actual y aún con inversión menor a la programada para construir el aeropuerto nuevo.

Respecto a la indemnización que establece el artículo 27, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bastaría con recordar la dura experiencia que padecieron los particulares afectados por el procedimiento administrativo de expropiación, consumado por el

Ejecutivo Federal para la construcción del actual aeropuerto internacional de la ciudad de México, a las que nunca se les hizo pago alguno. Con estos antecedentes, la noción acerca del destino que les esperaba a los campesinos de Chimalhuacán, Atenco y Texcoco, era muy imprecisa; hasta hubo quienes estuvieron a punto de abandonar sus predios agrícolas sin dinero ni lugar a dónde ir. No obstante, algunas agrupaciones sociales de San Salvador Atenco retomaron políticamente la causa y lograron, después de violentos enfrentamientos con las fuerzas del orden público, obligar al Ejecutivo Federal a derribar el Decreto expropiatorio.

A pesar de que el martes 6 de agosto de 2002, el gobierno federal, de manera directa publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se abroga, de manera total, lisa y llana, el decreto de fecha 21 de octubre de 2001, publicado el 22 de octubre de 2001 y mediante el cual se expropiaron diversas superficies; la opinión de desacuerdo por la notoria inconstitucionalidad en el procedimiento administrativo de expropiación vigente, ha permanecido. Los campesinos del Estado de México consideraron en su momento, que el Ejecutivo Estatal los había entregado desprotegidos ante el embate voraz del gobierno federal, pensaron que quizá hubo modo de impedir lo ocurrido, sin embargo, no es verdad. La Ley de Expropiación, tal como se encuentra redactada por ahora, omite la Garantía de Previa Audiencia a favor del particular afectado, establecida por el artículo 14, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, el procedimiento administrativo de expropiación se construye a cubrir los requisitos de forma que indica el artículo 27, fracción VI, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando que será la autoridad administrativa la que hará la declaratoria de utilidad pública para iniciar el trámite expropiatorio, así como a cumplir el mandato que establece al ordenar que el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial; pero sin referirse nunca a la Garantía de Previa Audiencia del particular afectado, ni advertir la intervención de la autoridad judicial. Por esta razón, la autoridad legislativa tiene la obligación de modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Expropiación para permitir la controversia judicial.

Lo ocurrido en el Estado de México significa un valioso precedente jurídico para el resto de los Estados; el resultado obtenido es el umbral de proyectos de reforma a la legislación reguladora del procedimiento administrativo de expropiación. El correcto análisis de los acontecimientos permitirá vislumbrar la necesidad de cambios de fondo que requieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Expropiación, a fin de restaurar la justicia. Es cierto, el artículo 27, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación; pero no hay que olvidar que cuando el Estado afecta el Derecho de propiedad del particular, precisa de una justa causa de utilidad pública, la que primero deberá quedar plenamente demostrada.

## CAPITULO UNO

### RÉGIMEN PATRIMONIAL DEL ESTADO.

#### Evolución Histórica del Estado.

La evolución del Estado como realidad humana, a través de la historia, no ha correspondido siempre con las particularidades que le señaló la sociología, debido a que el Estado no se desarrolló como una figura estática, ni sus elementos han sido los mismos en el transcurso del tiempo. Desde la más remota antigüedad se ha conocido al hombre agrupado, colonizando frente a la naturaleza, a través de grupos primitivos, en los cuales, siempre hubo cierta organización y ciertos principios de orden. La genealogía registra en Egipto la primera formación social, en Grecia el surgimiento de la polis, y en Roma el desarrollo de la ciudad, la república y el imperio; el Estado como agrupación humana asentada en un territorio con orden legal, actividades colectivas y fines determinados apareció en las postrimerías de la Edad Media. Europa fue el crisol del Estado Moderno, que instituyó las peculiaridades con que actualmente se le concibe.

Las características del Estado Moderno, obedecen a condiciones que afectan su estructura; tales como la concentración del poder central frente a las demás asociaciones humanas y la disputa por dominar dicho régimen absoluto. La lucha que se desarrolló durante la Edad Media entre el poder de los reyes, el poder del clero, el poder de los feudales y el poder de las ciudades, a través de una serie de batallas, armadas e ideológicas, culminaron con la paz de Westfalia. Surgió así el principio del Estado soberano con facultades para imponer su régimen jurídico interno y para establecer la política externa que le corresponda. Posteriormente, la era de los descubrimientos geográficos, la imprenta, las nuevas concepciones filosóficas y la revolución protestante, también influyeron en el concepto del Estado, para definirlo como la realidad social a la que corresponde una realidad jurídica, con características específicas.

#### -3200. Egipto.

##### Periodo Predinástico.

Espacio de tiempo ancestral que comprende el surgimiento, hacia el final del periodo geerziense, de una fuerza política dominante convertida en el elemento de consolidación del primer reino unificado del antiguo Egipto. El jeroglífico más antiguo que se conoce data del siglo XXXII antes de Cristo; pronto los nombres de los soberanos empezaron a aparecer en los monumentos. Tras la conclusión del reinado de Namer, siguieron la I Dinastía y la II Dinastía, con al menos diecisiete reyes. Algunas de las grandes estructuras funerarias, predecesoras de las pirámides, se construyeron en Sakkara y Abidos durante esta época.

#### -753. Roma.

##### Ciudad.

Roma fue fundada por Rómulo y Remo, según algunas versiones legendarias en el siglo VIII antes de Cristo. Aunque las pruebas arqueológicas indican que existió vida humana en este lugar con anterioridad, un extenso asentamiento humano bien podría datar de esta fecha. Se han encontrado en la colina Palatina indicios de una aldea de la edad del hierro, de mediados del siglo VIII antes de Cristo. La leyenda del rapto de las sabinas y la consiguiente fusión de romanos y sabinos también se apoya en restos arqueológicos constatados. La antigua Roma era un reino basado en dos estamentos, los patricios y los plebeyos, que carecían de Derechos civiles y políticos. El Senado, o Consejo de Ancianos, elegía a los monarcas y limitaba su poder.

#### -638. Grecia.

##### Polis.

Estado autónomo constituido por una ciudad y un pequeño territorio. Entre los siglos VIII y VI antes de Cristo, Atenas y Esparta se habían convertido en las dos ciudades hegemónicas de Grecia. Cada uno de estos grandes Estados absorbió a sus débiles vecinos en una liga o confederación dirigida bajo su control. Esparta, Estado militarizado y aristocrático, estableció su poder a partir de conquistas y gobernó sus Estados súbditos con un control muy estricto. La unificación del Ática, por el contrario, se realizó de forma pacífica y de mutuo acuerdo bajo la dirección de Atenas; se otorgó la ciudadanía ateniense a los habitantes de las pequeñas ciudades. Los nobles,



o eupátridas, abolieron la monarquía hereditaria y gobernaron Atenas hasta mediados del siglo VI antes de Cristo. Los eupátridas retuvieron autoridad plena gracias a su poder supremo para disponer de la justicia, a menudo de forma arbitraria.

24 de octubre de 1648. Westfalia.

Estado Soberano.

Antigua provincia prusiana, que en la actualidad forma parte del Estado alemán de Renania del Norte-Westfalia. La capital histórica es Münster; otras ciudades importantes son Dortmund, Bochum, Bielefeld y Osnabrück. Su nombre, Westfalia, hacía originalmente referencia a una de las tres divisiones de los sajones. En el siglo XII, Westfalia estuvo bajo el poder de los arzobispos de Colonia, como ducado de Westfalia, este ducado junto a los territorios de Hesse, Hannover, Brunswick y Sajonia fue convertido por Napoleón Bonaparte en el Reino de Westfalia, que fue concedido a su hermano pequeño, Jerónimo Bonaparte; fue incorporado en la Confederación del Rin. Tras los fracasos militares de Napoleón, el reino se disolvió y el Congreso de Viena asignó Westfalia a Prusia. La Paz de Westfalia se produjo después de haberse firmado los tratados de Münster y Osnabrück, poniendo fin a la guerra de los Treinta Años.

Estado. Concepto.

La ciencia del Derecho Administrativo investiga un tema específico del Estado, denominado Administración Pública; la porción trascendente de esta materia es la actividad administrativa, por lo tanto, para ubicar a la Administración Pública dentro del todo social, hay que estudiar antes al Estado en el contexto de la teoría política, sea en forma sinóptica. Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de Administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas. En consecuencia, es una realidad social que tiene necesariamente una realidad jurídica expresada en su capacidad para ser sujetos de Derechos y de obligaciones; tales como la soberanía, la defensa del territorio, la organización estructural y la Administración de órganos de gobierno.

El Estado es la organización con funcionamiento social que para cumplir sus fines debe antes proteger su propia existencia a través de estructuras de defensa interna y de defensa externa, determinando el orden jurídico y las bases para establecer relaciones con otros miembros de la comunidad internacional. Para conocer la naturaleza jurídica del Estado, es preciso determinar cuales son los elementos que lo componen y las características que tienen; evidentemente el Estado es el ser más complejo de cuantos existen en la tierra, integrado por principios que a su vez están formados de una múltiple variedad de seres con características propias y perfectamente definidas. En tales condiciones es necesario conocer las circunstancias objetivas de los elementos que lo integran, recurriendo inclusive a la ontología para comprenderlos; recientemente, el estudio del Estado fue robustecido a la luz de la teoría del Estado.

En relación con el Estado, Miguel Acosta establece: "Es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas. En consecuencia considero que siendo una realidad social, el Estado tiene necesariamente una realidad jurídica que se expresa en su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, que van desde los derechos fundamentales de los Estados, consistentes en ser soberanos, defender su territorio, su estructura como Estado y sus órganos de gobierno, establecer su sistema monetario, su sistema tributario, sus estructuras de defensa interna y externa, su orden jurídico y las bases para su desarrollo, así como establecer relaciones con otros miembros de la comunidad internacional".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Acosta Romero, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO. Porrúa, México, 1996. Página 60.

Jellinek Georg.

Teoría de los Derechos Públicos Subjetivos.

Por razón de su pertenencia al Estado, el individuo se encuentra inmerso en una pluralidad de estados que son consecuencia de su subordinación; así entonces, el ciudadano se encuentra en el status subiectionis, estado pasivo, que conlleva una serie de deberes frente a la sociedad.

Estado.

Stato. Stare. Status.

Situación de permanencia, orden permanente, que no cambia de posición. Denominación que reciben las entidades políticas soberanas sobre un determinado territorio, su conjunto de organizaciones de gobierno y, por extensión, su propio territorio. La característica distintiva del Estado moderno es la soberanía, reconocimiento efectivo, tanto dentro del propio Estado como por parte de los demás, de que su autoridad gubernativa es suprema.

Filosofía del Estado.

Ontológico Ideal. Esencia psíquica que analiza los tipos fundamentales de entidades que componen el universo con existencia en el tiempo, pero no en el espacio.

Ontológico Real. Esencia física que se centra en la naturaleza de la realidad última con existencia en el tiempo y en el espacio.

Teoría del Estado.

El Estado surge como consecuencia de la relación existente entre conceptos sociales opuestos y su derivación en el reparto de las relaciones jurídicas y políticas, denominada autoridad del poder.

Personalidad Jurídica del Estado.

La personalidad jurídica del Estado surge en actuación paralela al ente social, es decir, al constituirse el Estado independiente, soberano, y autodeterminado, aparecen de inmediato los Derechos y las obligaciones que le son propios, por lo tanto, desde ese momento tiene personalidad jurídica plena, en oposición a cualquier otra creación abstracta del Derecho. El Estado Mexicano soberano surgió a la vida política y jurídica en tiempos próximos y ha permanecido como tal en la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al margen de las formas de Estado y de Gobierno que durante ese lapso haya tenido. La concepción de Estado como persona jurídica, cuya actuación es la manifestación de un poder que el pueblo le ha otorgado, a la vez que se somete al Derecho, ha dado lugar a diversas teorías que tratan de explicar esta dualidad, como órgano político y como persona jurídica que reconoce su capacidad de Derechos y de obligaciones.

27 de septiembre de 1821. México.

Estado Mexicano.

En el Tratado de Córdoba, firmado entre Agustín de Iturbide y el virrey O'Donojú, se declaró la independencia del virreinato de Nueva España, que se llamó México. Tras la entrada de Agustín de Iturbide en la capital el 27 de septiembre de 1821, el país se dividió en tres partidos. El borbónico o peninsular, de funcionarios y comerciantes contrarios a la independencia; el republicano federal, de intelectuales y clases medias criollas; y el monárquico, de la aristocracia criolla y los militares. Una Junta de Gobierno formada por notables nombró a Agustín de Iturbide Presidente del Consejo de Regencia, naciendo así el Estado Mexicano.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 39.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 40.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 41, párrafo primero.

Código Civil Federal.

Artículo 25.

## Ordenamiento Jurídico Administrativo del Estado.

El ordenamiento jurídico administrativo forma parte del sistema jurídico general del Estado, el cual está constituido por las normas jurídicas y los principios relativos a la Administración, tanto en su aspecto orgánico como en su aspecto material. La expresión ordenamiento jurídico equivale en la doctrina al Derecho Positivo de la entidad que lo aplica, por lo que, el ordenamiento jurídico administrativo es el conjunto de facultades administrativas que corresponden a la autoridad relativa del Estado. Doctrinalmente, el ordenamiento jurídico administrativo está integrado por la totalidad de normas jurídicas primarias que crean, otorgan o regulan el poder administrativo. Por otra parte, para la consecución de sus fines, el Estado requiere que tal ordenamiento jurídico administrativo sea eficaz en la organización y la actuación de sus aparatos de gobierno; a la organización del Estado se le denomina Administración, con el denominador de Pública por la entidad que las comprende.

De lo anterior se infiere que, la Administración Pública es el cúmulo de órganos que forman la estructura del Estado, cuyo total está vinculado linealmente al ordenamiento jurídico administrativo que rige cualquiera de sus actividades relacionadas al Derecho Administrativo. Para identificar, conforme a la clasificación vigente, la ubicación del ordenamiento jurídico administrativo en el enorme marco legal del Estado, es ineludible recurrir a diversas normalizaciones de carácter administrativo, pero incluidas en leyes civiles, leyes mercantiles, leyes laborales y leyes de minería, asimismo, en principios generales de Derecho y en principios de Derecho Administrativo.

En relación con el Ordenamiento Jurídico Administrativo del Estado, Luis Delgadillo establece: "Los elementos integrantes del ordenamiento jurídico administrativo son todas aquellas normas y principios jurídicos que integran nuestro derecho administrativo, los cuales se encuentran estructurados de una manera unitaria y dentro de un orden jerárquico, de tal manera que constituyen una universalidad que debe ser aplicada en su totalidad en cada caso, siguiendo el principio de la jerarquía normativa, es decir, que la Administración debe resolver las cuestiones administrativas aplicando la totalidad de las normas y principios jurídicos y no sólo algunas".<sup>2</sup>

**Boquera José.**

**Ordenamiento Jurídico.**

El ordenamiento jurídico general está codificado en ordenamientos jurídicos parciales; tales como el ordenamiento jurídico civil, el ordenamiento jurídico penal y el ordenamiento jurídico administrativo.

**Administración Pública.**

Organización dispuesta a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en la esfera política del Poder Ejecutivo, con independencia del Poder Legislativo y del Poder Judicial.

**Derecho Positivo.**

Conjunto de principios y normas, expresivos de una idea de justicia y de orden, que regulan las relaciones humanas en toda sociedad y cuya observancia puede ser impuesta de manera coactiva.

**Ordenamiento Jurídico Administrativo.**

El Derecho considerado como conjunto sistemático de todas las normas administrativas y no como norma singular o grupo de ellas.

**Actividad del Estado.**

Puesto que constituye el primer producto de la creación humana, la sociedad es el centro de la existencia para el Estado. La sociedad está conformada de la pluralidad de personas libres y unidas en torno a la consecución del bien común, debido a que, el ser humano se asocia con sus

<sup>2</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO. Porrúa. México, 1997. Página 63.

semejantes para sobrevivir ante infinidad de peligros constantes; como resultado de esta integración ocurre la organización social, que deriva en la formación del Estado. La sociedad es la totalidad integrada por las partes que son las personas, humanos que acusan cierta insuficiencia individual y que buscan integrarse en el todo comunitario, así entonces, la pluralidad es el complemento de la individualidad. Por ello, al irse asociando para satisfacer sus necesidades, las personas van desarrollando diferentes clases de sociedades; la familia, el clan, la tribu, la sociedad civil y la sociedad mercantil.

El Estado es la suprema sociedad humana, organizada en un territorio determinado, mediante un orden jurídico representado por funcionarios y, garantizado por un poder jurídico. La actividad del Estado se realiza por razón de la función administrativa y ésta, a su vez, por la ejecución de actos materiales o que determinan situaciones jurídicas para casos individuales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha acogido el principio de la ejecutoriedad en la actividad estatal, al expresar que, el Estado en su calidad de cuerpo político de la Nación, puede manifestarse en sus relaciones con los particulares, como entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria. El contenido de la actividad del Estado se encuadra en diferentes grupos; policía, fomento y servicio público.

Aristóteles.

Sociedad.

El hombre no nace ni puede vivir aislado, sino solamente en sociedad.

Aristóteles.

Filósofo y científico griego. Nació en Estagira. Razón por la cual también fue conocido posteriormente como el Estagirita. Hijo de un médico de la corte real, se trasladó a Atenas a los 17 años de edad para estudiar en la Academia de Platón. Aristóteles compartía la reverencia de su maestro por el conocimiento humano pero modificó muchas de las ideas platónicas para subrayar la importancia de los métodos arraigados en la observación y la experiencia. Estudió y sistematizó casi todas las ramas existentes del conocimiento y proporcionó las primeras relaciones ordenadas de biología, psicología, física y teoría literaria. Además, Aristóteles delimitó el campo conocido como lógica formal, inició la zoología y habló de casi todos los problemas filosóficos principales reconocidos en su tiempo. Conocido por los pensadores medievales como el filósofo, Aristóteles es quizá el pensador más importante y de mayor influencia en la historia y el desarrollo intelectual de occidente. Tras morir Platón, Aristóteles se trasladó a Assos, ciudad de Asia Menor en la que gobernaba su amigo Hermias de Atamea. Allí contrajo matrimonio con una pariente del gobernante, llamada Pitias, y actuó como su consejero.

Clan.

Grupo predominantemente familiar unido por fuertes vínculos y con tendencia exclusivista.

Familia.

Conjunto de ascendientes, descendientes, colaterales y afines de un linaje.

Tribu.

Grupo social primitivo de un mismo origen, real o supuesto, cuyos miembros suelen tener en común usos y costumbres.

Atribuciones del Estado.

Precisada la forma en que se manifiesta el Estado, procede relacionarla con el contenido de sus atribuciones, las cuales han variado en el tiempo. Las tareas que asigna el Estado a sus distintos órganos, para la consecución de los fines que le competen, pueden ser identificados por el contenido y efectos que producen en la esfera jurídica de los particulares; a partir de esta noción se desprende que las atribuciones son las tareas asignadas al Estado. En la actualidad, el Estado ha sumado a sus atribuciones las que se dirigen a la estructuración de la sociedad, de acuerdo con el ideal de justicia. Las diferentes categorías de Estado se reconocen precisamente en la modificación de atribuciones que el ordenamiento jurídico le señale al órgano público, convirtiendo al Estado gendarme de la etapa

original en un Estado social, cuyo principal problema será el de conciliar la libertad de las personas con el reclamo de seguridad pública.

El grupo de atribuciones del Estado está conferido directamente a los órganos de gobierno para que, de acuerdo con la función que cada uno tenga encomendada, desarrollen la realización de sus fines. Así entonces, a través de las atribuciones de fomento, el Estado extenderá áreas de la actividad económica particular en regiones determinadas del territorio nacional, tratando de corregir las desigualdades de condición social entre la población; a través de las atribuciones de servicio, el Estado cubrirá las necesidades generales y necesidades directas de las personas, sea por intervención de sus órganos públicos o mediante concesión particular. Las tareas del Estado deben estar estrictamente sujetas al mandato legal, estas delimitaciones jurídicas son presentadas en la ley como las facultades de sus órganos de gobierno y, por lo tanto, como las atribuciones que le corresponden en la realización del bien común.

En relación con las Atribuciones del Estado, Jorge Fernández establece: "En el ámbito jurídico-político, se entiende por atribución estatal lo que al Estado le corresponde hacer, por lo que se puede considera como el contenido de la actividad del Estado".<sup>3</sup>

**Bonnard Roger.**

Atribución.

Constituye la tarea que el Estado realiza.

**Fraga Gabino.**

Función.

Constituye la forma de ejercicio de las atribuciones.

**Villegas Benjamín.**

Atribución.

Constituye la forma de ejercicio de las funciones.

Atribución.

Cada una de las facultades o poderes que corresponden a cada parte de una organización pública o privada según las normas que las ordenen.

**Servicio Público.**

Actividad llevada a cabo por la Administración o, bajo un cierto control y regulación de esta, por una organización, especializada o no, y destinada a satisfacer necesidades de la colectividad.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 27, párrafo tercero.

**Cometidos del Estado.**

El enfoque metódico para la Administración Pública, con fundamento en las atribuciones del Estado, obliga a revisar los cometidos que el órgano público se plantea en la búsqueda del bien común. Los cometidos del Estado son las tareas fundamentales que debe cumplir sin evasiva alguna. Conforme a la clasificación doctrinal, los cometidos tienen diferentes miras en su realización; los esenciales son tareas básicas que debe realizar para asegurar su subsistencia, por lo que no pueden ser realizadas por los particulares; tales como la defensa militar, la recaudación de impuestos y la relación política externa; los servicios públicos son tareas que debe realizar para satisfacer necesidades generales; tales como la justicia y el correo; los servicios sociales son tareas que debe

<sup>3</sup> Fernández Ruiz, Jorge. DERECHO ADMINISTRATIVO. McGraw-Hill. México, 1997. Página 74.

realizar para mejorar la situación de los grupos sociales desfavorecidos; tales como la previsión social, la asistencia y el bienestar económico.

Asimismo, el Estado interviene notoriamente en el campo de las actividades particulares, realizando tareas que no atañen a la función pública, pero que efectúa por razones de estrategia económica; tales como la participación industrial, la obtención de bienes y el abasto.

Sayagués Enrique.

Cometido.

Actividad o tarea que tiene a su cargo el Estado conforme al Derecho vigente.

Cometidos del Estado.

1. Cometidos Esenciales.
2. Servicios Públicos.
3. Servicios Sociales.
4. Regulación de Actividad Privada.

Elementos del Estado.

En el contexto filosófico, el Estado está constituido por diversos elementos; la población, el territorio, la soberanía y el orden jurídico. La población es un conjunto de individuos que integran la sociedad humana organizada políticamente; puede entenderse como pueblo, aunque se trata de un término más sociológico que jurídico; también puede visualizarse como ciudadanía, pero en tal caso sólo estarían los que por su particular circunstancia fueran considerados ciudadanos. El territorio es la realidad física geográfica sobre la que el Estado ejerce su soberanía y aplica su ordenamiento jurídico; aunque existen ideas acerca de algún Estado sin territorio, definitivamente no puede concebirse tal pensamiento, puesto que, carecería de espacio sobre el cual desarrollar el resto de sus elementos. La soberanía es el poder supremo intangible que justifica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y los fines del Estado.

No existe, ni podría aceptarse ningún límite a la soberanía del Estado, toda vez que, significa la esencia de su existencia, produciendo la igualdad jurídica entre Estados independientes. El orden jurídico es el cúmulo de preceptos legales que regula las relaciones individuales de las personas que constituyen la sociedad, conforme lo dispuesto por los procedimientos aplicables; la ley fundamental del ordenamiento jurídico mexicano es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con los Elementos del Estado, Miguel Galindo establece: "En consecuencia, se advierte que el Estado está formado de tres elementos: población, territorio y Derecho, gobierno o autoridad, porque obviamente el derecho como elemento del Estado requiere en primer término un sujeto productor del mismo, que es el órgano legislativo y un sujeto que la aplica, que es el órgano jurisdiccional. Los tres elementos fundamentales del Estado, ya citados, están a su vez compuestos de seres diferentes con distintas características ontológicas, lo que a su vez, determina que el Estado sea un objeto extraordinariamente complejo".<sup>4</sup>

Elementos del Estado.

1. Soberanía.
2. Población.
3. Territorio.
4. Orden Jurídico.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>4</sup> Galindo Camacho, Miguel. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO I. Porrúa. México, 1996. Página 42.



Artículo 27, párrafos primero y tercero.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 42.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 48.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 49.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 133.

#### Fines del Estado.

La ideología preponderante determina que el Estado tiene causas finales ineludibles que justifican su servicio a la sociedad; en términos generales consisten en la consecución de los fines particulares convertidos en fines del Estado. Por heterogéneas que sean las acciones individuales y por múltiples que sean las formas susceptibles de revestir los propósitos sociales, la importancia de los fines del Estado deben considerarse como superiores y últimos. Los medios para conseguir estos fines supremos del Estado son diversos; el bien común, la felicidad abundante, la perfecta suficiencia de vida, la bienaventuranza, el buen vivir y la armónica plenitud de los seres humanos. Por la cantidad de situaciones que abarcan es complicado encuadrarlos en una jerarquía legal determinada; sin embargo, deben ser estimados como un sólo fin. El Estado se manifiesta a través de gran número de actividades de distinto contenido y forma.

En todo caso, son los órganos públicos del Estado quienes actúan como resultado de programas sociales establecidos para la consecución de sus fines, apoyándose en mecanismos legales que van desde la estructuración de las normas jurídicas, hasta la ejecución de actos concisos. La precisión de los fines del Estado repercute directamente sobre las actividades que realiza, toda vez que, para conseguirlos debe formalizar las labores suficientes que garanticen el logro final. La determinación de propósitos es motivo de debate, algunas tendencias niegan la existencia de fines y, por otra parte, diversas ideologías se refieren a los fines como decisión de cada Estado. La corriente más aceptada considera que el Estado tiene fines, que son concreción de los fines humanos, ya que por diferentes que puedan ser las acciones particulares y por múltiples formas que presenten, son siempre fines universales.

Sayagués Enrique.

Fin.

Depende de la extensión en las actividades del Estado.

Fines del Estado.

1. Independencia.
2. Libertad.
3. Orden Interior.
4. Derecho de Particulares.

Bien Común.

1. Armónica Plenitud.
2. Bienaventuranza.
3. Buen vivir.
4. Felicidad Abundante.
5. Perfecta Suficiencia de Vida.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, fracción VII.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 123, párrafo primero; apartado A, fracciones I, II, III, IV, V y VI.

#### Funciones del Estado.

Para alcanzar sus fines el Estado interviene en distintos campos del ámbito social y del ámbito jurídico, por lo cual, realiza actos materiales, actos jurídicos y procedimientos técnicos, ejerciendo las atribuciones que el ordenamiento jurídico le confiere. En este sentido, ejecuta actos jurídicos y procedimientos técnicos a través de los cuales administra los diferentes medios con los que cuenta, para que de una manera concreta, directa y continúa satisfaga las necesidades públicas; asimismo, ejecuta actos jurídicos y procedimientos técnicos que traen como consecuencia actividades creadoras de normas jurídicas; finalmente, ejecuta actos jurídicos y procedimientos técnicos con los cuales resuelve conflictos de intereses entre los miembros de la sociedad y, entre un particular y el Estado. Las funciones del Estado son el conjunto de formas de actuar que tiene de acuerdo a cada circunstancia específica.

El Estado puede manifestarse con diferentes fórmulas, satisfaciendo necesidades básicas de la población, realizando funciones de regulación jurídica o ejecutando ordenamientos. El concepto de función del Estado no es concluyente, debido a que, no tiene una estructuración limitada; la función administrativa plantea dificultades en su percepción porque implica multiplicidad de temas; no obstante, por eliminación, se manifiesta en la actividad estatal, diferente de la función legislativa y de la función jurisdiccional, cuya expresión es la aplicación de la ley; la función legislativa se manifiesta en la actividad estatal que crea normas jurídicas de carácter general, imperativas y coercibles, cuya expresión es la creación de la ley; la función jurisdiccional se manifiesta en la actividad estatal que aplica el Derecho a casos particulares, cuya expresión presupone un conflicto de intereses entre las partes.

En relación con las Funciones del Estado, Gabino Fraga establece: "El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución".<sup>5</sup>

Serra Andrés.

Función.

Medio o forma diversa que adopta el Derecho para realizar los fines del Estado.

Funciones del Estado.

1. Función Administrativa.
2. Función Legislativa.
3. Función Jurisdiccional.

Función Administrativa.

1. Aplicación de Ley.
2. Ejecución de Actos.
3. Acto Administrativo.

Función Legislativa.

1. Creación de Ley.
2. General.  
Aplicación a Cualquier Persona.

<sup>5</sup> Fraga Magaña, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa. México, 1997. Página 26.



Persona Física.  
Persona Jurídica.

3. Imperativa.  
Somete a Cualquier Persona.  
Persona Física.  
Persona Jurídica.
4. Coercible.  
Imposición a Cualquier Persona.  
Persona Física.  
Persona Jurídica.

Función Jurisdiccional.

1. Seguridad Jurídica.
2. Conflicto de Intereses.
3. Incertidumbre de Derecho.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 17.

### Función Administrativa del Estado.

Las funciones administrativas que efectúa el Estado, a través del Poder Ejecutivo, implican también funciones legislativas y funciones jurisdiccionales, de igual manera, el Poder Legislativo y el Poder Judicial materialmente cumplen funciones administrativas. Para distinguir las actividades de la función administrativa es necesario partir de la idea de la ejecución de los actos jurídicos que se manifiestan en diferentes circunstancias; la creación de situaciones jurídicas concretas, la aplicación del ordenamiento legal en beneficio de particulares y la aplicación del ordenamiento legal para realizar los fines del Estado. Estas afirmaciones de la función administrativa ejecutan el mandato inequívoco de la ley, produciendo resultados jurídicos individuales; a diferencia de la función legislativa que produce resultados jurídicos generales. En efecto, el arquetipo de administrar es el manejo de elementos organizados en la búsqueda de fines determinados.

En la consecución de tales fines, el Estado, subrogado por el Poder Ejecutivo, manifiesta su actividad en la realización de actos materiales o de actos jurídicos, creadores de circunstancias jurídicas individuales, utilizando los elementos materiales y los elementos jurídicos con que cuenta. La actuación operadora del Poder Ejecutivo deriva del propio ordenamiento legal que aplica, cuyo contenido regula sus facultades y limitaciones. La función administrativa del Estado es el conjunto de actividades reservadas a los órganos depositarios del Poder Ejecutivo, cuya titularidad es unipersonal conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, los órganos públicos y las funciones que ejecutan podrían dividirse. Doctrinalmente, la función administrativa es la totalidad de medios para la ejecución de actividades públicas fundadas en la soberanía del Estado.

Carré de Malberg.

Función.

Actividad del Estado que representa las diversas manifestaciones o formas de ejercicio de la potestad estatal.

Fraga Gabino.

Función.

Realización de las atribuciones.

Sayagués Enrique.

Función.

Realización de los cometidos.

Función Administrativa del Estado.

1. Policía.
2. Fomento.
3. Servicio.
4. Administración.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 89.

#### Régimen Patrimonial del Estado.

El patrimonio del Estado es el cúmulo de bienes y de Derechos valuables pecuniariamente, de que dispone en un momento dado, para cumplir con su actividad pública, en la persecución de sus fines. Dicho patrimonio, denominado coloquialmente como patrimonio nacional, incluye cualquier índole de bienes utilizables para realizar actividades públicas; no obstante, en la doctrina se clasifica en categorías diversas; los bienes, los Derechos, los recursos y las intervenciones. Los elementos constitutivos de la estructura económica del Estado, son resultado de la actividad normal que realiza en el ámbito de sus funciones, acumulando bienes y Derechos que posee a título de propietario, para destinarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su encargo. El patrimonio del Estado es la unidad abstracta de bienes que crea un ámbito de poder económico independiente como respaldo de la soberanía, para la realización de sus fines.

El valor pecuniario y la estimulación del intercambio o tráfico de bienes; afectados a una finalidad pública, interés general o utilidad pública. El estudio del régimen patrimonial del Estado se ha dividido en dos partes, la referida a la situación legal de los bienes que integran el patrimonio público, y la que alude a las vías de Derecho a través de las cuales el Estado puede adquirir bienes. Los bienes del Estado que constituyen el patrimonio del mismo, son para cumplir la tarea cada vez más sobresaliente que corresponde al Estado dentro de la sociedad, se hace necesario dotarlo de instrumentos económicos y financieros suficientes. El aumento de la intervención estatal apareja el acrecimiento del patrimonio público, además del suministro de los recursos patrimoniales indispensables para la realización de su labor.

En relación con el Régimen Patrimonial del Estado, Andrés Serra establece: "El patrimonio del Estado se halla constituido por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización de sus fines".<sup>6</sup>

Acosta Miguel.

Patrimonio.

Conjunto de elementos materiales de dominio público y de dominio privado, bienes, Derechos e ingresos, cuya titularidad es del Estado en forma directa o indirecta.

Bielsa Rafael.

Patrimonio.

Conjunto de cosas sobre las que el Estado ejerce un verdadero Derecho de propiedad y se divide entre aquellos bienes destinados a un servicio público, y aquellos que no lo están y pueden ser enajenados.

Fraga Gabino.

Patrimonio.

Conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones.

Patrimonio.

Conjunto de bienes pertenecientes a una persona física o jurídica, o afectos a un fin, susceptibles de estimación económica.

<sup>6</sup> Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. Porrúa. México, 1999. Página 247.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, párrafos primero y quinto.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 1.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 8, fracciones I y II.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 14, párrafos primero y segundo.

#### Régimen Patrimonial del Estado Mexicano.

Patrimonio del Estado es el conjunto de elementos materiales tanto de dominio público, como de dominio privado; tales como bienes, ingresos y Derechos, cuya titularidad es del propio Estado, en forma directa o indirecta y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos. El patrimonio del Estado no siempre tiene la misma unidad, naturaleza ni contenido; su extensión o límites siempre son diferentes. En efecto, de la forma política que adopte el Estado dependerá el contenido, la naturaleza, los límites, los alcances y la exclusividad del régimen jurídico al que su patrimonio quede sujeto. De lo anterior se desprende que, dichos elementos patrimoniales del Estado cambian según el sistema en que se desarrollan; entre los Estados liberalistas, intervencionistas y totalitarios, existen variantes de opinión relativas al patrimonio de la Nación, según la importancia de utilidad social que cada sistema le concede.

Existen diversas diferencias entre los conceptos de dominio y propiedad respecto de bienes inmuebles, por lo que no puede afirmarse que, el Estado tiene en sí mismo el estricto el Derecho de propiedad sobre todos los bienes de dominio público; es preciso establecer que únicamente tiene el pleno Derecho de uso o de aprovechamiento de tales bienes. En cualquiera de las formas políticas de Estado; tales como la liberal y la intervencionista, el patrimonio de la Nación está integrado por un conjunto de bienes, Derechos, acciones y obligaciones, que pueden convertirse en dinero efectivo a fin de cumplir con sus atribuciones, a través de las funciones correspondientes, en la estructura del Estado. El Estado Mexicano está encuadrado en el arquetipo de Estado intervencionista, aunque con algunas modalidades; los elementos que definen su singularidad, están expresados en la concesión que hizo a los particulares para generar una mayor participación social en el desarrollo económico.

En este sentido, autorizó la adquisición de activos patrimoniales de las empresas estatales y paraestatales, con lo que modificó la naturaleza jurídica de la propiedad; incluyendo la del gobierno federal, las entidades federativas, los municipios y los particulares. Sin embargo, está insertado en la categoría de Estado intervencionista porque de acuerdo con lo que indica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Nación es propietaria original de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional.

#### Estado Intervencionista. Estado Mexicano.

1. Territorio.
2. Bienes de Dominio Directo.
3. Bienes de Dominio Indirecto.
4. Bienes de Dominio Privado.
5. Ingresos del Estado.
6. Derechos.

#### Estado Liberal.

1. Derechos Humanos.

2. Instituciones Sociales.
3. Libre Empresa.
4. Actividad Económica Particular.

Estado Totalitario.

1. Poder Absoluto.
2. Partido Único.
3. Fuerte Intervención.
4. Desarrollo Ordenado.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, párrafos primero y quinto.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 1.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 8, fracciones I y II.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 14, párrafos primero y segundo.

## **1. Propiedad de la Nación.**

### **Propiedad de la Nación. Concepto.**

En el ámbito doctrinal, los tratadistas consideran dentro del patrimonio nacional únicamente a los bienes materiales, olvidando que también se integra con bienes inmateriales o incorpóreos; tales como los Derechos y el espacio aéreo; inclusive aquellos que no es posible valorar en dinero; tales como los monumentos históricos, artísticos y arqueológicos, y que constituyen el patrimonio cultural de la Nación. Por otra parte, está el territorio nacional, respecto del cual no es posible asignar precio alguno; en este sentido, no debe olvidarse que el patrimonio del Estado está integrado por el aspecto positivo o activo y por el aspecto negativo o pasivo. El aspecto positivo está constituido por los bienes y Derechos, el aspecto negativo está constituido por las cargas y obligaciones. En consecuencia, es posible determinar al patrimonio del Estado como el conjunto de bienes materiales o inmateriales, susceptibles o no de apreciación pecuniaria, y de obligaciones que posee.

El patrimonio del Estado Mexicano está constituido por los patrimonios de diversas personas jurídicas; tales como la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal, los municipios, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y el cultural de la Nación. Asimismo, el patrimonio del Estado Mexicano está formado por diversos conceptos; tales como la propiedad originaria, el dominio directo, los bienes de dominio público de la Federación y los bienes de dominio privado de la Federación. En este sentido, destina el cúmulo de dichos bienes a la consecución de sus fines.

En relación con la Propiedad de la Nación, Miguel Galindo establece: "De acuerdo con lo expuesto y lo previsto en la legislación mexicana se llega a la conclusión de que el patrimonio del Estado está compuesto por el territorio nacional, que comprende el de los Estados miembros de la Federación en los términos del artículo 27 constitucional en relación con el 42 y 48 de la misma, el primero de los artículos citados al establecer la propiedad originaria del Estado sobre su territorio, el segundo al señalar claramente cual es el territorio nacional y el 48 al precisar lo relativo a las islas, cayos y arrecifes de los mares adyacentes y también, obviamente, la zona económica exclusiva, es decir, de los bienes de los cuales el Estado tiene la titularidad directa o indirecta y que están regulados por la Constitución, por la Ley General de Bienes Nacionales, debiéndose incluir a los

regulados por la Ley del Presupuesto Federal de Contabilidad y Gasto Público, por la Ley mediante la cual la Federación realiza el control de los organismos descentralizados, por los bienes del dominio privado de la Federación, así como, por los ingresos de la misma y los derechos de los que es titular el Estado".<sup>7</sup>

Castrejón Gabino.  
Patrimonio Nacional.  
Conjunto de bienes del Estado que sirven para la realización de sus fines.

Propiedad de la Nación.  
1. Propiedad Originaria.  
2. Dominio Directo.  
3. Bienes de Dominio Público.  
4. Bienes de Dominio Privado.

Aspecto Positivo.  
Bienes con valor monetario que son propiedad y que se reflejan en la contabilidad.

Aspecto Negativo.  
Obligaciones de pagar, satisfacer o reintegrar a otra persona algo.

Bienes Materiales.  
Conjunto de máquinas, herramientas u objetos de cualquier clase, necesario para el desempeño de un servicio.

Bienes Inmateriales.  
Conjunto de posesiones impalpables, necesario para el desempeño de un servicio.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, párrafos primero y quinto.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 115, fracción II.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 45.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 46.

Ley Federal de las Entidades Públicas Paraestatales.  
Artículo 15, fracción IV.

Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.  
Artículo 27.

Régimen Jurídico de la Propiedad de la Nación.

El régimen jurídico de los bienes del Estado Mexicano está determinado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Bienes Nacionales, en las cuales está precisado que les será aplicable el tratamiento correspondiente al Derecho Público. El criterio de la legislación mexicana difiere del que existe en otros Estados; tales como los Estados adheridos al liberalismo y al totalitarismo, cuya inspiración en profundos pensamientos ideológicos los mantiene alejados de la tendencia moderna; aunque el agobio de la globalización económica los a eclipsado.

Derecho Público.

<sup>7</sup> Galindo Camacho, Miguel. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO II. Porrúa. México, 1996. Página 9.

Conjunto de normas jurídicas que tiene por objeto regular el orden general del Estado y sus relaciones, con los particulares y con los demás Estados.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, párrafos primero y quinto.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 1.

#### Elementos de la Propiedad de la Nación.

El patrimonio del Estado está integrado con diversos elementos; tales como el patrimonio activo y el patrimonio pasivo, que a su vez están constituidos por los bienes inmuebles de los cuales es titular directo, por conducto de la Federación, o titular indirecto, por conducto de las entidades federativas, los municipios, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, incluyendo las partes integrantes del territorio nacional. El patrimonio activo está formado por los bienes muebles de los que es titular; tales como los Derechos que le dan la titularidad de los bienes de la Nación; los ingresos que tiene Derecho a percibir por vías de Derecho Público y de Derecho Privado; los bienes de carácter inmaterial y los Derechos que le reportan. El patrimonio pasivo está formado por las obligaciones de índole pecuniaria; tales como la deuda pública federal, la deuda pública estatal y la deuda pública municipal.

En relación con los Elementos de la Propiedad de la Nación, Gabino Castrejón establece: "Los elementos del patrimonio nacional son:

- a) Un conjunto de bienes, recursos, inversiones y demás derechos sobre las cosas que integran el dominio público y privado de la Federación.
- b) Que se valoran pecuniariamente y estimulan el intercambio o tráfico de bienes.
- c) Afectados a una finalidad pública, interés general o utilidad pública, que se traduce en la prestación de servicios a cargo del Estado.
- d) Que forman una unidad de la cual es titular el Estado o las entidades públicas por él creadas o reconocidas".<sup>8</sup>

#### Elementos de la Propiedad de la Nación.

1. Patrimonio Activo.
2. Patrimonio Pasivo.

#### Patrimonio Activo.

1. Bienes Inmuebles.  
Territorio.
2. Bienes de Dominio Directo.  
Federación.
3. Bienes de Dominio Indirecto.  
Entidad de la Federación  
Municipio.
4. Bienes de Dominio Indirecto.  
Organismo Descentralizado.
5. Bienes de Dominio Indirecto.  
Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.
6. Bienes Muebles.
7. Bienes de Dominio Directo.  
Federación.
8. Bienes de Dominio Indirecto.  
Entidad de la Federación.  
Municipio.

<sup>8</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO. TOMO II. Cárdenas. México, 2000. Páginas 27 y 28.

9. Bienes de Dominio Indirecto.  
Organismo Descentralizado.
10. Bienes de Dominio Indirecto.  
Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.
11. Derechos.
12. Ingresos.
13. Bienes Inmateriales.

Patrimonio Pasivo.

1. Obligaciones Pecuniarías.
2. Deuda Pública.  
Federación.  
Entidad de la Federación.  
Municipio.

Modalidades de la Propiedad de la Nación.

Las modalidades a la propiedad, están señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y debido a que, de los debates del congreso constituyente no se desprende cuál es el sentido de la palabra modalidad, la doctrina ha pretendido determinar el contenido exacto de tal expresión, aunque con dificultades terminológicas. Doctrinalmente, el concepto modalidad significa el modo de ser o de manifestarse una cosa; tratándose de la propiedad se refiere a la forma en que ella se manifiesta. De esta manera, la idea de modalidades a la propiedad, indica las limitaciones o las prohibiciones que condicionan el ejercicio del Derecho de la propiedad; tales como las que limitan su titularidad, impuestas por un acto legislativo, obedeciendo al interés colectivo aunque sin suprimirla. Debido a que la aplicación del patrimonio determina la estabilidad política y económica del Estado, el Poder Ejecutivo actúa con extremo cuidado en el manejo de las modalidades a la propiedad.

El patrimonio del Estado, siempre está supervisado por el órgano legislativo que no solamente crea el ordenamiento jurídico, según el cual debe conducirse el Poder Ejecutivo, sino que vigila y controla su adecuado manejo. Es regla inalterable que cualquier persona, incluyendo al Estado, debe mantener un equilibrio entre sus ingresos y sus egresos, de tal manera que, nunca los ingresos sean menores que los egresos y sólo en casos excepcionales recurrir al endeudamiento. Cuando no se cumple con esta máxima el Estado se dirige al fracaso económico, hipotecando la soberanía.

Modalidad.

Modo de ser o de manifestarse algo.

Poder Ejecutivo.

Facultad y función primordial del Estado, consiste en hacer cumplir las leyes.

Poder Legislativo.

Facultad y función primordial del Estado, consiste en redactar, reformar y derogar las leyes.

Poder Judicial.

Facultad y función primordial del Estado, designa el complejo institucional con la potestad de administrar justicia.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2, apartado A, fracción VI.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, párrafo tercero.

Ley General de Bienes Nacionales.

Artículo 29, fracción I.

Clasificación de la Propiedad de la Nación.



La clasificación de los bienes del Estado, de conformidad con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interesa al Estado Mexicano, integrado por la Federación, las entidades federativas y los municipios, excluyendo la tenencia de la tierra ejidal y comunal. El patrimonio del Estado es el conjunto de bienes, Derechos y productos, que le pertenecen o de los que se apropia, disponiendo de ellos, y que le son necesarios para que pueda cumplir con sus fines. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hace una clasificación determinada de los bienes que integran la propiedad de la Nación; sin embargo, estos bienes quedan precisados a través de distintos preceptos en la legislación administrativa; tal como en la Ley General de Bienes Nacionales, cuya clasificación del patrimonio nacional los divide en bienes de dominio público de la Federación y bienes de dominio privado de la Federación.

En relación con la Clasificación de la Propiedad de la Nación, Miguel Galindo establece: "El artículo 27 constitucional no hace una clasificación directa de los bienes propiedad del Estado; sin embargo, estos bienes quedan precisados a través de distintos párrafos del citado artículo en la muy comentada clasificación de bienes del dominio público en bienes de uso común, bienes del dominio directo de la Nación, bienes destinados a un servicio público".<sup>9</sup>

#### Clasificación de la Propiedad de la Nación.

1. Bienes de Dominio Público.
  - Bienes de Uso Común.
  - Recursos Naturales de Plataforma Continental.
  - Recursos Minerales en Depósito.
  - Petróleo.
  - Carburos de Hidrógeno.
  - Espacio sobre Territorio Nacional.
  - Aguas de Mares Territoriales.
  - Aguas de Mares Interiores.
  - Aguas de los Ríos.
  - Aguas del Subsuelo.
  - Zona Económica Exclusiva.
2. Bienes de Dominio Privado.
  - Tierras Nacionales Distintas al Dominio Público.
  - Aguas Nacionales Distintas al Dominio Público.
  - Bienes Nacionalizados.
  - Bienes Vacantes en el Distrito Federal.
  - Bienes de la Administración Pública Paraestatal.
  - Bienes Muebles Federales.
  - Bienes Inmuebles Federales.

#### Estado Mexicano. Federación.

El gobierno federal tiene asignados poderes específicos. Soberanía plena en relación con los asuntos exteriores y es preeminente con respecto a la Administración interna dentro de sus poderes señalados.

#### Entidad Federativa.

La característica distintiva de las entidades federativas es que los Derechos que tienen asignados son delegados por un gobierno federal, derivados de la Constitución.

#### Municipio.

El principal elemento del municipio es la población, incluido de un modo objetivo por la posesión de un vínculo de pertenencia y se origina por la residencia permanente en la circunscripción territorial que lo delimita.

#### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; fracción II.

#### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>9</sup> Galindo Camacho, Miguel. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO II. Porrúa. México, 1996. Página 14.



Artículo 115, fracción I, párrafo primero.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 1.

## 2. Propiedad Originaria.

### Propiedad Originaria. Concepto.

La propiedad originaria de la Nación está señalada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación. La expresión propiedad originaria indica que la Nación es la primera propietaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, y que a partir de ella, por la transmisión del dominio de dichos bienes, surge la propiedad derivada, denominada privada. La noción de propiedad originaria es el elemento sustancial de la naturaleza del Estado, del que la Administración Pública recibe por propio Derecho los bienes que le son necesarios para el logro de sus fines; afirmándose así en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.

Delgadillo Luis.  
Propiedad Originaria.

La Nación mexicana es la primera propietaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, y por la transmisión del dominio de tales bienes, surge la propiedad derivada.

Propiedad Originaria.

Propiedad pública que entraña la posesión del bien por parte del Estado desde su creación.

Propiedad Derivada.

Propiedad privada que implica la posesión del bien por parte del particular.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, párrafo primero.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 39.

### Régimen Jurídico de la Propiedad Originaria.

La propiedad del Estado sobre el territorio nacional es originaria, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la Nación es la propietaria original de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio. Dicho criterio forma parte de la corriente doctrinal que concibe al Estado integrado por diversos elementos fundamentales; tales como la soberanía, la población y el territorio. La propiedad originaria del Estado sobre su territorio es cuestionada en la doctrina liberal, en particular referida al hecho de que el Estado Mexicano intensifique el intervencionismo patrimonial; no obstante, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha permanecido incólume en esta materia, pues si bien es cierto han existido diversas reformas en este precepto, nunca para modificar este párrafo que establece contundentemente la propiedad originaria de la Nación sobre su territorio.

Por tal motivo, debe entenderse que dicho principio es el resultado de profundas reflexiones jurídicas; por lo que sus relevantes alcances permanecerán aún por mucho tiempo, definiendo así el asunto de la propiedad originaria del Estado.

En relación con el Régimen Jurídico de la Propiedad Originaria, Andrés Serra establece: "El territorio mexicano es regulado jurídicamente en la Constitución, artículos 27, 42 a 49, el cual le asigna caracteres muy importantes.

De acuerdo con este precepto constitucional se reconoce la propiedad o dominio de la nación sobre su territorio. Desde su origen ella es la única titular de ese derecho real de propiedad.

El precepto constitucional nos habla de que esa propiedad corresponde originalmente a la nación, mas esta entidad está representada por los diversos órganos que asumen la función política, o sea 'la nación representada por el gobierno federal', si nos atenemos al texto del propio artículo 27. La nación debemos pues considerarla referida, no a un concepto sociológico, sino a un concepto jurídico político como es la Federación, de acuerdo con las facultades constitucionales de que dispone".<sup>10</sup>

Propiedad Originaria.

Propiedad pública que entraña la posesión del bien por parte del Estado desde su creación.

Territorio del Estado.

Porción de la superficie terrestre perteneciente a la Nación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, párrafo primero.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 42.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 43.

#### Clasificación de la Propiedad Originaria.

Doctrinalmente, la propiedad originaria es la que el Estado tiene sobre sus posesiones en el territorio nacional, clasificadas en baldíos, nacionales y demasías. Son baldíos los terrenos que no han salido de su dominio por título legalmente expedido, y que no han sido deslindados ni medidos. Son nacionales los terrenos baldíos y medidos, los provenientes de demasías cuyos poseedores no los adquieran, y los que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado. Son demasías los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor de la que éste determine, encontrándose el exceso dentro de los linderos marcados por el título y confundido en su totalidad con la superficie titulada. El Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, ejercita las facultades y capacidades que corresponden a este rubro.

Así entonces, puede enajenar sobre terrenos nacionales a título oneroso o gratuito, así como arrendar a los particulares, cualquier terreno nacional, inclusive para entrar en composición con los poseedores de demasías. Respecto de terrenos baldíos, el Poder Ejecutivo no puede crear ninguno de los convenios señalados, toda vez que, son inalienables e imprescriptibles; en cambio los demás terrenos sólo son imprescriptibles, por lo que se pueden enajenar efectivamente. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal asigna competencia a diversas secretarías de Estado en relación con este tipo de bienes. La Secretaría de Energía administra los bienes de propiedad originaria; la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales registra la propiedad federal y maneja el inventario general de los bienes de la Nación; y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación administra los recursos forestales en los terrenos baldíos y nacionales.

<sup>10</sup> Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. Porrúa. México, 1999. Páginas 252 y 253.

Clasificación de la Propiedad Originaria.

1. Baldío.
2. Nacional.
3. Demasía.

Baldío.

Terreno que no tiene una dedicación determinada donde predomina la vegetación natural.

Nacional.

Terreno baldío cuya escritura queda anulada en favor de la Nación.

Demasía.

Terreno franco, pero no adecuado para libre concesión por su insignificancia o irregularidad, comprendido entre dos o más minas.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 32 bis, fracciones I, II y III.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 33, fracción II.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 35, fracción III.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 41, fracción XI.

### **3. Bienes de Dominio Directo.**

#### **Bienes de Dominio Directo. Concepto.**

Los bienes de dominio directo son una modificación de los bienes de dominio público de la Federación; desde el punto de vista específico se denominan bienes de dominio directo y desde el punto de vista genérico se denominan bienes de dominio público de la Federación. Al margen de su denominación se distinguen por estar bajo el dominio directo del Estado, en virtud de su importancia para el desarrollo nacional y la preservación de la soberanía nacional; la clasificación de estos bienes está determinada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece, corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, además de todos los minerales y sustancias. Por otra parte, dispone como bien de dominio directo de la Federación el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el Derecho Internacional.

Se consideran como bienes de dominio directo del Estado a los bienes de dominio público señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Bienes Nacionales, que los menciona como bienes de dominio público directo de la Federación.

En relación con los Bienes de Dominio Directo, Luis Delgadillo establece: "Es conveniente analizar los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional.

En la redacción de la norma constitucional, parecería que el constituyente pretendió distinguir los bienes de dominio directo y los bienes de propiedad de la nación. Sin embargo, las expresiones de 'dominio directo' usada en el párrafo cuarto, y la de 'bienes propiedad de la Nación', del párrafo

quinto, se refieren a un solo régimen jurídico al que se le ha denominado propiedad pública del Estado".<sup>11</sup>

Bienes de Dominio Directo.

1. Uso Público.  
Plaza.  
Camino.  
Litoral.
2. Servicio Público.  
Edificio Público.  
Puerto.
3. Concesión.  
Mina.  
Agua Continental.

Derecho Internacional.

Conjunto de normas jurídicas que regula las relaciones entre los Estados.

Dominio Directo.

Derecho a una parte de los frutos de un bien, con la facultad de convertirlo en dominio pleno.

Dominio Público.

Bien destinado al uso público, al servicio público, o cuya concesión está a cargo de la Administración Pública. El régimen jurídico implica la propiedad de una Administración Pública.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; fracciones I y II.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 42, fracción VI.

Ley General de Bienes Nacionales.

Artículo 2, fracción II.

Régimen Jurídico de los Bienes de Dominio Directo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el dominio directo que la Nación ejerce sobre los recursos naturales, al efecto expresa que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos. La teoría que identifica al dominio directo con el dominio eminente es contraria a la esencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el dominio eminente sobre los bienes consiste en la facultad de legislar sobre determinados bienes, o en la plenitud de poder apropiarse de ellos por vías de Derecho Público; por lo tanto, el dominio eminente no es una forma especial de propiedad del Estado, sino una manifestación de su soberanía.

En cuanto a la teoría que asimila el dominio directo a la cesión, también la confunde en virtud de que ésta señala que la Nación conserva el dominio de las sustancias minerales, pero concede el dominio útil a los particulares a cambio de una prestación determinada, como sucede en una relación jurídica de Derecho Privado, aunque el dominio del Estado sobre sus bienes no puede equiparse a una institución privada. Respecto a la teoría del dominio radical, también resulta objetable ya que la parte de la corriente originada por la antigua legislación española es sobre minería, pero en ellas se

<sup>11</sup> Delgado Gutiérrez, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. Limusa. México, 1997. Página 61.

concedía íntegramente la propiedad de las tierras con la condición de entregar una parte de los productos obtenidos por la explotación; sin embargo, tratándose de bienes sujetos al régimen de concesiones del dominio directo, por disposición de la ley no puede otorgarse la propiedad de las mismas, toda vez que, la concesión no crea Derechos reales.

Por último, es más aceptable la teoría que señala al dominio directo como un verdadero Derecho de propiedad, pues tratándose de las sustancias minerales, a partir de la legislación colonial, el monarca español no admitía que quedara en manos de particulares, sino que, además del dominio eminente que se reserva, las incorporaba realmente a su patrimonio.

Elementos del Dominio Directo.

1. Dominio Eminente.
2. Dominio Semejante a Cesión.
3. Dominio Radical.
4. Derecho de Propiedad de la Nación.

Propiedad de la Nación.

Conjunto de bienes pertenecientes a la Nación y que no pueden ser enajenados.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, párrafos cuarto y quinto.

Clasificación de los Bienes de Dominio Directo.

Los bienes numerados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son, los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, los recursos minerales, el petróleo y todos los hidrocarburos y el espacio situado sobre el territorio nacional.

En relación con la Clasificación de los Bienes de Dominio Directo, Gabino Fraga establece: "El estudio del carácter que tiene la propiedad que el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución establece sobre determinadas corrientes y depósitos de agua.

De acuerdo con dicho precepto son propiedad de la Nación:

- I. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional;
- II. Las aguas marinas interiores;
- III. Las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar;
- IV. Las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes;
- V. Las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- VI. Las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República;
- VII. La de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino;

- VIII. Las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y
- IX. Los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Además, se dispone que las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados".<sup>12</sup>

**Clasificación de los Bienes de Dominio Directo.**

1. Plataforma Continental.
2. Zócalos Submarinos de las Islas.
3. Vetas de Minerales.
4. Depósitos de Sustancias.
5. Yacimientos de Piedras Preciosas.
6. Sal de Gema.
7. Salina Marina.
8. Descomposición de Rocas.
9. Yacimientos de Fertilizantes.
10. Combustibles Minerales Sólidos.
11. Petróleo.
12. Carburó de Hidrógeno Sólido.
13. Carburó de Hidrógeno Líquido.
14. Carburó de Hidrógeno Gaseoso.
15. Espacio Sobre Territorio Nacional.

**Recursos Naturales.**

1. Renovables.  
Explotación Permanente. Energía Solar.
2. No Renovables.  
Explotación Perecedera. Petróleo.

**Recurso Natural.**

Cualquier forma de materia o energía que existe de modo natural y que puede ser utilizada por el ser humano.

**Recurso Mineral.**

Recursos naturales no renovables; tales como los combustibles fósiles, el carbón y el petróleo. Existen en la corteza terrestre, cantidades finitas de estos materiales que pueden ser aprovechados por el ser humano; esta disponibilidad limitada implica la necesidad de buscar sistemas de reciclado de materiales, de ahorro y alternativas a su uso, que no comprometan el desarrollo y la calidad de vida de las sociedades humanas.

**Petróleo.**

Líquido natural oleaginoso inflamable, constituido por una mezcla de hidrocarburos, que se extrae de lechos geológicos continentales o marítimos. Mediante diversas operaciones de destilación y refinó se obtienen de él distintos productos utilizables con fines energéticos.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 27, párrafo cuarto.

#### 4. Bienes de Dominio Público.

<sup>12</sup> Fraga Magaña, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa. México, 1997. Páginas 364 y 365.

### Bienes de Dominio Público. Concepto.

Algunas cosas corporales manifiestan, por su configuración exterior, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público, denominadas cosas públicas; tales como las vías públicas, los ríos y las fortificaciones. Su destino no permite que estén en poder de un particular que dispondría de ellas según sus intereses personales; por lo tanto, el Estado las sustrae del comercio ordinario que corresponde al Derecho Privado. La calidad de objetos colectivos que caracteriza a los bienes de dominio público, los coloca bajo el resguardo del Estado, representado por la Administración Pública. Este cuidado puede encontrar su expresión jurídica en la forma de la propiedad pública o de dominio público; aunque tal definición excluye algunos de los términos que en la práctica se usan. En suma, el dominio público es el Derecho de propiedad que el Estado tiene sobre determinados bienes que, de acuerdo con la legislación administrativa, están destinados al uso común.

Los bienes de dominio público están al servicio del gobierno federal en diversas categorías; tales como el servicio público y el interés general; por lo tanto, están sujetos al Derecho Público con las características de inalienables e imprescriptibles. La expresión dominio público fue utilizada por un tecnicismo del Derecho para designar la calidad de bienes del Estado, no pertenecientes al dominio privado del Estado; sin embargo, coloquialmente también se les denomina con expresiones diversas; tales como la cosa pública, el bien público, el bien dominical y el bien dominal.

#### Bielsa Rafael.

##### Dominio Público.

Conjunto de cosas afectadas al uso directo de la colectividad referida a una entidad administrativa de base territorial destinadas al uso público de los administrados y que no son susceptibles de apropiación privada.

#### Capitant.

##### Dominio Público.

Conjunto de bienes inmuebles y muebles y de Derechos patrimoniales que se hallan a disposición del Estado, el departamento, la comunidad, la colonia o el establecimiento público, con el objeto de asegurar directa o indirectamente el funcionamiento de los servicios públicos o la realización de fines de entidad pública.

#### Hauriou Maurice.

##### Dominio Público.

Conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente a la entidad pública, sea por el uso directo del público, sea por decisiones administrativas y que, como consecuencia de esta afectación, son inalienables, impredecibles y protegidas por las reglas de inspección.

#### Bienes de Dominio Público.

1. Cosas Públicas.
2. Bienes Públicos.
3. Bienes Dominicales.
4. Bienes Dominiales.

### Régimen Jurídico de los Bienes de Dominio Público.

El régimen jurídico al que están sometidos estos bienes es de Derecho Público, establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley de Puertos. Asimismo, de acuerdo con dicha legislación, los bienes de dominio público tienen como características la inalienabilidad y la imprescriptibilidad, por lo que no están sujetos a la acción reivindicatoria ni a la posesión definitiva mientras conserven su situación jurídica, con excepción de los aprovechamientos accidentales y los accesorios derivados de su naturaleza; tales como la venta de frutos, de materiales y de desperdicios, que se rigen por el Derecho Privado.



En relación con el Régimen Jurídico de los Bienes de Dominio Público, Gabino Castrejón establece: "Es conveniente precisar que no sólo rige para algunos bienes del dominio público, la Ley General de Bienes Nacionales, sino rigen también la Ley Federal de Aguas, la Ley Federal del Mar, la Ley de Navegación y Comercio marítimo, la Ley Forestal, la Ley de Pesca y otras disposiciones específicamente.

La Ley General de Bienes Nacionales, señala que los bienes del dominio público son inalienables, imprescriptibles y no están sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria de posesión definitiva o provisional. Los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento de estos bienes, los derechos regulados en esta ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión".<sup>13</sup>

**Acción Reivindicatoria.**

Compete a un propietario no poseedor contra quien posee de forma indebida una cosa determinada; es una acción de condena y de carácter restitutorio.

**Posesión Jurídica.**

Situación de poder de hecho sobre las cosas o los Derechos, a la que se otorga una protección jurídica provisional que no prejuzga la titularidad de los mismos.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; fracciones I y II.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 42, fracción VI.

**Ley General de Bienes Nacionales.**

Artículo 1, fracción I.

**Ley General de Bienes Nacionales.**

Artículo 2, fracción II.

**Ley General de Bienes Nacionales.**

Artículo 5, párrafo primero.

**Ley General de Bienes Nacionales.**

Artículo 16.

**Ley de Puertos.**

Artículo 14.

**Evolución Histórica de los Bienes de Dominio Público.**

El Derecho romano reconoció una utilización general de las cosas públicas, concebida en tal forma que, el Derecho perteneciera al pueblo romano y el uso a los individuos; dichos elementos integran el conjunto de los bienes de dominio público; tales como los caminos y los ríos; no obstante, la anarquía de conceptos entre cosa pública, uso público y dominio público surgió cuando el Derecho creó el *aerarium*, patrimonio consagrado a fines públicos. A diferencia de las cosas del patrimonio común y de los bienes de uso general, que eran inalienables, el *aerarium* estaba dentro del comercio jurídico, obligando a la distinción entre *res in pecunia populi* y *res público usi civi destinatae*. Con el correr del tiempo y el desarrollo de la cultura germánica, las ideas de la propiedad y del dominio público en los bienes del Estado se agregaron a la del dominio sobre las personas, incluida desde entonces en la legislación del Derecho monárquico.

<sup>13</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO. TOMO II. Cárdenas. México, 2000. Páginas 32 y 33.



La monarquía constituye un extenso señorío territorial, y la confusión entre el Derecho Público y el Derecho Privado, característica de la edad media, no supo organizarlo debidamente; en efecto, los bienes del rey nunca tuvieron un estatuto propio. Doctrinalmente, existe ambigüedad en la idea de considerar al dominio público como auténtica propiedad, debido primordialmente a la negativa de una relación de propiedad en el dominio público. El concepto de ab initio, sin dueño, aplicado a los bienes de dominio público significa que se identifican con aquellos que no son susceptibles de apropiación, y que se usan por cualquier persona. Esta noción se sostiene en el razonamiento de que el Estado sólo posee sobre los bienes de dominio público un poder de custodia, de vigilancia y de policía; pero no el poder de usar y de disponer, toda vez que, el uso pertenece a los particulares y no al Estado. En este caso no existen los frutos y la inalienabilidad del dominio público impide la disposición.

Iskrow.

Teoría del Dominio Público.

Creación de la ciencia y jurisprudencia francesa, formulada a propósito de la clasificación de las cosas como objeto de propiedad, utilizando textos del Derecho romano.

Proudhon Pierre.

Dominio Público.

Poder de regir y administrar las cosas que por ministerio de la ley están destinadas al uso de todos, y cuya propiedad a nadie pertenece.

Derecho Romano.

1. Aerarium. Patrimonio Público.
2. Res In Pecunia Populis. Patrimonio Común.
3. Res Público Usi Civi Destinatae. Patrimonio de Comercio.

Monarquía.

1. Derecho Público.
2. Derecho Privado.

#### Naturaleza Jurídica de los Bienes de Dominio Público.

Para determinar la naturaleza del poder que el Estado ejerce sobre los bienes dominicales, la doctrina ha elaborado diferentes teorías, las cuales se agrupan en diversas formas; la teoría de la soberanía, que plantea que el Estado ejerce sobre la dominicalidad una manifestación de su Derecho singular y que interviene en el ejercicio de sus poderes de alta Administración y de policía; no son bienes propiedad del Estado, sino se trata de res nullius, sin dueño, fuera del comercio, que no son susceptibles de apropiación individual; por otra parte, la teoría de la propiedad pública del Estado, que expone que la propiedad pública surge de trasladar la propiedad común al ámbito administrativo, lo que se traduce en un régimen propio, orientado a la afectación del bien. El Estado Mexicano sigue esta doctrina, toda vez que, reconoce el Derecho de propiedad de los bienes de dominio público en cualquier nivel de gobierno.

En relación con la Naturaleza Jurídica de los Bienes de Dominio Público, Miguel Galindo establece: "Es, sin embargo, doctrina corriente la que reconoce como verdadera propiedad el dominio público. La propiedad es un vínculo entre una persona y la cosa, que crea entre ambas una relación no de policía, sino de dominio, originando a favor del titular un poder jurídico respecto a terceros. El contenido de la relación del dominio público es idéntico al de la propiedad privada".<sup>14</sup>

García Carlos.  
Dominio Público.

<sup>14</sup> Galindo Camacho, Miguel. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO II. Porrúa. México, 1996. Página 17.

La razón de existencia del régimen del dominio público constituye una constante histórica, sentida en los pueblos antiguos y modernos y recogida en las formas de concreción del espíritu asociativo del individuo.

Naturaleza Jurídica de los Bienes de Dominio Público.

1. Soberanía.  
 Manifestación de Poder.  
 Administración.  
 Policía.  
 Res Mullius. Sin Propietario.  
 Derecho de Dominio Sobre Cosas.
2. Propiedad Pública.  
 Ámbito Administrativo.  
 Derecho de Propiedad.

Elementos de los Bienes de Dominio Público.

El dominio público está integrado con cuatro elementos esenciales, los cuales deben reunirse a un tiempo, toda vez que, al faltar cualquiera de ellos, el bien respectivo perderá la característica de dominicalidad. Dichos elementos son a saber, el objetivo, el subjetivo, el teológico y el normativo. El elemento objetivo está conformado por los objetos, los bienes y las cosas, susceptibles de integrar el dominio público. De acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales, la dominicalidad del Estado se integra con bienes inmuebles; tales como suelo, mar territorial, terrenos baldíos y playas; con bienes muebles insustituibles; tales como documentos de oficina, manuscritos y piezas etnológicas. El elemento subjetivo consiste en el sujeto titular de los bienes que integran el dominio público, y que se actualiza en el Estado Mexicano, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Bienes Nacionales.

Por otra parte, forman parte del dominio público del Estado, los bienes intangibles; tales como los Derechos, las servidumbres administrativas y el espacio aéreo. El elemento teológico alude al fin a que debe responder la inclusión de un bien al dominio público del Estado. En el sistema jurídico del Estado Mexicano el propósito que tienen los bienes integrantes de la dominicalidad es su destino al uso común, a un servicio público o a una actividad similar a servicio público. El elemento normativo está integrado por el conjunto de disposiciones jurídicas que dan origen a la dominicalidad, ya que el sometimiento de un bien a este régimen sólo puede efectuarse por una ley derivada del Congreso de la Unión.

Elementos de los Bienes de Dominio Público.

1. Elemento Objetivo.  
 Objetos.  
 Bienes.  
 Cosas.
2. Elemento Subjetivo.  
 Titular del Bien.  
 Estado Mexicano.
3. Elemento Teológico.  
 Fin Perseguido.
4. Elemento Normativo.  
 Ley.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
 Artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; fracciones I y II.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
 Artículo 42, fracción VI.

Ley General de Bienes Nacionales.  
 Artículo 2, fracción II.

### Clasificación de los Bienes de Dominio Público.

La Ley General de Bienes Nacionales sistematiza los bienes de dominio público en diversas categorías; tales como los de uso común y los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; descritos efectivamente como, el mar territorial, el subsuelo del mar territorial, las aguas marinas interiores, las lagunas, los esteros comunicados al mar, los lagos interiores, los ríos, los inmuebles de la Federación para el servicio público, los monumentos históricos, los monumentos arqueológicos, los terrenos baldíos, los terrenos ganados al mar, las servidumbres, los muebles de la Federación, las pinturas murales y las meteroritas.

En relación con la Clasificación de los Bienes de Dominio Público, Andrés Serra establece: "El artículo 2° de la ley general de bienes nacionales indica cuáles son los bienes de dominio público: (D. O. F. del 8 de enero de 1982).

- I. Los de uso común;
- II. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42 fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3 de esta ley;
- IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;
- V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;
- VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles de propiedad federal;
- VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;
- VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos; y
- XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional".<sup>15</sup>

#### Clasificación de los Bienes de Dominio Público.

1. Mar Territorial.
2. Subsuelo del Mar Territorial.
3. Aguas Marinas Interiores.
4. Lagunas.
5. Esteros Comunicados al Mar.
6. Lagos Interiores.

<sup>15</sup> Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO SEGUNDO CURSO. Porrúa. México, 1999. Páginas 261 y 262.

7. Ríos.
8. Inmuebles de la Federación para el Servicio Público.
9. Monumentos Históricos.
10. Monumentos Arqueológicos.
11. Terrenos Baldíos.
12. Terrenos Ganados al Mar.
13. Servidumbres.
14. Muebles de la Federación.
15. Pinturas Murales.
16. Meteoritas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; fracción II.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 42, fracción VI.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 2.

## 5. Bienes de Dominio Privado.

### Bienes de Dominio Privado. Concepto.

Los bienes de dominio privado pertenecen al Estado bajo el mismo título y en las mismas condiciones que los bienes que pertenecen a los particulares. Estos bienes se integran con aquellos que no han sido destinados al uso común, al servicio público, ni a un propósito de interés general. Por exclusión son bienes de dominio privado de la Federación, los que no son de dominio directo, ni de dominio público de la Federación, toda vez que, no son de uso común, no están destinados a un servicio público, ni a un propósito de interés colectivo y que pueden transmitirse a los particulares por cualquier título de propiedad. El conjunto de los bienes de dominio privado de la Federación está integrado por los bienes muebles e inmuebles, que por su naturaleza jurídica están sujetos al Derecho Privado, susceptibles de comercio a través de los actos jurídicos que permiten transmitir su posesión.

Los bienes de dominio privado sólo están sujetos al Derecho Público atendiendo a la facultad de intervención que por competencia corresponda al Órgano de la Administración Pública cuando se relacione con sus Derechos de ocupación o de posesión. Los bienes de uso común así como los bienes destinados a un servicio público, pueden cambiarse de categoría en bienes de dominio privado de la Federación, siempre que dejen de cumplir con tal finalidad. Asimismo, los bienes de dominio privado pueden cambiarse de categoría en bienes de uso común o en bienes destinados a un servicio público, siempre que cumplan con tal finalidad. En cualquiera de éstos casos, cambiarán al nuevo régimen jurídico que les corresponda.

#### Derecho Privado.

Conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre los particulares, y entre el Estado y los particulares, cuando no actúa investido por su calidad de ente público.

#### Dominio Privado.

Bien que sin la tutela del Estado es susceptible de apropiarse y comerciarse.

#### Régimen Jurídico de los Bienes de Dominio Privado.

Los bienes de dominio privado están regulados por la Ley General de Bienes Nacionales y disposiciones de carácter general; tales como el reglamento de policía y la legislación de urbanismo,

vigentes en el lugar donde se ubican dichos bienes. Debido a la calidad de alienables, los bienes de dominio privado pueden ser objeto de cualquier tipo de contratos establecidos en el Derecho Privado, con excepción de la donación y del comodato, cuando no sean realizados en favor de los gobiernos de las entidades federativas ni de los municipios, para ser utilizados en actividades de interés colectivo; tales como los servicios públicos, los servicios educativos, la asistencia social o en favor de instituciones privadas sin fines de lucro. Conforme a lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes de dominio privado las tierras y aguas propiedad de la Nación, no incluidas en la ley, que sean susceptibles de enajenación a los particulares; y los nacionalizados.

Asimismo, los bienes que no se hayan destinado a la Administración Pública, la propaganda ni a la enseñanza de un culto religioso; los bienes declarados vacantes por el Derecho Privado, dentro del Distrito Federal; los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación; los bienes muebles de la propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la Ley General de Bienes Nacionales; los inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación; los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero; y los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de Derecho Público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

En relación con el Régimen Jurídico de los Bienes de Dominio Privado, Luis Delgadillo establece: "Los bienes muebles se rigen por la Ley General de Bienes Nacionales, y supletoriamente por el Código Civil Federal y por las disposiciones de carácter general de policía de urbanismo vigentes en el lugar de ubicación de tales bienes.

Dado el carácter alienable de estos bienes, podrán ser objeto de toda clase de contratos que regula el derecho común, con excepción de la donación y del comodato que no sea en favor de los gobiernos de los estados o municipios para ser utilizados en los servicios públicos locales, con fines educativos o de asistencia social, o bien de asociaciones o instituciones privadas que no persiguen fines de lucro y que realicen actividades de interés social".<sup>16</sup>

**Bienes Muebles.**

Conjunto de objetos que pueden trasladarse de un lugar a otro, sin menoscabo del inmueble al que estuvieran unidos.

**Donación.**

Acto jurídico de quien transmite gratuitamente un bien que le pertenece a favor de otra persona que lo acepta.

**Comodato.**

Contrato por medio del cual se da o recibe prestado un bien, el que puede usarse sin destruirse, con la obligación de restituirlo.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 27, párrafo primero; fracción II.

**Ley General de Bienes Nacionales.**

Artículo 1, fracción II.

**Ley General de Bienes Nacionales.**

Artículo 3.

**Ley General de Bienes Nacionales.**

<sup>16</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. Limusa. México, 1997. Página 94.

Artículo 6.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 7.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 17, fracción II.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 57.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 58, fracciones I y II.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 60.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 71.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 75.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 77.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 80.

#### Características de los Bienes de Dominio Privado.

La diferencia entre los bienes de dominio público de la Federación y los bienes de dominio privado de la Federación, consiste en que los primeros tienen exclusivamente como su marco jurídico al Derecho Público, mientras que los segundos están regidos en parte por el Derecho Público, en lo relativo a la competencia de los órganos que intervienen en la adquisición, uso o aprovechamiento de dichos bienes, y por el Derecho Privado en cuanto a los actos jurídicos que pueden afectarlos; tales como la compraventa y el arrendamiento. Asimismo, los bienes de dominio privado de la Federación son inembargables, aunque enajenables, sea a título oneroso o a título gratuito. En caso de venta, ésta deberá llevarse a cabo sólo cuando los bienes fueron adquiridos en propiedad por las entidades de la Federación. También los municipios pueden adquirir bienes de dominio privado para realizar obras de interés comunitario.

La relación entre el Estado federal y la persona, física o jurídica, que celebran un contrato en relación con los bienes de dominio privado de la Federación debe apegarse a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Bienes Nacionales, y el Código Civil para el Distrito Federal, en materia del fuero común, y para toda la república, en materia del fuero federal. Los bienes de dominio privado de la Federación pueden ser adquiridos por prescripción, pero para que ocurra, además de todos los requisitos legales, debe transcurrir el doble del tiempo que sería necesario en la prescripción ordinaria. Los inmuebles de dominio privado son inembargables e imprescriptibles, pero son alienables cuando no pueden ser destinados prioritariamente al servicio de las dependencias públicas. En efecto, siendo inútiles a la Administración Pública Federal, estatal o municipal, se dictará Decreto de incorporación al dominio público.

Los bienes de dominio privado pueden ser objeto de transmisión de dominio, sea onerosa o gratuita, en favor de instituciones públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación



popular para atender necesidades colectivas; asimismo, de permuta con las entidades paraestatales y con los gobiernos de los Estados y municipios, cuando por la ubicación, las características y las aptitudes cubran las necesidades del interesado. También son susceptibles de enajenación a título oneroso para la adquisición de inmuebles que se requieran en la atención de servicios públicos, a cargo de los órganos de la Administración Pública Federal; y de donación en favor de los gobiernos de los Estados y municipios, siempre que los destinen a la realización de diversos fines sociales; tales como la educación, la asistencia social y la donación o comodato en favor de instituciones privadas de ayuda comunitaria y sin fines de lucro.

Características de los Bienes de Dominio Privado.

1. Enajenable.
2. Permutable.
3. Inembargable.
4. Imprescriptible.

Enajenación.

Traspaso a alguien del dominio de algo o del Derecho sobre una cosa a cambio el precio convenido.

Permuta.

Contrato por el cual una de las partes se obliga a dar una cosa para recibir otra a cambio. Posee los mismos caracteres de la compraventa, de la que se diferencia sobre todo por la falta de precio cierto.

Ley General de Bienes Nacionales.

Artículo 1, fracción II.

Ley General de Bienes Nacionales.

Artículo 3.

Ley General de Bienes Nacionales.

Artículo 6.

#### Clasificación de los Bienes de Dominio Privado.

De acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes de dominio privado son las tierras y aguas propiedad de la Nación, no incluidas en la ley, que sean susceptibles de enajenación a los particulares; y los nacionalizados, de acuerdo a lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que no se hubieran construido o destinado a la Administración Pública, la propaganda o la enseñanza de un culto religioso. Asimismo, los bienes declarados vacantes por el Derecho Privado, dentro del Distrito Federal; los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación; y los bienes muebles de la propiedad federal al servicio de los Poderes de la Unión, no considerados en la Ley General de Bienes Nacionales.

En relación con la Clasificación de los Bienes de Dominio Privado, Gabino Castrejón establece: "Son bienes de dominio privado de la Federación, de acuerdo con el artículo 3o. de la Ley que comentamos (Ley General de Bienes Nacionales), los que siguen:

- I. Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2o. de esta ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares;
- II. Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;
- III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común;

- IV. Los que hayan formado parte del patrimonio de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, que se extingan o liquiden en la proporción que corresponda a la Federación;
- V. Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior;
- VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación;
- VII. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero; y,
- VIII. Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de Derecho Público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

También se considerarán bienes inmuebles de dominio privado de la Federación aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo".<sup>17</sup>

**Clasificación de los Bienes de Dominio Privado.**

1. Tierras y Aguas de la Nación no Reguladas.
2. Bienes Nacionalizados.
3. Bienes Vacantes en el Distrito Federal.
4. Bienes de Administración Pública Paraestatal.
5. Bienes Muebles de la Federación.
6. Bienes Inmuebles de la Federación.
7. Bienes de la Federación en el Extranjero.
8. Reservas Territoriales.
9. Bienes para Habitación Popular.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**  
Artículo 27, párrafo primero; fracción II.

**Ley General de Bienes Nacionales.**  
Artículo 1, fracción II.

**Ley General de Bienes Nacionales.**  
Artículo 3.

## **6. Bienes Nacionalizados.**

### **Bienes Nacionalizados. Concepto.**

La nacionalización es un acto administrativo por el que se transfiere a la propiedad pública empresas o propiedades que se encontraban en manos de particulares, con el fin de que el Estado las explote en lo sucesivo, ya sea en forma directa o por medio de organismos descentralizados; de igual manera, puede asumir las diferentes actividades que eran realizadas por los particulares. La nacionalización tiene su origen y fundamento en una determinada concepción política económica del Estado, fuera de la cual carece de sentido; dicho pensamiento indica que corresponde al Estado una participación decisiva en la dirección de la vida económica de la Nación y esa participación puede llegar hasta el punto de que le obligue a impedir que los particulares posean y administren ciertas empresas, para dirigir por sí mismo el papel de empresario. Esta figura jurídica de Derecho Público no es exclusiva de los países con ideología socialista, también existe en Estados liberales.

<sup>17</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO. TOMO II. Cárdenas. México, 2000. Páginas 46, 47 y 48.



Dichas doctrinas estiman conveniente que sea el propio Estado el que, directamente o a través de entidades públicas especiales, tome a su cargo la propiedad y la Administración de ciertas empresas, con el fin de imprimir una dirección más decidida a la actividad económica; de impedir que los particulares se beneficien en exceso con ciertas industrias monopolísticas, vinculadas al interés nacional; o de obtener que sean los intereses generales los que orienten la forma de producción y de distribución de la riqueza en ciertos rubros. En estos últimos casos, un criterio empírico altamente variable determina la decisión nacionalizadora, pero tras ella está siempre la idea de que toca al Estado intervenir en la función económica en toda la medida en que lo reclaman las necesidades públicas de producción de bienes y de distribución de la riqueza.

#### 1938. Nacionalización de Industria Petrolera.

La nacionalización del petróleo dificultó las relaciones comerciales de México con Estados Unidos y Canadá durante la primera mitad del siglo XX. En medio de grandes tensiones internacionales, pero con el apoyo de todos los grupos sociales del país, se llevó a cabo la apropiación de las compañías petroleras extranjeras para crear la empresa nacional Petróleos Mexicanos.

#### Nacionalización.

Expropiación de empresas que pertenecen al sector privado por parte del sector público. Estos procesos suelen tener carácter obligatorio, pero el Derecho Internacional Público impele a recompensar al propietario de la empresa de negocios que se expropia, lo que no evita que los gobiernos se apropien de activos pertenecientes a individuos privados, ni que éstos demanden por la vía judicial a aquellos al considerar la compensación injusta.

#### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 25.

#### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 28, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto.

#### Régimen Jurídico de los Bienes Nacionalizados.

En el Estado Mexicano, la nacionalización incluye el procedimiento a través del cual el Estado se apropia de bienes de la iglesia, representados por interpósita persona, conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Doctrinalmente, existen diversas clases de bienes sujetos al régimen de nacionalización; la primera comprende los templos destinados al culto público existentes al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los que en el instante de dicha promulgación lo hayan estado alguna vez y los que en lo sucesivo se creen para ese objeto; la segunda considera los obispos, las casas curales, los seminarios, los asilos, los colegios, las asociaciones, las corporaciones y las instituciones religiosas, así como los conventos o cualquier otro edificio que hubiera sido construido y destinado a la organización, la propaganda o la enseñanza de un culto religioso.

La tercera clase la constituyen los bienes raíces y los capitales impuestos sobre ellos, siempre que estén en posesión y administrados por asociaciones, corporaciones o instituciones religiosas, sea directamente o a través de interpósitas personas. Tales bienes son propiedad de la Nación, pero si todavía no se hayan en posesión de ella, se necesita tramitar el procedimiento de nacionalización, el cual se hará efectivo mediante el acto judicial, que se realizará conforme a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles, y en el que intervendrá como actor el agente del ministerio público federal. En caso de que los bienes de referencia ya se encuentren en posesión de la Nación, pero no estén inscritos en el Registro Público de la Propiedad, la declaratoria de nacionalización se hará a través de Decreto del Ejecutivo Federal, por conducto de la secretaría de Estado, iniciando de oficio o a petición de parte interesada.

En relación con el Régimen Jurídico de los Bienes Nacionalizados, Andrés Serra establece: "La nacionalización es un régimen de derecho público estricto, establecido, en la Constitución, por medio del cual determinados bienes pasan al dominio total, exclusivo y definitivo de la nación, que en lo sucesivo será la única que podrá disponer de ellos con arreglo a la ley.

Se llama también nacionalización a la explotación de una empresa privada bajo un régimen público exorbitante. Estamos en presencia de la sustitución de una empresa capitalista por una empresa de Estado.

El régimen de la nacionalización ha sido definido como una forma de explotación de una empresa privada bajo un régimen jurídico especial, como en el caso de la mexicanización de las empresas. Es frecuente que este procedimiento se inicie a consecuencia de un procedimiento de expropiación.

Desde la promulgación de la Constitución de 1917 se estableció en México un amplio régimen de nacionalización de diferente naturaleza. Posteriormente, empresas privadas fueron expropiadas creando organismos públicos, inspirados en el interés público y bajo un régimen de normas de derecho público".<sup>18</sup>

Duverger Maurice.

Empresa Nacional.

Empresa que, perteneciendo en otro tiempo a particulares, ha sido asumida por el Estado.

Bienes Nacionalizados.

1. Templos de Culto Público.
2. Obispos.
3. Instituciones Religiosas.
4. Bienes Raíces.

Bienes Raíces.

En sentido amplio, la tierra y todo aquello que esté unido a ésta. Solares, edificios y fábricas, que son objeto de transacciones en el mercado inmobiliario.

Interpósita Persona.

Persona que, aparentando obrar por cuenta propia, interviene en un acto jurídico por encargo y en provecho de otro.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 25.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, fracción II.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 28, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto.

Ley General de Bienes Nacionales.

Artículo 3, fracción II.

#### Comparación Jurídica entre Bienes Expropiados y Bienes Nacionalizados.

La nacionalización se ha confundido con la expropiación, ya que ambas tienen en común que la transferencia de bienes se determina de manera unilateral por el Estado, existe la indemnización y su fin es satisfacer intereses generales. La diferencia principal que existe entre ellas consiste en que mientras en la nacionalización se afectan en conjunto los medios de producción, abarcando una universalidad de bienes, en la expropiación los bienes son determinados de manera individual. Los sujetos sobre los que recae la nacionalización son los empresarios, los que poseen y explotan

<sup>18</sup> Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. Porrúa. México, 1999. Páginas 466 y 467.

medios de producción; en la expropiación el sujeto expropiado carece de tal calidad, pues la misma puede recaer en cualquier persona privada, sea rico o pobre. En la nacionalización los bienes afectados pasan al dominio público; en la expropiación el beneficiario puede ser un particular, por lo que el bien expropiado puede seguir siendo de propiedad privada.

**Nacionalización.**

Expropiación de empresas que pertenecen al sector privado por parte del sector público. Este procedimiento suele tener carácter obligatorio, pero el Derecho Internacional Público impule a recompensar al propietario de la empresa de negocios que se expropia, lo que no evita que los gobiernos se apropien de activos pertenecientes a individuos privados, ni que éstos demanden por la vía judicial a aquellos al considerar la compensación injusta.

**Expropiación.**

Medida interventora de la Administración Pública por la que se priva al administrado de la propiedad privada de determinado bien, Derechos o intereses de naturaleza patrimonial, a cambio de una indemnización, denominada justiprecio.

**Medios de Producción.**

Los medios de producción, tierra y capital, son de propiedad privada. En este contexto el capital se refiere a los edificios, la maquinaria y otras herramientas utilizadas para producir bienes y servicios destinados al consumo.

## 7. Bienes Concesionados.

### Bienes Concesionados. Concepto.

La concesión es un acto jurídico restringido, por razón del cual, el Órgano de la Administración Pública, denominado concedente, faculta a una persona física o a una persona jurídica, denominada concesionario, para realizar diversas actividades; tales como la prestación de un servicio público, la explotación, el uso y el aprovechamiento de bienes del Estado, de las entidades de la Federación o de los municipios; durante un tiempo determinado y con el cumplimiento de condiciones específicas. Las concesiones públicas, son negocios cuyos objetivos radican en proporcionar servicios esenciales para el público; tales como la electricidad, el gas, el suministro de agua, la depuración de aguas residuales y las telecomunicaciones. Asimismo, afectan a casi toda la infraestructura del Estado, ya que requieren grandes redes de distribución integradas y la coordinación de los servicios esenciales, como la red nacional del tendido eléctrico.

Las concesiones públicas tienen una estructura de costos que se beneficia de la gran escala, puesto que los precios unitarios bajan a medida que los consumidores aumentan; sin embargo, la existencia de dichas conexiones comerciales provoca que el concesionario aproveche indebidamente el monopolio natural de prestar el servicio público en un área de operación exclusiva.

En relación con los Bienes Concesionados, Gabino Fraga establece: "En la concesión de explotación sólo se producen relaciones entre el Estado y el concesionario, en tanto que en la de servicio público existe un tercer elemento, los usuarios del servicio. Tal diferencia proviene de la diversidad de los objetos de cada una de las dos clases de concesión, puesto que una se limita a autorizar la explotación de una riqueza pública y la otra la instalación y gestión de un servicio público".<sup>19</sup>

Castrejón Gabino.  
Concesión Administrativa.

<sup>19</sup> Fraga Magaña, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa, México, 1997. Página 368.

Acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del Estado, y para establecer y explotar un servicio público, dentro de los límites y condiciones que señale la ley.

Concesión.

Negocio jurídico por el cual la Administración Pública cede a un particular las facultades de uso privativo de una pertenencia del dominio público o la tarea de un servicio público en plazo determinado y con ciertas condiciones.

Persona Física.

En sentido estricto es el ser humano, en cuanto se considera la dignidad jurídica que como tal merece. Junto con la persona física está la capacidad jurídica, entendida como aptitud para ser titular de Derechos y obligaciones.

Persona Jurídica.

Organización de personas físicas o de personas físicas y bienes a la que el Derecho reconoce capacidad unitaria para ser sujeto de Derechos y obligaciones; tales como la corporación, la asociación y la sociedad.

### Régimen Jurídico de los Bienes Concesionados.

El Derecho que ejerce el Estado Mexicano sobre recursos naturales y aguas es inalienable e imprescriptible, sin que dichas características consideren la imposibilidad de su uso, aprovechamiento y explotación. La inalienabilidad sólo refiere que los bienes de la Nación no pueden ser enajenados, pero sí podrán ser objeto de otro tipo de actos jurídicos, tanto es así que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por parte de los particulares, no podrá realizarse sino mediante condiciones que determinen las leyes administrativas. El uso y aprovechamiento de los recursos naturales, recursos minerales y las aguas, están regulados por la Ley Minera y por la Ley Federal de Aguas. Respecto a las empresas de participación estatal minoritaria y a los particulares, el uso o el aprovechamiento de los recursos se efectuará por concesión minera.

La concesión minera de exploración es el Derecho otorgado a un particular para localizar, identificar y cuantificar las sustancias minerales existentes en el lote minero, mediante investigaciones y registro geológico, incluyendo exploraciones geológicas, trabajos topográficos y perforaciones, así como las obras necesarias para la realización del objeto de la concesión. La concesión minera de explotación es el Derecho otorgado al concesionario para aprovechar las sustancias mineras que obtenga de su trabajo, de acuerdo con la ley. Concerniente al petróleo, como límite a la facultad concesionaria, existe la prohibición de otorgar a los particulares el Derecho de explotación del carburante y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, así como la prohibición de generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público, toda vez que, es exclusiva del Estado.

La concesión de uso, aprovechamiento y explotación de aguas nacionales, puede realizarse, en forma libre, cuando dichos uso y aprovechamiento se efectúen por medios manuales y para fines domésticos o de abrevadero, siempre y cuando no se desvíen las aguas de su cauce. Se detalla que es para usos domésticos cuando la utilización de volúmenes de agua sean los indispensables para satisfacer las necesidades básicas de casas habitación; es por asignación cuando la expiden los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y las demás instituciones del sector público; y es administrativa cuando la expiden los gobiernos del Distrito Federal, de las entidades federativas y de los municipios. La concesión se otorga al particular, persona física o persona jurídica, de nacionalidad mexicana, otorgando sus Derechos por un plazo no mayor de cincuenta años.

Concesión Pública.

Negocio cuyo objetivo radica en proporcionar servicios públicos esenciales para la colectividad; tales como la electricidad, el gas, el suministro de agua, la depuración de aguas residuales y las telecomunicaciones.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, párrafo primero.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 20.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 21.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 22.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 23.

Ley de Aguas Nacionales.  
Artículo 9, fracción VII.

Ley de Aguas Nacionales.  
Artículo 15, fracción II.

Ley de Aguas Nacionales.  
Artículo 20, párrafo primero.

Ley de Aguas Nacionales.  
Artículo 21.

Ley de Aguas Nacionales.  
Artículo 22.

Ley de Aguas Nacionales.  
Artículo 23.

Ley de Aguas Nacionales.  
Artículo 24.

Ley de Aeropuertos.  
Artículo 2, fracción II, párrafo segundo.

Ley de Aeropuertos.  
Artículo 10.

Ley de Aeropuertos.  
Artículo 11.

Ley de Aeropuertos.  
Artículo 12.

Ley de Aeropuertos.  
Artículo 13.

Ley de Aeropuertos.  
Artículo 15.

Ley de Puertos.  
Artículo 20.

Ley de Puertos.  
Artículo 26.

Ley de Puertos.  
Artículo 31.

Ley Minera.  
Artículo 4, fracción IX.

Ley Minera.  
Artículo 7, fracción VI.

Ley Minera.  
Artículo 15.

Ley Minera.  
Artículo 18.

Ley Minera.  
Artículo 19, fracciones I, II, III, IV, V y VI.

Código Civil Federal.  
Artículo 768.

#### Otorgamiento de Bienes Concesionados.

En el otorgamiento de la concesión y las posibles prórrogas al plazo de vencimiento, deben tomarse en cuenta diversos aspectos; tales como el monto de la inversión, el plazo de amortización de la inversión, el beneficio social y económico que significa para la comunidad, la necesidad del servicio que se presta, el cumplimiento de las obligaciones y la reinversión para el mejoramiento de las instalaciones. Advirtiendo que las concesiones se otorgan a título personal, no pueden ser objeto parcial o total de diversas acciones de comercio; tales como la subconcesión, el arrendamiento, el comodato, el gravamen ni cualquier otra forma de contrato, por razón del cual, un particular distinto del concesionario goce de los Derechos derivados de la concesión. Cualquier operación que infrinja esta prohibición será nula de pleno Derecho, y el concesionario perderá en favor de la Nación la concesión.

No obstante, el gobierno federal puede dispensar esta disposición, autorizando la sustitución del titular concesionario; para que la concesión pueda cederse, es necesario contar previamente con la anuencia del Órgano de la Administración Pública concedente. En este sentido, el concesionario suplente debe acreditar que reúne las condiciones solicitadas para el otorgamiento original.

En relación con el Otorgamiento de Bienes Concesionados, Luis Delgadillo establece: "Como las concesiones se otorgan intuitu personae, no pueden ser objeto, en todo o en parte, de subconcesión, arrendamiento, comodato, gravamen o cualquier otro acto o contrato por virtud del cual una persona distinta del concesionario goce de los derechos derivados de aquélla. Cualquier operación que infrinja lo anterior será nula de pleno derecho, y el concesionario perderá en favor de la nación los derechos que derivan de la concesión y los bienes afectados a ella. Para que los derechos y obligaciones emanados de éstas puedan cederse es necesario contar previamente con la autorización expresa de la autoridad concedente, misma que deberá solicitar al concesionario suplente acredite que reúne las condiciones que se exigieron para su otorgamiento".<sup>20</sup>

Otorgamiento de Bienes Concesionados.

1. Monto de Inversión.
2. Amortización de Inversión.

<sup>20</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. Limusa. México, 1997. Página 86.

3. Beneficio Social.
4. Necesidad de Actividad.
5. Cumplimiento de Obligaciones.
6. Mejoramiento de Instalaciones.

Nulidad Jurídica.

Afectación del acto consistente en falta de fuerza legal para obligar, por ser contrario a las leyes, por carecer de la solemnidad en la sustancia o por incumplir en la forma.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 20.

#### Extinción de Bienes Concesionados.

La extinción de la concesión está justificada en diversas causas; tales como el vencimiento de plazo, la renuncia del concesionario, la desaparición del fin, la nulidad, la revocación, la caducidad y la declaratoria de rescate. En este sentido, la desaparición del objeto en la concesión se actualiza con el deterioro de las instalaciones dedicadas a la explotación del recurso; en cuyo caso, se revertirán en favor de la Nación desde el vencimiento del plazo. Por otra parte, la nulidad de la concesión puede ser aplicada por diversos motivos; tales como la incompetencia del funcionario de la Administración Pública que la otorgó, el otorgamiento en contravención a preceptos legales, el error, el dolo o la violencia que restrinja la soberanía de la Nación o los Derechos de un tercero. Cuando la nulidad de la concesión se funde en que hubo error para su otorgamiento, puede ser convalidada al cesar la razón que la generó.

Extinción de Bienes Concesionados.

1. Vencimiento de Plazo.
2. Renuncia del Concesionario.
3. Desaparición de Finalidad.
4. Nulidad.
5. Revocación.
6. Caducidad.
7. Declaratoria de Rescate.

Extinción.

Liquidación total de ciertos Derechos que desaparecen.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 21.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 23.

#### Revocación de Bienes Concesionados.

La revocación de la concesión otorgada sobre bienes de dominio público tiene diversas causas; tales como incumplir con el fin para el que fue otorgada, dar al bien objeto un uso distinto al autorizado, incumplir con las condiciones a que se sujetó el otorgamiento, infringir lo dispuesto en la normatividad que la regula, dejar de pagar en forma oportuna los productos que se hayan fijado y realizar obras sin permiso. Para efectuar la revocación, el Poder Ejecutivo Federal debe someterse al tribunal en materia administrativa, toda vez que, la determinación de revocar corresponde a una resolución judicial, teniendo el carácter de sanción en contra del concesionario. Al emitir el Decreto todos los bienes materia de la concesión, mejoras y accesorios se revertirán de pleno Derecho al control del gobierno federal, sin indemnización alguna para el concesionario. Caso diferente es el de la revocación administrativa.



En efecto, la revocación administrativa es el acto unilateral que el Órgano de la Administración Pública ejecuta por razones de legitimidad, mérito, conveniencia y oportunidad, previa audiencia del interesado.

En relación con la Revocación de Bienes Concesionados, Gabino Castrejón establece: "La práctica administrativa en México se ha orientado a considerar como causa de revocación de las concesiones, la falta de cumplimiento del concesionario a las obligaciones que le impone el régimen jurídico de la misma; así en la concesión de aprovechamiento de aguas nacionales, minera, de transporte, bancaria y de educación, son causas de revocación la falta de cumplimiento por parte del concesionario a las obligaciones antes aludidas. Consideramos que esta situación es más técnica que la de presuponer que se trata de rescisión, pues un acto administrativo como lo es la concesión, no puede ser rescindido, sino más bien revocado por la autoridad que lo otorgó, en los supuestos de incumplimiento que prevén las leyes, los reglamentos y el propio acto de la concesión".<sup>21</sup>

#### Revocación de Bienes Concesionados.

1. Incumplir Finalidad.
2. Uso Distinto del Objeto.
3. Incumplir Condiciones.
4. Infringir Normatividad.
5. Incumplir Pago.
6. Obra sin Autorización.

#### Revocación.

Acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por la voluntad del otorgante.

#### Ley General de Bienes Nacionales.

Artículo 8, fracción III.

#### Ley General de Bienes Nacionales.

Artículo 23.

#### Caducidad de Bienes Concesionados.

Aunque la legislación señala la caducidad de la concesión como una forma de extinción, no precisa los supuestos en que procede ejecutarla, por lo que debe estarse a lo que indica la costumbre. Doctrinalmente, la caducidad de la concesión es el medio de conclusión de facultades y Derechos motivado por el incumplimiento de obligaciones fijadas en la ley a cargo del concesionario, y determinadas en el otorgamiento.

#### Caducidad.

Extinción de una facultad o de una acción por el mero transcurso de un plazo configurado por la ley como carga para su ejercicio.

#### Ley General de Bienes Nacionales.

Artículo 21.

#### Ley General de Bienes Nacionales.

Artículo 23.

#### Rescate de Bienes Concesionados.

<sup>21</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO. TOMO I. Cárdenas. México, 2000. Páginas 390 y 391.

El rescate de la concesión como forma de extinguirla, aplica mediante indemnización, y es aplicable cuando surgen causas de utilidad pública o de interés público que la requieren. Al efecto, la declaratoria de rescate provoca que los bienes, los equipos y las instalaciones destinadas de manera directa a los fines de la concesión, se reviertan al control del gobierno federal; aunque cuando no le sean útiles puede autorizarle sean entregadas al particular que pierde la concesión. En este caso, el valor que corresponde por tales bienes no se incluye en la cantidad que el Estado debe pagar como indemnización. La fijación del monto de indemnización la realiza la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales mediante un dictamen técnico; si el particular afectado por el rescate estuviera conforme con la declaratoria, la cantidad indicada tendrá carácter definitivo; si no estuviera conforme tendrá que reclamarla ante el órgano judicial, que dará una resolución definitiva.

En relación con el Rescate de Bienes Concesionados, Gabino Fraga establece: "Habiendo, pues, una íntima relación entre la recuperación de los capitales invertidos y la duración de la concesión, ocurre preguntar si este elemento forma parte de las estipulaciones contractuales que no pueden ser modificadas sino por otro acto también de naturaleza contractual, o si, por el contrario, es uno de los elementos reglamentarios de la concesión que puede ser modificado en cualquier instante por un acto unilateral.

Creemos que la duración de la concesión puede ser un pacto contractual, y sin embargo, reconocerse la posibilidad del rescate de las concesiones".<sup>22</sup>

**Rescate.**

Facultad del Órgano de la Administración Pública de extinguir una concesión, asumiendo la gestión directa del servicio que constituía su objeto.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 21.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 26.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 63, fracciones III y IV.

---

<sup>22</sup> Fraga Magaña, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa. México, 1997. Página 252.

## CAPITULO DOS

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TERRITORIO NACIONAL.

#### Organización del Territorio Azteca.

Cuando llegaron los conquistadores españoles capitaneados por Hernán Cortés a las tierras de Anáhuac, tres pueblos eran, por su civilización y por su importancia militar, los que dominaban la mayor parte de lo que ahora constituye el territorio mexicano. Dichos pueblos llamados Azteca o mexica, tepaneca y acolhua se distinguieron por su enorme trascendencia política. Estos reinos, en cuanto a su organización interna, se encontraban ordenados de manera similar, ya que establecieron como gobierno una oligarquía primitiva, evolucionando posteriormente hacia una monarquía absoluta. En la monarquía, el rey era la autoridad primordial, señor de vidas y dueño de haciendas; alrededor del cual se agrupaban diversas clases privilegiadas; tales como los sacerdotes, representantes del poder inmortal; los guerreros de linaje, en su mayoría nobles; y la nobleza en general, constituida por familias de abolengo.

A continuación estaba el pueblo, una masa enorme de individuos sobre cuyos hombros se mantenían las anteriores clases referidas. Estas notorias diferencias de clase se reflejaban fielmente en la distribución de la tierra. El soberano era el dueño absoluto de todos los territorios sometidos por su armamento a través de la conquista, de manera que, cualquiera otra forma de posesión o de propiedad territorial procedía del propio rey. Desde una época que se remonta al nacimiento de los reinos, los precusores tomaron posesión de algunas extensiones de tierra, que sirvió de asiento para futuras fincas agrícolas, tanto de nobles como de guerreros, desplazando a la mayoría de los nativos originales.

#### Clases Sociales Aztecas.

1. Rey.
2. Nobleza.
3. Plebeyos.
4. Esclavos.

#### Hernán Cortés Pizarro.

Militar español. Nació en Medellín. Tuvo por padres a Martín Cortés y a Catalina Pizarro, emparentada ésta con la familia del mismo apellido, residente en Trujillo. Por algún tiempo fue estudiante en la Universidad de Salamanca. De hecho, Hernán Cortés se preciaba de su conocimiento del latín, los romances y la historia, lo que le permitió expresarse con soltura y atildado estilo en sus varios escritos y de modo particular en sus Cartas de Relación.

#### Sociedad Azteca. Mexica.

La sociedad Azteca estaba dividida en diversas clases. Los esclavos, los plebeyos y los nobles. La condición de esclavo era similar al de un criado contratado, aunque los hijos de los pobres podían ser vendidos como esclavos; en tal caso, solía hacerse por un periodo determinado. Los esclavos podían comprar su libertad y los que lograban escapar de sus amos y llegar hasta el palacio real sin que los atraparan obtenían la libertad inmediatamente. A los macehuaitin o plebeyos se les otorgaba la propiedad vitalicia de un terreno en el que construían su casa. Sin embargo, a los tlalmaitin o plebeyos de las capas más bajas, no se les permitía tener propiedades y eran campesinos en tierras arrendadas. La nobleza estaba compuesta por los nobles de nacimiento, los sacerdotes y los que se habían ganado el Derecho a serlo, especialmente los guerreros.

#### Sociedad Tepaneca.

El primer gobernante histórico del pueblo Tepaneca, después de nueve reyes míticos, fue Tezozómoc. Los belicosos tepanecas se enzarzaron en una lucha por la hegemonía en la que derrotaron a chichimecas y toltecas, ayudados al principio por los Aztecas de Tenochtitlán. Estos últimos; sin embargo, fueron agraviados por el sucesor de Tezozómoc, Maxtla, que había llegado al trono, después de una guerra civil.

#### Sociedad Acolhua.

La población era de origen chichimeca, los acolhuas llegaron al valle de México en el siglo XIII, época en la que el caudillo Xolotl controlaba esa región. Primero se establecieron en Tenayucan Oztopolco y, en el siglo XIV alcanzaron una gran expansión. El centro y cabecera de sus actividades parece haber sido Cuatlichan, identificado como Acolhuacan, de cuya población tomaron su nombre gentilicio. Posteriormente, fue Texcoco la cabecera de su señorío.

#### Oligarquía.

Forma de gobierno en que el poder supremo está en manos de unas pocas personas. En una oligarquía, el gobierno está controlado por una facción que actúa según su propio interés sin tener en cuenta el bienestar del pueblo.

#### Monarquía.

Forma de Estado en la que una persona tiene Derecho a reinar como cabeza, en general por vía hereditaria, con carácter vitalicio. El poder del rey puede ser absoluto o estar muy limitado, como es usual en las monarquías actuales.

### Régimen Jurídico del Territorio Azteca.

Los Aztecas no llegaron a formarse un concepto absoluto sobre cada uno de los géneros de propiedad que desarrollaron; únicamente los diferenciaban mediante vocablos que se referían a la calidad social del poseedor. De esta manera, en mapas especiales se encontraban las tierras del reino perfectamente delimitadas y separadas unas de otras por colores escogidos para tal efecto; las tierras que pertenecían a los barrios estaban señaladas con color amarillo claro, las que pertenecían a los nobles estaban señaladas con color rojo y las que pertenecían al rey estaban señaladas con color púrpura. Por otra parte, los límites de las propiedades y su extensión se hallaban indicados con signos jeroglíficos.

En relación con el Régimen Jurídico del Territorio Azteca, Lucio Mendieta establece: "En cuanto a las medidas agrarias, sabemos que marcaban en sus mapas las superficies de los terrenos con cifras referidas al perímetro de los mismos, o bien a lo que de sembraduras eran capaces de contener.

Los magistrados indígenas tomaban en cuenta estos mapas para fallar en los litigios que se suscitaban a propósito de tierras".<sup>1</sup>

#### Régimen Jurídico del Territorio Azteca.

1. Rey. Púrpura.
2. Nobleza. Rojo.
3. Barrio. Amarillo.

#### Posesión.

Situación de poder de hecho sobre las cosas o los Derechos, a la que se otorga una protección jurídica provisional que no prejuzga la titularidad de los mismos.

#### Propiedad.

Derecho de gozar y disponer de un bien, sin otras limitaciones que las establecidas por las leyes. La propiedad es el Derecho real por excelencia e implica un poder directo e inmediato sobre las cosas. Es oponible frente a todos, siendo los restantes Derechos reales sobre cosa ajena, constituidos sobre la base de una de las facultades que, perteneciendo en principio al dominio, se separa de él en un momento dado.

### Clasificación del Territorio Azteca.

Los Aztecas alcanzaron un mínimo concepto de propiedad particular comparado con el que llegaron a formarse los romanos. En efecto, la doctrina romana tradicional otorgaba tres atributos fundamentales al Derecho de propiedad particular que revestían su concepción; la facultad de usar,

<sup>1</sup> Mendieta Y Núñez, Lucio. EL PROBLEMA AGRARIO DE MÉXICO. Porrúa, México, 1999. Páginas 20 y 21.

la facultad de gozar y la facultad de disponer. Para los Aztecas, la propiedad del soberano estaba respaldada por la facultad plena para disponer de sus propiedades sin limitación alguna; por lo que, podía transmitir las totalmente o en parte a través de la donación, asimismo, podía enajenarlas y otorgarlas en usufructo a quien mejor le pareciera, aunque buscando por cortesía social respetar las costumbres ancestrales. Tales prácticas llegaron a convertirse en auténticas limitaciones legales de la pertenencia, por lo que derivaron en nuevas formas de propiedad territorial. El mayorazgo surgió como obligación del rey para transmitir la propiedad real preferentemente a su familia.

Dichas propiedades debían ser devueltas a la soberanía del ente social por abandono del cargo monárquico, por muerte del rey y al extinguirse sus parientes en línea directa. Cuando el rey donaba alguna propiedad a un noble en recompensa de servicio sin la condición de transmitirla a sus descendientes, éste podía enajenarla o donarla; su Derecho de propiedad no encontraba otro límite que la prohibición de transmitirlo a los plebeyos, pues a éstos no les eran permitidos adquirir la propiedad inmueble. En el mismo caso estaba la propiedad de los nobles adquirida por herencia de los primeros pobladores. Además de los nobles, los guerreros recibían propiedades del rey en recompensa de sus hazañas, unas veces sin condición y otras con la usual de transmitirlas a sus descendientes. No todas las tierras poseídas por nobles y guerreros, provenían de la conquista; gran parte de sus posesiones se remontaban a la fundación de los reinos.

#### Clasificación del Territorio Azteca.

1. Tecpantlalli. Propiedad Real.
2. Pillalli. Propiedad Noble. Propiedad Guerrera.
3. Tecpantlalli. Michimalli. Propiedad Religiosa. Propiedad Militar.
4. Calpulli. Propiedad Comunal.

#### Propiedad Azteca.

Los Aztecas convirtieron el lecho del lago, que era poco profundo, en chinampas, jardines muy fértiles, construidos con un amazón de troncos que sostenían arena, grava y tierra de siembra, atados con cuerdas de ixtle, para lograr islas artificiales donde se cultivaban verduras y flores y se criaban aves domésticas. Se hicieron calzadas y puentes para conectar la ciudad con tierra firme; se levantaron acueductos y se excavaron canales por toda la ciudad para el transporte de mercancías y personas. Las construcciones religiosas, gigantescas pirámides escalonadas recubiertas de piedra caliza y estuco de vivos colores, sobre las que se construían los templos, dominaban el paisaje.

## 1. Época Colonial.

### Organización del Territorio Colonial.

El conjunto de leyes y disposiciones en materia de tierras y de aprovechamientos naturales que regulaban a Nueva España se expidieron desde los primeros años a partir de la conquista; no obstante, los precedentes fundamentales de la propiedad territorial datan de la época colonial. El análisis de la evolución jurídica desde la propiedad primitiva hasta la consumación de la organización territorial facilita una perspectiva cierta de su composición y de la aplicación que tuvo en realidad durante dicho tiempo. Contra los buenos deseos del rey de España, inspirados en una supuesta piedad y sustentados en los informes que recibían de quienes vigilaban la denominada nueva tierra, estaban los intereses personales de los colonizadores que actuaron con desmedida voracidad. Establecida Nueva España, los españoles dictaron una incipiente regulación de la propiedad privada que en principio respetaba las autoridades y las costumbres de los pueblos indígenas.

Sin embargo, exigieron la debida sumisión, el tributo económico y la ayuda incondicional en sus luchas contra poblaciones enemigas. Después de la sanguinaria guerra entablada por los españoles contra los Aztecas, los colonialistas decidieron establecer las plataformas comerciales y políticas que extendieran al propio tiempo su civilización cultural y su dominación territorial. Los

vencidos Aztecas sufrieron no sólo la invasión de la tierra, sino que, al ponerse en contacto con la civilización extranjera, imitaron por obligación sus leyes, sus instituciones y sus costumbres intrusas, padeciendo la influencia que los pueblos más salvajes ejercen por la fuerza sobre los más civilizados, según lo demuestra la historia. La organización de la propiedad, en la colonia, distaba mucho de cubrir las necesidades del adelantado pueblo indígena.

En relación con la Organización del Territorio Colonial, Andrés Serra establece: "Desde que llegaron los españoles a colonizar las tierras americanas se preocuparon constantemente porque éstas fueran explotadas. Para este propósito se dictaron disposiciones que intentaron el fraccionamiento de la propiedad y asegurar su debida explotación. Las tierras comunales indígenas se respetaron en gran parte y se procuró que conquistadores, encomenderos, las corporaciones religiosas y otros, no encontraran la propiedad. El problema era demasiado complejo para resolverlo con buenas intenciones".<sup>2</sup>

30 de mayo de 1521. Grandeza Imperial de Tenochtitlán.

Después de atravesar los volcanes, Hernán Cortés y sus soldados hicieron su primera entrada en Tenochtitlán, llegando por la calzada de Iztapalapa que unía por el sur a la ciudad con la ribera del lago. Alojados en los palacios reales pudieron percatarse de la grandeza y poderío de la ciudad. Moctezuma II, que los recibió como huéspedes, pronto se convirtió en su prisionero. Los conquistadores marcharon en busca del auxilio de sus aliados tlaxcaltecas y no fue sino hasta 1521, cuando dieron principio al asedio formal de la ciudad de Tenochtitlán. Para ello, Cortés concentró a más de 80,000 tlaxcaltecas y reforzó sus propias tropas con la llegada de otras varias expediciones a Veracruz. Desde finales de abril de 1521, había botado al agua trece bergantines que ejecutaron un papel muy importante en el asedio de la isla, donde se erigía la ciudad.

9 de diciembre de 1526. Cédula Real. Carlos I.

Faculta a los particulares para que pudieran sacar oro y plata, azogue y cualquier otro metal en todas las minas que hallaran y donde quisieran y a bien tuvieran recogerlos y labrarlos sin ningún género de impedimentos, con sólo la indispensable circunstancia de dar noticia o cuenta al gobernador y oficiales reales de la provincia.

1535. Inicio del Virreinato en Nueva España.

Después de la caída militar de Tenochtitlán, la forma de gobierno de lo que Hernán Cortés llamó Nueva España se instituyó con la designación del primer virrey español, Antonio de Mendoza hasta sumar un total de sesenta y un virreyes. Antonio de Mendoza y sus sucesores dirigieron una serie de expediciones militares y exploratorias con las cuales finalmente hicieron parte de Nueva España a distintos Estados.

Carlos I. Carlos V.

Rey de España y emperador del Sacro Imperio Romano Germánico. Nació en Gante. Hijo del archiduque Felipe I el Hermoso y de la reina castellana Juana I la Loca. En 1506, la política matrimonial de sus abuelos, la muerte de su padre, la desaparición prematura de presuntos herederos y la incapacidad de su madre concentraron en su persona las dispares herencias de cuatro dinastías. Como una de las principales figuras de la edad moderna, llevó a cabo el último intento por mantener la unidad europea en torno al cristianismo católico.

Propiedad Territorial.

En el régimen territorial del Estado, el tamaño de la propiedad y la relación entre la propiedad y la explotación agrícola constituyen una dimensión fundamental de la estructura rural. La propiedad colectiva, tanto si se trata de la de las comunidades campesinas como de la propiedad decretada y dirigida por el Estado, disminuye con el avance de la propiedad privada.

Régimen Jurídico del Territorio Colonial.

Durante la época colonial, los españoles legislaron para limitar la extensión de tierra que se podía conceder por colono, con la finalidad de evitar la concentración excesiva en pocas manos. Por ello, en el régimen jurídico colonial, el virrey estableció la facultad de revisión constante de los títulos de propiedad, por parte de la autoridad virreinal. Con este pretexto, el virrey desató la horda bárbara para apoderarse por la fuerza, de los animales, de las armas y de las tierras indígenas. Debido a que

<sup>2</sup> Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. Porrúa, México, 1999. Página 341.



los Aztecas eran impopulares entre el conjunto de pueblos indígenas, no hubo alguno que quisiera respaldar su defensa, además, los españoles pretendieron dar a la colonización una apariencia de legalidad. Al efecto, invocaron como argumento la Bula Alejandrina con la que fue solucionada la disputa que entablaron España y Portugal sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus respectivos Estados.

4 de mayo de 1493. Bula Inter Caetera. Alejandro VI.

Se da, concede y asigna perpetuamente a los Reyes de Castilla y León, y a sus sucesores, todas las islas y tierras firmes, halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren hacia el Occidente y Mediodía, fabricando y componiendo una línea del Polo Ártico, que es el Septentrión, al Polo Antártico, que es el Mediodía; ora se hayan hallando islas y tierras, ora se hayan de hallar hacia la India o hacia cualquier parte, la cual línea dista de cada una de las islas que vulgarmente dicen de las Azores y Cabo Verde, cien leguas hacia el Occidente y Mediodía y de cuyas tierras no hubiere tomado posesión ningún otro rey o príncipe cristiano hasta el día de Navidad del año de 1492.

Alejandro VI.

Rodrigo de Borgia. Papa. Nació en Játiva. Fue adoptado por la familia de su tío materno, Alfonso Borgia. Siendo un adolescente, Rodrigo de Borgia recibió subvenciones y rentas eclesiásticas. Tras estudiar Derecho en Bolonia, tuvo una fulgurante carrera, llegando a ser cardenal, obispo y competente administrador de la corte papal, aunque su fama la obtuvo por su vida licenciosa y corrupta. Como miembro de la poderosa familia Borgia, acumuló grandes riquezas y llevó una vida llena de placeres mundanos. Siendo Papa publicó las Bulas Alejandrinas que establecieron la partición del Nuevo Mundo entre España y Portugal, y el envío de los primeros misioneros a América.

Bula.

Carta especial en la religión católica relativa a materia de fe o cuestiones generales que lleva el sello del papa. En la edad media, la palabra bula significaba sello, por lo que se aplicaba también al documento en el que se realizaba la impresión. La aplicación de este término, de forma exclusiva, a los documentos papales, en oposición a los documentos de Estado que llevan el membrete real, es una práctica moderna.

Gobierno Virreinal.

Un virrey nombrado al efecto ejercía, en nombre del rey de España, el gobierno de Nueva España. A lo largo del período colonial hubo diversos virreyes, siendo el primero Antonio de Mendoza y el último Juan O'Donjú. El inicio del virreinato se distinguió por su sentido de la justicia y por las grandes empresas expedicionarias llevadas a cabo, entre las que cabe incluir aquellas que se dirigieron hacia las posesiones españolas en el océano Pacífico. Asimismo, fomentó el incipiente desarrollo económico de Nueva España con medidas como la acuñación de moneda propia y la puesta en marcha de numerosas obras públicas que ampliaron la infraestructura minera. En Nueva España se establecieron formalmente divisiones territoriales que se mantuvieron hasta que se creó la Comandancia General de las Provincias Internas, y, posteriormente, las Intendencias.

Clasificación del Territorio Colonial.

La colonización de Nueva España fue una tarea que se llevó a cabo con fondos particulares, España no tenía un ejército suficientemente abastecido como para dedicarlo a la ocupación de las Indias, de manera que, tan pronto se lograba subyugar a un pueblo indígena, el trofeo se repartía entre oficiales y soldados de acuerdo a su categoría. Con este criterio se partieron grandes longitudes de tierras y de tributos, autorizados por ordenes reales; en efecto, cuando los españoles lograron la invasión definitiva del territorio Azteca y, para asegurar el mantenimiento de los batalladores, el rey dispuso que se les asignaran suficientes tierras y bastante cantidad de indígenas. Comenzó la explotación de Aztecas en el trabajo duro de la agricultura; no obstante, empeñados en dar a su brutal comportamiento la apariencia de buena voluntad, los españoles alegaron que su misión era instruir a los indígenas en la religión católica.

Estas distribuciones fueron posteriormente legalizadas a través de supuestas donaciones sustentadas por instrucciones reales, sin reconocer que en realidad se trataba del pago a servicios prestados en favor de la corona española. A la postre, disfrazadas como simples donaciones, se racionaron muchas más extensiones de tierra, cuyo objeto no fue otro que el de estimular a los



españoles para colonizar los desiertos territoriales de Nueva España. Las disposiciones reales alegadas con este propósito particular fueron diversas.

En relación con la Clasificación del Territorio Colonial, Gabino Fraga establece: "Especial cuidado mereció dentro de la legislación colonial el régimen de propiedad de las tierras de los indios, como lo demuestran las múltiples disposiciones que se dictaron al respecto.

Ellas pueden clasificarse en dos grupos: las que se referían a las propiedades que los indios tenían desde antes de la conquista y las que proveían a la formación de nuevas poblaciones.

Respecto del primer grupo, es notable el celo que pusieron los gobernantes para que en todos los casos, aun en los de formación de nuevos poblados de españoles, se tuviera especial cuidado de respetar y conservar la propiedad de los indios".<sup>3</sup>

1265. Código de las Siete Partidas. Alfonso X.

Ley VII.

Cuáles deben ser las leyes en sí.

Cumplidas han de ser las leyes, e muy cuidadas e catadas, de guisa que sean con razón, e sobre cosa que pueden ser segund natura, e las palabras dellas que sean buenas e llanas e paladinas, de manera que todo ome las pueda entender e retener. E otrosí han de ser sin escatima e sin punto; porque no puedan de el Derecho sacar razón torticera por su mal entendimiento, queriendo mostrar la mentira por verdad, o la verdad por mentira; e que no sean contrarias las unas de las otras.

Ley IX.

Cuál debe ser el facedor de las leyes.

El facedor de las leyes debe amar a Dios e tenerle ante sus ojos, cuando las ficiere, porque sean derechas e cumplidas. E otrosí debe amar iusticia e procomunal de todos. E debe ser entendido para saber departir el Derecho del tuerto, e no debe haber vergüenza en mudar e enmendar sus leyes quando entendiera o le mostraren razón porque lo deba hacer; que gran Derecho es, que el que a los otros ha de enderezar, e enmendar, que lo sepa hacer a sí mismo quando errare.

18 de junio de 1513. Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad. Fernando II.

Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que deseamos: es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares, que por el gobernador de la nueva población les fuesen señalados, haciendo distinción, entre escuderos y peones.

Clasificación del Territorio Colonial.

1. Propiedad Absoluta.  
Reyes de España.
2. Propiedad Mercedada.  
Indígena.  
Español.

Alfonso X. El Sabio.

Rey de Castilla y León. Nació en Toledo. Hijo del rey Fernando III y de Beatriz de Suabia, hija del emperador Felipe de Suabia. En 1249, contrajo matrimonio con Violante de Aragón, hija del rey de Aragón, Jaime I el Conquistador. A la muerte de su padre, reanudó la ofensiva contra los musulmanes, dentro del proceso general de la reconquista, ocupando las fortalezas de Jerez y Cádiz. En 1264, tuvo que hacer frente a una importante revuelta de los mudéjares asentados en el valle del Guadalquivir.

Fernando II. El Católico. Fernando V.

Rey de Aragón y rey consorte de Castilla. Nació en Sos. Esposo de la reina Isabel I de Castilla, por cuyo reinado conjunto sobre las dos coronas son más conocidos ambos como los reyes católicos. Hijo del rey de la corona de Aragón Juan II, a quien sucedió, y de Juana Enríquez. Fue el prototipo de político renacentista, inspiró la principal obra de Nicolás Maquiavelo, El Príncipe, y supo combinar diplomacia y eficacia militar. En 1466, fue nombrado gobernador general de Aragón y Cataluña. En 1469, su matrimonio con la princesa Isabel de Castilla, hermana de Enrique IV, marcó decisivamente su trayectoria y proyectó su figura hacia la política de Castilla. A la muerte de su padre, y gracias a su boda, se produjo la unión dinástica de la corona de Aragón con la de Castilla, unión que respetó las leyes e instituciones propias de cada reino.

<sup>3</sup> Fraga Magaña, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO Porrúa México, 1997. Página 355.

## 1.1. Propiedad Territorial del Real Patrimonio.

### Propiedad del Real Patrimonio. Concepto.

La cesión de tierra indígena para colonizadores se entendió, en su tiempo, en beneficio propio del rey español y no en favor de España, por lo que el monarca legisló apresuradamente para regular y proteger lo que denominó el patrimonio real. Como consecuencia de que la propiedad territorial que formaba parte del patrimonio real pertenecía exclusivamente al soberano español, ningún particular pudo oponer Derecho alguno sobre sus alcances, salvo el título de propiedad que emanara de la propia corona española. Quedó señalada así una diferencia notoria entre la propiedad particular que estableció la legislación en Nueva España y la regulada por las demás legislaciones europeas que reconocían el concepto doctrinal de propiedad, es decir, un Derecho absoluto instituido en favor de su titular, con facultad de uso, facultad de disfrute y facultad de disposición.

18 de mayo de 1680. Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias. Antonio de León Pinelo.

El mayor esfuerzo de clarificación de toda la normativa en Nueva España fue el llevado a cabo por Antonio de León Pinelo, que culminó con la publicación de la recopilación de leyes, en la que se seleccionaron aquellas que continuaban en vigor. Fue sancionada por el rey Carlos II y está formada por nueve libros, divididos en cuatro volúmenes, con seis mil trescientas ochenta y cinco leyes agrupadas en doscientos dieciocho títulos. Abarcó todos los aspectos relacionados con la vida colonial, incluidos los religiosos. El primer libro reunió la normativa sobre el acceso a los cargos eclesiásticos, el funcionamiento del Tribunal de la Inquisición y la distribución de las limosnas. De los ocho restantes, uno de ellos, el sexto, estuvo dedicado específicamente a todo lo relacionado con la población indígena. La condición del indígena, la reducción, los servicios y los tributos que tenía que prestar. La compleja estructura política y administrativa quedó reflejada en siete libros que reunieron las leyes que afectaban a la formación de las instituciones de gobierno y sus cargos, la defensa de las colonias y la formación de las ciudades.

#### Propiedad Real.

1. Plena In Repotestas. Facultad de Disposición Ilimitada.
2. Facultad de Transmisión.

#### Propiedad Particular.

1. Uti. Facultad de Uso.
2. Frui. Facultad de Goce.
3. Abuti. Facultad de Disposición.

#### Antonio de León Pinelo.

Cronista y jurista español. Nació en Valladolid. Ciudad donde comenzó sus estudios. Pronto se desplazó con su familia a las Indias, asentándose en Lima, después de haber residido en Buenos Aires y Córdoba. En 1619, finalizó sus estudios de leyes y pasó a ejercer como abogado en la audiencia limeña. Dos años más tarde regresó definitivamente a España, concretamente a Madrid. Letrado del Consejo de Indias desde 1629, alcanzó el cargo de cronista mayor de Indias. Su obra jurídica más importante fue el encargo recibido de llevar a cabo la recopilación de las leyes de Indias, que acometió en solitario a partir de 1629, aunque no alcanzó a ver su publicación.

### Régimen Jurídico de la Propiedad del Real Patrimonio.

Por su naturaleza jurídica de donación, según la ideología de la época, supuestamente los territorios descubiertos y dominados por los españoles en América, debían considerarse dentro de la categoría del dominio privado, equivalente a propiedad privada del rey. Atenidos a la bula alejandrina, los reyes españoles dispusieron siempre de los territorios de Indias como de cosa propia y en más de una de sus cédulas reales declararon que los juzgaban de su propiedad particular; pero en medio de la confusión otras cédulas reales hablan de esos mismos territorios como pertenecientes a la corona real y en otras como parte del patrimonio real. Las contradicciones dañaron en esencia la concepción patrimonialista del Estado. La realidad es que la bula alejandrina no dio a los monarcas únicamente el

dominio de las tierras, sino que al mismo tiempo, les otorgó la soberanía y jurisdicción de Nueva España; por lo cual dicha noción de propiedad es distinta a la de propiedad particular.

Desde otro punto de vista, por más que el descubrimiento de América se haya realizado por iniciativa de los reyes católicos y por más que la conquista de los pueblos indígenas se llevara a cabo con fondos particulares, tales hechos jurídicos denominados descubrimiento y conquista, no deben ser estimados de orden privado; sino que entran forzosamente, por su propia naturaleza, dentro del Derecho Público. A mayor abundamiento, las Indias constituyeron un reino gobernado por virreyes, es decir, personas que suplían a los reyes de España y por otras autoridades que representaban a los mismos, no por simples administradores de bienes particulares, por lo que el ámbito al que pertenecen sus actos es indudablemente al del Derecho Público.

En relación con el Régimen Jurídico de la Propiedad del Real Patrimonio, Luis Delgadillo establece: "Esta cesión se entendió, en su tiempo, en beneficio de la Corona Española y no en favor del Estado español, por lo que los Reyes legislaron para regular lo que se denominó patrimonio real, según Leyes I y XIV de la Recopilación de Indias.

Como consecuencia de que la propiedad de estas tierras correspondía a los monarcas españoles, ningún particular pudo tener derecho alguno sobre ellas sin título que emanara de la Corona, marcándose así una diferencia entre la propiedad que estableció la legislación colonial española y la regulada por las demás legislaciones europeas. Estas reconocían un concepto de propiedad romana, concebida como un derecho absoluto instituido en favor de su titular, y que otorgaba la amplia facultad de usar, disfrutar y disponer libremente de ella".<sup>4</sup>

4 de mayo de 1493. Bula Inter Caetera. Alejandro VI.

Se da, concede y asigna perpetuamente a los Reyes de Castilla y León, y a sus sucesores, todas las islas y tierras firmes, halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren hacia el Occidente y Mediodía, fabricando y componiendo una línea del Polo Ártico, que es el Septentrión, al Polo Antártico, que es el Mediodía; ora se hayan hallando islas y tierras, ora se hayan de hallar hacia la India o hacia cualquier parte, la cual línea dista de cada una de las islas que vulgarmente dicen de las Azores y Cabo Verde, cien leguas hacia el Occidente y Mediodía y de cuyas tierras no hubiere tomado posesión ningún otro rey o príncipe cristiano hasta el día de Navidad del año de 1492.

1 de noviembre de 1571. Cédula Real. Felipe II.

Por donación de la santa sede apostólica y otros justos y legítimos títulos somos Señor de las Indias Occidentales, isla y tierra firmes del Mar Océano descubiertas y por descubrir y están incorporadas en nuestra Real Corona de Castilla. Por haber Nos sucedido enteramente en el Señorío de las Indias y pertenecer a nuestro patrimonio y Real Corona los baldíos, suelos, tierras y selvas que no estuviesen concedidos por los Señores Reyes nuestros predecesores, o por Nos, o en nuestro nombre, conviene que toda la tierra, que se posee sin justos y verdaderos títulos, se nos restituya, según y como nos pertenece.

Alejandro VI.

Rodrigo de Borgia. Papa. Nació en Játiva. Fue adoptado por la familia de su tío materno, Alfonso Borgia. Siendo un adolescente, Rodrigo de Borgia recibió subvenciones y rentas eclesiásticas. Tras estudiar Derecho en Bolonia, tuvo una fulgurante carrera, llegando a ser cardenal, obispo y competente administrador de la corte papal, aunque su fama la obtuvo por su vida licenciosa y corrupta. Como miembro de la poderosa familia Borgia, acumuló grandes riquezas y llevó una vida llena de placeres mundanos. Siendo Papa publicó las Bulas Alejandrinas que establecieron la partición del Nuevo Mundo entre España y Portugal, y el envío de los primeros misioneros a América.

Felipe II.

Rey de España. Nació en Valladolid. Llegó a gobernar sobre el vastísimo conjunto de territorios integrado por las coronas de Castilla y Aragón, Navarra, el Rosellón, el Franco Condado, los Países Bajos, Sicilia, Cerdeña, el Milanesado, Nápoles, Portugal y su Imperio Afroasiático, toda la América descubierta y Filipinas. Sin duda, la unidad territorial más amplia de la edad moderna puesta bajo un mismo cetro. Hijo y heredero del rey Carlos I y de

<sup>4</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. Limusa, México, 1997. Páginas 57 y 58.

Isabel de Portugal. En su preparación para hacerse cargo de su cometido regio y de gobierno se instruyó desde muy joven con Juan Martínez Silicio y Juan de Zúñiga. Su papel en política interior y su protagonismo internacional fueron destacadísimos durante la segunda mitad del siglo XVI.

#### Bula Papal.

La mayoría de los juristas y teólogos del siglo XV defendía el poder universal del papa para intervenir en los asuntos temporales de los pueblos, ya que la sociedad cristiana daba prioridad a los fines espirituales. De esta manera, la iglesia, salvaguarda de la doctrina evangélica y, en su lugar, el romano pontífice como cabeza de la misma, podía tener jurisdicción sobre paganos e infieles, ignorantes o enemigos del evangelio, y en algunos casos, incluso, disponer de sus tierras en favor de un príncipe cristiano bajo obligación evangelizadora.

#### Soberanía.

Poder o autoridad que posee una persona o un grupo de personas con Derecho a tomar decisiones y a resolver conflictos en el seno de una jerarquía política. El hecho de poder tomar estas decisiones implica independencia de los poderes externos y autoridad máxima sobre los grupos internos.

### Clasificación de la Propiedad del Real Patrimonio.

La doctrina considera que Nueva España correspondía íntegramente en propiedad privada a los reyes españoles; aunque conforme con la organización real sobre Derechos patrimoniales, los bienes estaban clasificados en diversas categorías; propiedades, rentas y Derechos del tesoro real; propiedades, rentas y Derechos de la casa real; y los bienes privados del monarca.

#### Glosa 4 de la Ley I, Título 17, Partida 2.

El patrimonio real se encuentra constituido por tres clases de bienes:

**Patrimonio del Estado.** Propiedades, rentas y Derechos con que está dotado el tesoro real para subvenir a la Administración, orden y defensa del reino.

**Real Patrimonio.** Propiedades, rentas y Derechos con que está dotada la casa real para sus gastos.

**Patrimonio Privado del Rey.** Bienes que el rey posee como persona privada, por herencia, donación, legado, compra u otro cualquier título que le sea propio y personal. Los de la tercera, el patrimonio privado del rey.

#### Teoría de la Propiedad Pública.

La propiedad pública pertenece al Estado. Las sociedades primitivas solían compartir ciertos Derechos de propiedad, como el Derecho a cazar o pescar en un determinado lugar. Aunque existía cierta propiedad personal, como las armas o los utensilios de cocina, parece ser que la propiedad real era común. La tierra no empezó a considerarse como propiedad privada hasta después de la edad media. Bajo el sistema feudal, la tierra podía ocuparse, pero no se tenía la propiedad. Esta ocupación implicaba muchas obligaciones. En el sentido moderno de propiedad, tan sólo los monarcas y la iglesia poseían la tierra.

#### Teoría de la Propiedad Privada.

La propiedad privada pertenece a una persona física, a un grupo de personas físicas, a una persona jurídica, o a cualquier otro tipo de organización no estatal. Existen dos clases de propiedad; la propiedad real y la propiedad individual. La propiedad real está constituida por la tierra y cualquier cosa vinculada a ella; tales como los bienes inmuebles y sus cimientos. La propiedad individual es toda aquella propiedad que no sea propiedad real. La propiedad individual a su vez se puede subdividir en propiedad tangible e intangible. La propiedad tangible es aquella que tiene una existencia física; tal como un predio. La propiedad intangible no tiene existencia física pero; sin embargo, sí puede ser poseída legalmente; tal como el Derecho de la patente. Algunas cosas no pueden considerarse ni propiedad real ni propiedad individual; tal como el mar.

## 1.2. Propiedad Indígena.

### Propiedad Indígena. Concepto.

La propiedad indígena sufrió brutales ataques desde que se ejecutó la conquista española. La confiscación de las propiedades de Moctezuma II, decretada por Hernán Cortés, es el modelo más antiguo que puede aludirse a este respecto. Es increíble que los primeros repartos de tierra se hayan realizado manteniendo intacta la propiedad indígena, pues la totalidad de las tierras cultivables estaban ocupadas; sobre todo, por el amplio dominio del imperio Azteca. En consecuencia, sólo en

pueblos y ciudades de nueva creación fue posible hacer repartos de tierras entre los españoles sin lesionar la propiedad indígena; para tal efecto, en los primeros años de su arribo, los inmigrantes españoles buscaron poblar el territorio inhabitado de Nueva España. Sin embargo, las condiciones intrincadas del terreno los obligaron a establecerse en comunidades indígenas, después de algún tiempo, actuaron como ladrones para ocuparlas.

Los primeros repartos formales de tierra se hicieron afectando las propiedades del rey español y de sus súbditos colonialistas; los príncipes, los guerreros y los nobles de alto linaje, pero resultando ser insuficientes, el monarca y sus vasallos utilizaron los sembradíos destinados al sostenimiento del culto de los dioses Aztecas, así como, al sostenimiento del ejército Azteca. Probablemente, la propiedad más respetada en este despojo fue la propiedad comunal de los pueblos, denominada *calpulli*; debido a tan raro fenómeno de medida jurídica, la mayor parte de la propiedad indígena quedó intacta. No obstante, a través de los bienes repartidos, algunos indígenas conocieron por vez primera la propiedad privada según el concepto europeo. En efecto, el rey español ordenó entregar mercedes de tierras agrícolas a los indígenas que le fueron adictos en la conquista o que prestaron relevantes servicios a la corona española, para que la gozaran en propiedad absoluta.

En relación con la Propiedad Indígena, Andrés Serra establece: "Se establecieron constantes limitaciones a la extensión territorial, y a los abusos de su acumulación.

La legislación colonial fue protectora del indígena, manteniendo la propiedad comunal de los indígenas y creándose el fundo legal.

Las leyes de Indias establecieron constantes restricciones a la concentración de la propiedad de las corporaciones religiosas".<sup>5</sup>

28 de abril de 1526. Cédula Real. Carlos I.

Determina conceder permisos de procedencia española a los indígenas que se distinguieran por sus servicios a la corona.

Moctezuma II.

Emperador Azteca. Nació en Tenochtitlán. Su reinado estuvo marcado por guerras repetidas y sus tendencias despóticas causaron gran inestabilidad y descontento. Cuando consiguió el mayor auge de su reino, aumentó la recaudación de los tributos entre los señorios vasallos y extendió el comercio y el intercambio de productos con los demás países de la región. Gobernaba en la época en que se produjo la conquista española.

Carlos I. Carlos V.

Rey de España y emperador del Sacro Imperio Romano Germánico. Nació en Gante. Hijo del archiduque Felipe I el Hermoso y de la reina castellana Juana I la Loca. En 1506, la política matrimonial de sus abuelos, la muerte de su padre, la desaparición prematura de presuntos herederos y la incapacidad de su madre concentraron en su persona las dispares herencias de cuatro dinastías. Como una de las principales figuras de la edad moderna, llevó a cabo el último intento por mantener la unidad europea en torno al cristianismo católico.

Calpulli. Barrio. Caserío.

Territorio y unidad social cuyos miembros estaban emparentados entre sí; también, base de la estructura política, económica, social, religiosa y militar dentro de la Nación Azteca. Los miembros de un *calpulli* poseían la tierra en forma colectiva con Derechos individuales de uso, y todo adulto casado tenía Derecho a recibir una parcela y cultivarla. Para ello, el administrador de los bienes inscribía en sus registros a todo varón desde el momento de su matrimonio. A quien no hubiere heredado de su padre una parcela, el *calpulli* tenía obligación de otorgársela.

### Régimen Jurídico de la Propiedad Indígena.

El Derecho de propiedad de los indígenas era reducido, estaban considerados por las leyes españolas como incapaces, ya que supuestamente su cultura los colocaba en situación inferior frente a los peninsulares. Pretendiendo protegerlos, se expidieron numerosas leyes por medio de las cuales

<sup>5</sup> Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. Porrúa. México, 1999. Página 343.



se pretendió poner su persona y sus bienes protegidos de todo género de abusos por parte de los colonos españoles. Por esta razón, y aun cuando los indígenas que poseían tierras en propiedad individual tenían todos los Derechos que la ley otorgaba al propietario, se mandó que no pudieran venderlas sin licencia de autoridad competente, licencia que se les concedería sólo en el caso de que estuvieran perfectamente acreditadas la necesidad y la conveniencia de la operación. Tanto el ejido como la propiedad individual eran estimados propiedad pública, concedidos a la entidad jurídica del pueblo y no a una persona determinada.

24 de mayo de 1571. Ley. Felipe II.

Cuando los indios vendieren sus bienes raíces y muebles, tráiganse a pregón en almoneda pública en presencia de la justicia, las raíces por término de treinta días y los muebles por nueve días; y los que de otra forma se remataren, sea de ningún valor ni efecto; y si pareciere al Juez por causa justa abreviar el término en cuanto a los bienes muebles, lo podrá hacer. Y porque los bienes que los indios venden ordinariamente, son de poco precio, y si en todas las ventas hubiesen de proceder estas diligencias, sería causarles tantas costas, como importaría el principal.

23 de febrero de 1781. Instrucción sobre Ventas y Enajenaciones de Tierra de Indios. Martín de Mayorga. Prohíbe de manera terminante que las ventas se hagan en contravención a lo dispuesto en la ley.

Felipe II.

Rey de España. Nació en Valladolid. Llegó a gobernar sobre el vastísimo conjunto de territorios integrado por las coronas de Castilla y Aragón, Navarra, el Rosellón, el Franco Condado, los Países Bajos, Sicilia, Cerdeña, el Milanesado, Nápoles, Portugal y su Imperio Afroasiático, toda la América descubierta y Filipinas. Sin duda, la unidad territorial más amplia de la edad moderna puesta bajo un mismo cetro. Hijo y heredero del rey Carlos I y de Isabel de Portugal. En su preparación para hacerse cargo de su cometido regio y de gobierno se instruyó desde muy joven con Juan Martínez Silicio y Juan de Zúñiga. Su papel en política interior y su protagonismo internacional fueron destacadísimos durante la segunda mitad del siglo XVI.

Martín de Mayorga.

Virrey de Nueva España. Nació en España. Ocupó las más importantes funciones en la capitania general de Guatemala. En 1779, tras el fallecimiento del virrey novohispano Antonio María Bucareli y Ursúa, sucedió al Presidente de la Audiencia de México Francisco Romá y Rossell, quien había ocupado interina y brevemente el cargo, y desempeñó el virreinato hasta 1783.

#### Clasificación de la Propiedad Indígena.

La propiedad indígena, conforme a su origen, se clasificaba en diversos géneros; tales como el fundo legal, el ejido, los propios y las tierras de repartimiento. El fundo legal derivó del mandato real que pretendía la rápida instrucción religiosa de los indígenas, para cuyo fin ordenó su aglomeración en pueblos de nueva creación. Por lo tanto, se dictaron en Nueva España distintos preceptos sobre la forma en que deberían fundarse dichas comunidades; aunque contradictorios, como siempre. El ejido era la tierra que estaba a la salida del fundo legal y que no se plantaba ni labraba, de propiedad común a todos los vecinos. Los propios eran las parcelas cultivadas colectivamente por los indígenas del barrio y cuyos productos se destinaban a cubrir los gastos públicos. Las tierras de repartimiento eran las propiedades agrícolas repartidas por el rey Azteca entre los indígenas, antes de la llegada de los españoles.

En relación con la Clasificación de la Propiedad Indígena, Lucio Mendieta establece: "En la propiedad comunal se distinguían, según las leyes españolas, cuatro clases bien diversas en cuanto a su origen y aplicación: el fundo legal, el ejido, los propios y las tierras de repartimiento".<sup>6</sup>

26 de junio de 1523. Cédula Real. Carlos I.

<sup>6</sup> Mendieta Y Núñez, Lucio. EL PROBLEMA AGRARIO DE MÉXICO. Porrúa, México, 1999. Página 64.

Ordena que los virreyes y los gobernadores que tuvieran facultad, señalen a cada villa y lugar que de nuevo se funde y pueblo, las tierras y solares que hubieran menester, y se les puedan dar sin perjuicio de tercero, para propios, y enviar la relación de lo que cada uno hubiera señalado, para que lo manden confirmar.

1547. Orden Real al Consejo de Indias. Carlos I.

Ordena que el Consejo de Indias y los preladados residentes en Nueva España se congregaran para acordar lo que estimaran a propósito sobre este punto.

1547. Cumplimiento a la Orden Real. Consejo de Indias.

Resuelve que los indios fueran reducidos a pueblos, y no vivieran divididos y separados por las sierras y montes, privándose de todo beneficio espiritual y temporal, sin socorro de los ministros y del que obliga las necesidades humanas que deben dar unos hombres a otros. Ordena que se concentrara a los indios en pueblos con tanta suavidad y blandura que sin causar inconvenientes diera motivo a los que no se pudiera poblar luego, que viendo el buen tratamiento y amparo de los ya reducidos, acudieran a ofrecerse de su voluntad.

26 de mayo de 1567. Gastón de Peralta.

Señala la extensión de quinientas varas y prohíbe que se hiciera merced de estancias que no distaran mil varas de medir paños o seda y desviado de la población y casas de indios ni merced de tierras que no distaran de los mismos pueblos y casas quinientas de las dichas varas.

Clasificación de la Propiedad Indígena.

1. Fundo Legal.
2. Ejido.
3. Propio.
4. Tierra de Repartimiento.

Carlos I. Carlos V.

Rey de España y emperador del Sacro Imperio Romano Germánico. Nació en Gante. Hijo del archiduque Felipe I el Hermoso y de la reina castellana Juana I la Loca. En 1506, la política matrimonial de sus abuelos, la muerte de su padre, la desaparición prematura de presuntos herederos y la incapacidad de su madre concentraron en su persona las dispares herencias de cuatro dinastías. Como una de las principales figuras de la edad moderna, llevó a cabo el último intento por mantener la unidad europea en torno al cristianismo católico.

Gastón de Peralta.

Virrey de Nueva España, marqués de Falces, conde de Santiesteban y político español. Nació en Navarra. A su llegada a México encontró al virreinato en gran agitación debida a la que se conoció como conjura de Martín Cortés. Un año antes había venido el visitador real Alonso Muñoz que procedió con la máxima dureza. Entre otras cosas ordenó se diera tormento a Martín Cortés, el hijo de Malinche.

### 1.3. Propiedad Española.

Propiedad Española. Concepto.

Desde los primeros días después de la conquista, la propiedad de bienes raíces se organizó en grupos diversos; la propiedad privada de los colonos españoles, la propiedad eclesiástica y la propiedad de los pueblos indígenas. Las necesidades de la conquista, primero, y después la codicia de los colonos y la extensión de las medidas agrarias y a los métodos que deberían seguirse en la medida de las mismas, fueron otros tantos motivos que dieron origen a grandes defectos en la titulación y posesión de las tierras de Nueva España. Muchos fueron los españoles que sin título de ninguna clase se posesionaron de grandes extensiones de tierra, edificaron casas sobre ellas y procuraron, desde luego, su aprovechamiento como si se tratara de cosa propia. Otros extendieron abusivamente sus propiedades más allá de lo que marcaba la merced que se les hiciera en el título de compraventa, valiéndose de que en las mercedes y títulos no se indicaban los linderos.

Los repartos de tierra hechos en virtud de la Ordenanza de Población, fueron simultáneos a la fundación de pueblos españoles en tierras conquistadas. La colonización de Nueva España se realizó por medio de fundaciones de pueblos españoles que sirvieron de avanzadas o puntos de



apoyo en los territorios antes dominados por tribus indígenas. Estas fundaciones se llevaban a cabo según lo dispuesto en las nuevas normas.

#### 1573. Ordenanza de Población. Felipe II.

Deja la colonización de los países conquistados a la iniciativa y al esfuerzo de los particulares. Dispone que los pueblos se funden mediante capitulaciones o convenios que los gobernadores de las nuevas provincias celebrarán con las personas que consideraran más capaces y de mejores dotes morales, quienes deberían comprometerse a poblar los puntos que con ese fin se escogieran. En cuanto a la traza del pueblo, una vez escogido el lugar, repite las leyes y las costumbres adoptadas de España, refrendando oficialmente lo que ya era una experiencia muy amplia. Determina el tamaño de los lotes que deben corresponder a los colonos, así como los de uso público, la situación de los edificios, el tamaño de las plazas, la orientación de las calles, al mismo tiempo que los temas relacionados con su defensa o abastecimiento.

#### Propiedad Española.

1. Propiedad Privada de Colonos Españoles.
2. Propiedad Eclesiástica.
3. Propiedad de Pueblos Indígenas.

#### Felipe II.

Rey de España. Nació en Valladolid. Llegó a gobernar sobre el vastísimo conjunto de territorios integrado por las coronas de Castilla y Aragón, Navarra, el Rosellón, el Franco Condado, los Países Bajos, Sicilia, Cerdeña, el Milanésado, Nápoles, Portugal y su Imperio Afroasiático, toda la América descubierta y Filipinas. Sin duda, la unidad territorial más amplia de la edad moderna puesta bajo un mismo cetro. Hijo y heredero del rey Carlos I y de Isabel de Portugal. En su preparación para hacerse cargo de su cometido regio y de gobierno se instruyó desde muy joven con Juan Martínez Silicio y Juan de Zúñiga. Su papel en política interior y su protagonismo internacional fueron destacadísimos durante la segunda mitad del siglo XVI.

#### Nueva España.

Reyno dilatado de la América Septentrional, cuyos límites no se conocen por el N, tiene de largo N S desde el Puerto de Acapulco en el mar Pacífico hasta las últimas Poblaciones del N; 670 leguas de largo, y de ancho por la parte superior, desde el río de S. Lorenzo ó Canadá en la mar del N, hasta la Provincia de los Apaches en la Costa de la del Sur, 1300; y por la parte que más se estrecha y forma el Seno Mexicano, que es la distancia del Puerto de Vera Cruz al de Navidad en la mar del Sur, hay 280 leguas, formando la tierra en su figura el Seno ó Golfo llamado de Campeche, desde el cabo de la Florida hasta el de Cotoche en la Provincia de Yucatán, y sigue del N O al S E, estrechándose á formar un istmo de tierra entre los dos mares oblicuamente, desde 14 hasta 19 grados de latitud, por el rumbo medio del E al S, y se dilata hasta el cabo de Tiburón y río de Congos, por donde confina con las Provincias de Tierra-Firme; descubrió este dilatado país Francisco Fernández de Córdoba por la Provincia de Yucatán el año de 1515, y lo conquistó, agregándolo á los dominios del rey de España, el famoso Hernán Cortés.

#### Colonización.

Diversas circunstancias motivaron a España para iniciar la colonización de América; tales como la exploración de metales preciosos, la necesidad de descubrir nuevas tierras para la agricultura, la huida de persecuciones por causas religiosas y el deseo de ganar a los pueblos indígenas para la causa de la cristiandad.

#### Régimen Jurídico de la Propiedad Española.

Ante la situación financiera tan comprometida en que se encontraba la corona española, el monarca tuvo necesidad de expedir y, además, forzar el cumplimiento de las cédulas reales a través de composiciones patrimoniales en Nueva España; estando urgido el erario de España, consideró el rey que podrían obtenerse fondos suficientes exigiendo a los poseedores de tierras agrícolas en las Indias sin título de propiedad, el pago de una cantidad proporcional a la extensión y clase de tierra que de tal modo tuvieran. La cédula real que dictó para tal efecto fue la primera en lograr resultados efectivos en Nueva España, pues de inmediato llegaron recursos económicos a su reinado; de esa época datan también las composiciones reales que expidió, relativas a la creación jurídica del ejido.

En relación con el Régimen Jurídico de la Propiedad Española, Gabino Fraga establece: "Fue también característica del régimen colonial de la propiedad la posibilidad constante de revisión de los

títulos que la amparaban. Pasada la primera preocupación de las autoridades de poblar y poner en producción las tierras descubiertas, se trató de ordenar la titulación de la propiedad que había llegado a un alto grado de confusión, por la multiplicidad de autoridades que intervenían en los repartos y mercedaciones y para tal efecto se expedieron diversas disposiciones, de las que sin duda la más importante es la consignada en la Real Instrucción de 15 de octubre de 1754 que precisó las autoridades que deben de intervenir en la venta y composición de las tierras y baldíos pertenecientes a la Corona y que estableció las bases para determinar la legalidad de los diversos títulos que hubieren sido extendidos antes y después de la propia Real Instrucción".<sup>7</sup>

1 de noviembre de 1571. Cédula Real. Felipe II.

Por donación de la santa sede apostólica y otros justos y legítimos títulos somos Señor de las Indias Occidentales, isla y tierra firmes del Mar Océano descubiertas y por descubrir y están incorporadas en nuestra Real Corona de Castilla. Por haber Nos sucedido enteramente en el Señorío de las Indias y pertenecer a nuestro patrimonio y Real Corona los baldíos, suelos, tierras y selvas que no estuviesen concedidos por los Señores Reyes nuestros predecesores, o por Nos, o en nuestro nombre, conviene que toda la tierra, que se posee sin justos y verdaderos títulos, se nos restituya, según y como nos pertenece.

1 de diciembre de 1573. Composición Real. Felipe II.

Señala la disposición que corresponde a cada asentamiento poblacional, y fija la ubicación de los respectivos territorios de uso común, denominados ejidos.

17 de noviembre de 1631. Cédula Real. Felipe IV.

Considerando el mayor beneficio de nuestros vasallos, ordenamos y mandamos a los virreyes y Presidentes gobernadores, que en las tierras compuestas por sus antecesores no innoven, dejando a los dueños en su pacífica posesión; y los que se hubieren introducido y usurpado más de lo que les pertenece, conforme a las medidas, sean admitidos en cuanto al exceso, a moderada composición y se les despachen nuevos títulos.

15 de octubre de 1754. Instrucción Real. Fernando VI.

Designa a las autoridades competentes y se detalla el procedimiento que debe seguirse, así como el valor de los títulos de propiedad. Faculta a los virreyes y Presidentes de las Reales Audiencias para que nombren a los ministros.

Felipe II.

Rey de España. Nació en Valladolid. Llegó a gobernar sobre el vastísimo conjunto de territorios integrado por las coronas de Castilla y Aragón, Navarra, el Rosellón, el Franco Condado, los Países Bajos, Sicilia, Cerdeña, el Milanesado, Nápoles, Portugal y su Imperio Afroasiático, toda la América descubierta y Filipinas. Sin duda, la unidad territorial más amplia de la edad moderna puesta bajo un mismo centro. Hijo y heredero del rey Carlos I y de Isabel de Portugal. En su preparación para hacerse cargo de su cometido regio y de gobierno se instruyó desde muy joven con Juan Martínez Silicio y Juan de Zúñiga. Su papel en política interior y su protagonismo internacional fueron destacadísimos durante la segunda mitad del siglo XVI.

Felipe IV.

Rey de España. Nació en Valladolid. Durante cuyo gobierno tuvo lugar el más evidente proceso de decadencia de la monarquía española como potencia internacional. Hijo de Felipe III, a quien sucedió tras su fallecimiento, y de Margarita de Austria. Delegó sus funciones de gobierno en sendos validos, Gaspar de Guzmán el conde-duque de Olivares y Luis Menéndez de Haro sucesivamente, fomentó la actividad cultural de la corte y en 1623, nombró pintor de cámara a Diego de Silva Velázquez. Inteligente, culto, sensible y capacitado para las tareas de gobierno, Felipe IV adolecía; sin embargo, de falta de seguridad en sí mismo, y era indeciso y débil de voluntad. Su dedicación al trabajo, admirable en muchos momentos, se veía contrarrestada por su propensión a las diversiones cortesanas.

Fernando VI.

Rey de España. Nació en Madrid. Continuator del programa reformista iniciado desde la entronización de la Casa de Borbón. Hijo de Felipe V y de la primera esposa de éste, María Luisa Gabriela de Saboya. En 1746, heredó el trono español a la muerte de su padre. Melancólico y depresivo como él, también tuvo que recurrir a la terapia de la música, cultivada en su corte por los italianos Farinelli y Domenico Scarlatti.

## Clasificación de la Propiedad Española.

<sup>7</sup> Fraga Magaña, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa, México, 1997. Páginas 354 y 355.

Durante la época colonial, hubo desatención a la calidad de justo propietario que debieran tener las parcelas de Nueva España; las ordenanzas del virrey Antonio de Mendoza no previeron en sus detalles las cuestiones que se suscitaron al efectuar efectivamente la medida y el deslinde de los terrenos mercedados o vendidos por los reyes españoles, lo que provocó graves irregularidades en la apropiación y titulación de la tierra.

1523. Ordenanza para la Distribución y Arreglo de la Propiedad. Carlos I.

Marca las medidas a que deben sujetarse los repartos de tierras y porque puede suceder que al repartir las tierras hubiese duda en las medidas. Declaramos que una peonía es solar de cincuenta pies de ancho y ciento de largo, cien fanegas de tierra de labor, de trigo o cebada, y diez de maíz, dos huebras de tierra para huerta, y ocho para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para diez puercas de vientre, veinte vacas y cinco yeguas, cien ovejas, y veinte cabras. Una caballería es solar de cien pies de ancho y doscientos de largo, y de todo lo demás como cinco peonías.

1536. Ordenanza. Antonio de Mendoza.

Manda a hacer una vara y ordena que esa vara sea la unidad de las medidas de longitud.

1567. Ley. Gastón de Peralta.

Revisa y adiciona apoyándose en las siguientes consideraciones. Que por cuanto los señores virreyes que han sido de esta Nueva España, y la Real Audiencia en el tiempo que gobernó; mismo, habían proveído y hecho mercedes de una gran cantidad de sitios y estancias. Repite los preceptos de las ordenanzas del virrey Mendoza, modificados y adicionados con otros, según estima necesario.

Carlos I. Carlos V.

Rey de España y emperador del Sacro Imperio Romano Germánico. Nació en Gante. Hijo del archiduque Felipe I el Hermoso y de la reina castellana Juana I la Loca. En 1506, la política matrimonial de sus abuelos, la muerte de su padre, la desaparición prematura de presuntos herederos y la incapacidad de su madre concentraron en su persona las dispares herencias de cuatro dinastías. Como una de las principales figuras de la edad moderna, llevó a cabo el último intento por mantener la unidad europea en tomo al cristianismo católico.

Antonio de Mendoza.

Primer virrey de Nueva España. Nació en Granada. Figura esencial en los primeros tiempos de la colonización española del territorio que acabaría por formar México. Descendía de la noble familia Mendoza y era hijo de Íñigo López de Mendoza, primer conde de Tendilla y primer marqués de Mondéjar. Desde joven estuvo al servicio de la corte castellana y, al morir Fernando II el Católico, viajó a Flandes. Más tarde participó en la guerra de las comunidades del lado de las tropas del rey español Carlos I.

Gastón de Peralta.

Virrey de Nueva España, marqués de Falces, conde de Santiesteban y político español. Nació en Navarra. A su llegada a México encontró al virreinato en gran agitación debida a la que se conoció como conjura de Martín Cortés. Un año antes había venido el visitador real Alonso Muñoz que procedió con la máxima dureza. Entre otras cosas ordenó se diera tormento a Martín Cortés, el hijo de Malinche.

## 2. Época Independiente.

### Organización del Territorio Independiente.

En las agonías del gobierno colonial, la decadencia de Nueva España era evidente; a pesar de la supuesta opulencia y la aparente prosperidad material, el gobierno bestial español finalmente cedía ante lo inevitable, una sociedad clasista organizada en forma tan desigual y arbitraria no podía sostenerse por más tiempo. Desgraciadamente, para entonces la cantidad de indígenas muertos y despojados de sus propiedades era descomunal. Aún así, mantuvieron la mayoría numérica, por lo que, al detonar la inconformidad social, lograron formar una gran revuelta de individuos decididos a todo, creando cualquier clase de desórdenes. Los indígenas y los mestizos juzgaron a los españoles como la causa de su miseria, de manera que, la guerra de independencia encontró en la población

rural su mayor contingente. Indudablemente, la guerra fue obra de los indígenas labriegos, aunque forjada en el odio.

En efecto, la repulsa contra los españoles y el abandono jurídico de los indígenas, fue caldo de cultivo para la discordia; sin embargo, las masas populares de indígenas no lucharon por ideales de independencia y democracia. La realidad es que el mal reparto de las tierras agrícolas encendió la mecha de la explosión social, tanto fue así que cuando la guerra había comenzado, el virreinato intentó atraer a los indígenas españolizados con reparto de tierras cultivables para que colaboraran a favor de Nueva España.

En relación con la Organización del Territorio Independiente, Luis Delgadillo establece: "A la consumación de la independencia subsistió el régimen jurídico de la propiedad colonial, pasando el patrimonio real al dominio de la nación y reservándose el otorgamiento de títulos de propiedad a los estados de la Federación, lo cual prevaleció hasta la Constitución de 1857 en la que se otorgó esta facultad a la Federación".<sup>8</sup>

26 de mayo de 1810. Publicación 5 de octubre de 1810. Decreto Real. Fernando VII.  
Libra a los indios del pago del tributo y de darles otras franquicias, y en cuanto a repartimiento de tierras y de aguas, es igualmente nuestra voluntad que el Virrey, con la mayor brevedad posible, tome las más exactas noticias de los pueblos que tengan necesidad de ellas, y con arreglo a las leyes, a las diversas y repetidas células de la materia y a nuestra Real y decidida voluntad, proceda inmediatamente a repartirlas con el menor perjuicio que sea posible de tercero y con obligación los pueblos de ponerlas sin la menor dilación en cultivo.

Fernando VII.  
Rey de España. Nació en El Escorial. Último monarca representante del absolutismo en España. Hijo de Carlos IV y de María Luisa de Parma. En 1806, se casó con María Antonia de Borbón, hija del rey de Nápoles Fernando I de Borbón, la cual falleció cuatro años más tarde. Durante el reinado de su padre, dirigió un partido cortesano de oposición al primer ministro Manuel Godoy. Este partido aprovechó el descontento popular provocado por la entrada de las tropas francesas en España, y consiguió desencadenar una revuelta popular conocida como motín de Aranjuez, que provocó la destitución de Godoy y la abdicación de Carlos IV en beneficio del entonces príncipe de Asturias.

#### Régimen Jurídico del Territorio Independiente.

En el México independiente la vocación federalista del Estado surgió explícitamente contenida en las sucesivas constituciones dictadas a partir de su liberación. En estos históricos documentos el Estado Mexicano mostró su interés corporativista clasificado en Estados. Considerando que la guerra de independencia se alargó por once años, en los que la Administración Pública estuvo sometida al centralismo político, bajo ordenamientos jurídicos autoritarios, la estructura constitucionalista del Estado Mexicano resultó bien librada. Dicha organización está apoyada en el sistema federal actual, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Debe atenderse que aún ahora no existe una división de Poderes Públicos tajante y absoluta, sino más bien una colaboración; donde el poder se distribuye para su ejercicio en órganos, y en esencia, tales órganos tienen funciones que representan la posibilidad de un equilibrio eficaz.

En efecto, el Órgano de la Administración Pública sólo puede ejecutar las atribuciones que la ley señala. Esto representa una garantía jurídica para el particular, que evita que otro Órgano de la Administración Pública realice estas tareas y al mismo tiempo, señala con precisión las funciones que cada Poder Público debe llevar a cabo en forma exclusiva.

<sup>8</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. Limusa. México, 1997. Página 58.

Miguel Hidalgo y Costilla.

Padre de la patria, sacerdote y revolucionario mexicano. Nació en Pénjamo. Estudió en el Colegio de San Nicolás, donde dio cursos de filología y filosofía y llegó a ser rector, en la ciudad de Valladolid. En 1778, fue ordenado sacerdote y en 1803, se hizo cargo de la parroquia de Dolores, en Guanajuato. Buen conocedor de las ideas ilustradas, trabajó para mejorar las condiciones económicas de sus feligreses, en su mayoría indígenas, enseñándoles a cultivar viñedos, la cría de abejas y a dirigir pequeñas industrias; tales como la producción de loza y ladrillos. En 1809, Miguel Hidalgo se unió a una sociedad secreta formada en Valladolid con el fin de reunir un congreso, para gobernar Nueva España en nombre del rey Fernando VII, en ese momento preso de Napoleón y, en su caso, obtener la independencia de México. Descubiertos los conjurados, la insurrección se trasladó a Querétaro donde Miguel Hidalgo se reunió con Ignacio Allende y otros insurgentes.

José María Morelos y Pavón.

Sacerdote y revolucionario mexicano. Nació en Valladolid. Ciudad donde cursó sus estudios y recibió la ordenación sacerdotal. En 1810, siendo párroco se unió a la rebelión de Miguel Hidalgo. En 1811, tras la ejecución de Miguel Hidalgo se convirtió en el caudillo de la emancipación mexicana. Tras recibir el mando militar, no tardó en hacerse con el control de un amplio territorio en el sur de México; hacia finales de 1811, todos le reconocían como sucesor de Miguel Hidalgo.

Constitucionalismo Mexicano.

Los antecedentes constitucionales en México se inician con la española Constitución de Cádiz de 1812, vigente en el país por dos periodos. Posteriormente, la Constitución de Apatzingán, sancionada en esa población el 22 de octubre de 1814, fue la primera ley fundamental redactada en el país, resultado del Congreso de Chilpancingo. Se atribuye a José María Morelos la inspiración de este ordenamiento liberal que debido a la guerra de Independencia respecto de España, no entró en vigor. La inestabilidad económica, política y social que caracterizó la vida del país durante el siglo XIX, originó que México tuviera seis constituciones en ese periodo. De ellas, tres son federalistas; la Constitución de 1824, el acta Constitutiva y de Reformas de 1847 y la Constitución de 1857. Las constituciones centralistas son, por su parte, la conocida con el nombre de Siete Leyes de 1836 y la llamada Bases para la Organización de la República de 1843.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 29.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 40.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 49.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 131, párrafo segundo.

Clasificación del Territorio Independiente.

Obtenida la independencia de México, el nuevo gobierno procuró resolver el problema agrario, aunque juzgándolo desde un punto de vista diferente al que había prevalecido durante la época colonial; era evidente que la repartición de tierra agrícola durante la conquista y la colonización se realizó de manera irregular. Entonces la población española no se extendió uniformemente, sino que acudió a puntos determinados; los mineros y los habitados por indígenas. Por esta razón, al cumplirse la independencia de México, las comunidades del país estaban distribuidas desigualmente; algunos lugares muy poblados y otros casi desiertos. El problema presentaba dos causas de origen; defectuosa distribución de tierra y defectuosa distribución de habitantes sobre el territorio. En la época colonial, principalmente durante la guerra, se consideró más importante al primer aspecto. No obstante, consumada la independencia de México, el gobierno sólo atendió al segundo aspecto.

Estimó que la Nación lejos de necesitar un reparto equitativo de la tierra agrícola requería de una mejor distribución de sus pobladores sobre el territorio. De acuerdo con este criterio, se dictaron leyes que promovieron la redistribución territorial de la sociedad española, de tal manera que, al



mismo tiempo levantara el nivel social de los indígenas y estableciera nuevas industrias explotadoras de las riquezas naturales.

En relación con la Clasificación del Territorio Independiente, Andrés Serra establece: "La nación mexicana sustituyó a la Corona Española en todos sus derechos, en virtud de los títulos legítimos que provienen de la Independencia.

Las antiguas Intendencias, regiones o provincias en las que se dividió el territorio nacional, comenzaron a definir sus gobiernos autónomos y como una consecuencia lógica, las atribuciones coloniales se distribuyeron entre ellos en una nueva competencia territorial.

La materia de baldíos se reguló por sus leyes coloniales, pero siendo aplicadas por los gobiernos de los Estados. La titulación proveniente de esta situación irregular dio origen a numerosos problemas, ya que se realizó en forma desordenada y confusa".<sup>9</sup>

**3 de octubre de 1824. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Guadalupe Victoria.**

Primer ordenamiento jurídico en forma que estuvo en vigor en la época independiente de México. Estableció un gobierno republicano, representativo y federal. Gran parte de este ordenamiento se inspiró en la Constitución española de 1812 redactada y aprobada por las Cortes de Cádiz. Sin embargo, en lo concerniente a la distribución de la representatividad, tomó lo expuesto en la Constitución estadounidense. Así, la cámara de senadores, órgano para representar a los estados, se formó con dos senadores por entidad; en tanto que la de diputados, representante de la población, se integró con un diputado por cada ochenta mil habitantes. Cada estado elegía sus gobernadores y legislaturas, cobraba sus impuestos y contribuía para sostener al gobierno federal con una cantidad fija, que variaba según la población y riqueza de cada Estado.

**30 de diciembre de 1836. Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana. José Justo Corro.**

Sustituyeron la Constitución de 1824, suprimieron el sistema federal estableciendo una república central. Además, instituyó, por encima de los tres Poderes Públicos, el llamado supremo poder conservador. Con este cuerpo de leyes se restringieron las libertades de la mayoría de la población, privilegiando a los grupos más poderosos en lo económico y político. Durante la vigencia de esta Constitución se produjo la separación de Texas.

**14 de junio de 1843. Bases Orgánicas de la República Mexicana. Antonio López de Santa Anna.**

Este ordenamiento jurídico organizó la Nación en república centralista y abrogó el supremo poder conservador, ajustándose el Poder Público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Garantizó la igualdad, libertad y seguridad jurídica para todos los ciudadanos. Tuvo vigencia poco más de tres años.

**11 de marzo de 1857. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Ignacio Comonfort.**

Esta carta política destacó los Derechos del hombre como la base de las instituciones, la libertad y la igualdad de todos ante la ley. Consagró las libertades de enseñanza, trabajo, pensamiento, petición, asociación, comercio e imprenta. Implantó el federalismo y el establecimiento de una república representativa. Depositó el Poder Ejecutivo en un solo individuo. Su división política se estructuró en veinticinco estados, un territorio y un Distrito Federal. Esta Constitución hizo su pronunciamiento fundamental en favor de las garantías individuales. En 1861, con el triunfo liberal de Benito Juárez y el añadido de las Leyes de Reforma de 1859, se aplicó por un breve plazo hasta la intervención francesa de 1862; en 1867, volvió a entrar en vigor.

**5 de febrero de 1917. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Venustiano Carranza Garza.**

Legislación fundamental del Estado Mexicano. Este magno cuerpo de leyes, producto de la revolución mexicana, conservó las garantías individuales establecidas en la Constitución liberal de 1857. La forma de gobierno continuó siendo republicana, representativa, democrática y federal. Se mantuvo la división de Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El primero, subdividido en dos cámaras; una de diputados y otra de senadores, elegidos directamente por el pueblo. El Presidente de México será escogido por votación directa y durará en el cargo cuatro años, ampliado luego a seis, sin que pudiera ser reelecto. Además, en su articulado se incluyeron dos secciones novedosas; las correspondientes a los Derechos agrarios y a los Derechos de los trabajadores, ambos colectivos y no individuales.

**Guadalupe Victoria.**

**Manuel Félix Fernández.** Primer Presidente de México, militar y político mexicano. Nació en Tamazula. Estudió leyes y luchó en el ejército independentista a las órdenes de José María Morelos. Después de la captura y ejecución de José María Morelos, se retiró a Veracruz para continuar la lucha, que le resultó desfavorable a pesar

<sup>9</sup> Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. Porrúa. México, 1999. Páginas 343 y 344.

de la toma de Nautla en 1817, hecho que alentó los planes de Francisco Xavier Mina, con el que estaba en comunicación y cuyo desembarco esperaba. Derrotado en Palmillas se retiró a las montañas, donde permaneció hasta el triunfo definitivo del Plan de Iguala. Opuesto al imperialismo de Agustín de Iturbide, apoyó el pronunciamiento de Antonio López de Santa Anna de 1822. Tras el restablecimiento del Congreso, formó parte del gobierno provisional y en 1824, fue elegido Presidente de México, cargo que desempeñó hasta 1829.

**José Justo Corro.**

Presidente de México, licenciado y político mexicano. Nació en Guadalajara. Radicado en la ciudad de México, fue ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos. En 1836, tras la muerte del Presidente Interino de México Miguel Barragán, la cámara de diputados le nombró Presidente de México, cargo que desempeñó hasta 1837. Durante ese periodo ocurrió la derrota de San Jacinto y la prisión de Antonio López de Santa Anna, con el consecuente retiro de las fuerzas militares mexicanas de Texas. José Justo Corro promulgó las Siete Leyes Constitucionales de carácter centralista. Posteriormente, convocó a elecciones y entregó el poder al general Anastasio Bustamante.

**Antonio López de Santa Anna.**

Presidente de México, militar y político mexicano. Nació en Jalapa. Dominó la política mexicana durante veinticinco años. Sirvió en el ejército realista hasta 1821, año en que se incorporó al Plan de Iguala, encabezado por Agustín de Iturbide. En 1829, se enfrentó al desembarco del general Barradas, que pretendía reconquistar México para la corona española. A partir de 1833, fecha de su primera elección presidencial, se inició el proceso de sus ausencias interesadas, el nombramiento y destitución de Presidentes, a los que manejaba a su antojo. Su política llevó al levantamiento de los colonos texanos, que proclamaron su independencia. Poco después, fue derrotado y capturado por el ejército texano de Samuel Houston en la batalla de San Jacinto. Antonio López de Santa Anna se vio obligado a firmar el tratado que concedió a Texas su independencia. Fue puesto en libertad por el Presidente estadounidense Andrew Jackson y regresó a Veracruz, donde en 1838, frustró el intento francés de tomar la ciudad, por lo cual fue aclamado como un héroe. En 1841, ya había rechazado la Constitución liberal de 1824 y se había proclamado a sí mismo Presidente de México, con poderes dictatoriales. Intentó implantar la monarquía, resistió al levantamiento popular, pero finalmente fue derrocado en 1845.

**Ignacio Comonfort.**

Presidente de México, militar y político mexicano. Nació en Puebla. Estudió en el colegio carolino de su ciudad natal. Se sumó al movimiento que encabezó Antonio López de Santa Anna en 1832. Enfrentado después a Antonio López de Santa Anna, cuya política repudió, fue comandante militar del distrito de Izúcar de Matamoros, diputado al Congreso de la Unión y ministro de Guerra y Marina con el Presidente de México Juan Álvarez. En 1855, al renunciar el general Juan Álvarez, fue nombrado Presidente Sustituto de México. Durante su mandato, reprimió la revolución de 1856 en Puebla, nacionalizó los bienes de manos muertas a través de la Ley de Desamortización, y promulgó una nueva Constitución. En 1857, un congreso constituyente de mayoría liberal lo eligió Presidente de México, pero un año después, tras un pronunciamiento militar, tuvo que abandonar el poder y se exilió en Estados Unidos.

**Venustiano Carranza Garza.**

Presidente de México, militar y político mexicano. Nació en Cuatro Ciénegas. Representó a la facción moderada durante la revolución mexicana. Fue partidario de Francisco Ignacio Madero a quien se unió. A finales de 1911 fue nombrado gobernador de su estado natal, y tras el asesinato del Presidente de México Francisco Ignacio Madero formuló el Plan de Guadalupe en 1913. Encabezó a las fuerzas constitucionalistas que en 1914, derrocaron al general Victoriano Huerta, que había actuado como usurpador. Desde ese momento se convirtió en el jefe provisional del nuevo gobierno.

## 2.1. Propiedad Territorial de la República.

Propiedad de la República. Concepto.

Durante la república se dictó la primera legislación completa en materia de terrenos baldíos, en ella se conservaron intactas las peculiaridades que la propiedad agrícola tenía en el régimen colonial; la escrituración pública debía elaborarla el Estado, los propietarios tenían la obligación de radicarse y cultivar las tierras, y el límite de la extensión territorial para cada labrador quedó determinado en dos mil quinientas hectáreas.

22 de julio de 1863. Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos. Benito Juárez García.



Determina la entrega inmediata de predios agrícolas abandonados a diversos particulares labriegos que carecieran de recursos, con la obligación de residir permanentemente en el lugar de ubicación del lote concedido para su explotación. Impone un límite territorial de dos mil quinientas hectáreas por campesino beneficiado.

**Benito Juárez García.**

Presidente de México, magistrado y político mexicano. Nació en San Pablo Guelatao. Hijo de campesinos zapotecos. Era Presidente de la Suprema Corte de Justicia cuando el 19 de enero de 1858 asumió la presidencia provisional de la república para oponerse al pronunciamiento de Zuloaga. Vencedor de la guerra de reforma, en 1861, fue elegido Presidente Constitucional de México. El archiduque de Austria, impuesto por el emperador francés Napoleón III a petición de los sectores monárquicos mexicanos, se convirtió en emperador de México en 1864, con el nombre de Maximiliano I. En 1867, tras la derrota imperial, Benito Juárez resultó reelegido Presidente de México, iniciándose así la restauración de la república. Falleció en 1872.

**República.**

Forma de Estado basada en el concepto de que la soberanía reside en el pueblo, quien delega el poder de gobernar en su nombre a un grupo de representantes elegidos. En la práctica este concepto ha sido; sin embargo, ampliado, distorsionado y corrompido de diversas formas, por lo que se hace difícil dar una definición unívoca del término. Para empezar, es importante diferenciar entre república y democracia. En el Estado republicano teórico, en el que el gobierno se convierte en portavoz de los deseos del pueblo que lo ha elegido.

### Régimen Jurídico de la Propiedad de la República.

La primera disposición que se dictó en el México independiente sobre colonización interior, no tenía criterio alguno sobre la competencia de las autoridades administrativas para distribuir las tierras baldías del país; fue tan grande la desorientación, que por conducto del ejército de las tres garantías hubo de llegar cierta claridad jurídica. En este sentido, la ordenanza legal más notable relacionada con terrenos baldíos es la Ley de Colonización, precursora del principio de desamortización, toda vez que, estimulaba la colonización con extranjeros, ofreciéndoles tierras para que se establecieran en México. Las leyes sobre colonización expedidas en este periodo no fueron acatadas por los pueblos indígenas por diversas razones; tales como el analfabetismo mayoritario, la dilatación de los medios de comunicación, las constantes revoluciones, los frecuentes cambios de gobierno y la debilidad de las disposiciones legales que anulaba su aplicación.

En relación con el Régimen Jurídico de la Propiedad de la República, Gabino Fraga establece: "Al consumarse la Independencia, se consideró que la propiedad territorial que constituyó parte del Real Patrimonio fue adquirida por la Nación Mexicana, y el régimen establecido para dicha propiedad en la legislación colonial subsistió en sus términos fundamentales, aunque, por razones de la organización política, las atribuciones para otorgar las mercedes se encontraron en manos de los diversos Estados de la Federación.

Esta situación, que produjo una enorme confusión en la titulación de la propiedad territorial de la República, subsistió hacia la Constitución de 1857, en la cual se declaró materia federal la legislación relativa a tierras baldías.

En el año de 1863 fue expedida la primera legislación completa en materia de terrenos baldíos, y en dicha legislación se conservaron los caracteres fundamentales de la propiedad en el régimen colonial, y así, la titulación de la tierra debería de hacerse por la Nación; se estableció la obligación de los adquirentes de tierras de poblarlas y de cultivarlas y se limitó la extensión que podía ser adquirida por una sola persona a la cantidad de dos mil quinientas hectáreas".<sup>10</sup>

24 de marzo de 1821. Orden. Agustín de Iturbide.

Concede a los militares que probaran que habían pertenecido al ejército de las tres garantías, una fanega de tierra y un par de bueyes, en el lugar de su nacimiento o en el que hubiesen elegido para vivir.

28 de septiembre de 1822. Acuerdo. Ayuntamiento del Real de San Antonio de la Baja California.

<sup>10</sup> Fraga Magaña, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa. México, 1997. Páginas 356 y 357.

Declara válidas las concesiones de terrenos baldíos que se hubieran hecho en la circunscripción territorial del Ayuntamiento del Real de San Antonio, fundándose en que el jefe político de la provincia declaró ser peculiar de los ayuntamientos el reparto del territorio público o del terreno baldío en favor de los ciudadanos que lo necesiten.

Agustín de Iturbide. Agustín I.

Emperador de México, militar y político mexicano. Nació en Valladolid. Hijo de un latifundista español, ingresó en las milicias de su ciudad natal como subteniente de bandera. Aceptó el gobierno del virrey Pedro Garibay tras el derrocamiento de José de Iturrigaray en 1808. Siendo alférez del ejército español se negó a colaborar con la rebelión del cura Miguel Hidalgo y participó en la detención de los conspiradores de Valladolid en 1809. Huyó a México cuando Miguel Hidalgo entró en la ciudad en 1810, y ese mismo año participó en la batalla del Monte de las Cruces por lo que ascendió a capitán.

Colonización.

Fijar en un terreno la morada de sus cultivadores a efecto de establecer población en un país.

Ley de Colonización. Junta Nacional Instituyente. Agustín I.

Artículo 3.

Se autoriza al gobierno para tratar con empresarios, entendiéndose por tales los que traigan cuando menos doscientas familias. Como compensación se les asignarán tres haciendas y dos labores por cada doscientas familias. En ningún caso se les dará más de nueve haciendas y seis labores cualquiera que fuese el número de familias que introduzcan al país; pero al cabo de veinte años, deberán vender las dos terceras partes de esta extensión a fin de prevenir, así, el latifundismo.

Ley de Colonización. Junta Nacional Instituyente. Agustín I.

Artículo 18.

Al efecto de esta ley se preferirá a los naturales del país, especialmente a los militares del ejército de las tres garantías.

#### Clasificación de la Propiedad de la República.

El origen de los terrenos baldíos en México se encuentra en la época colonial; todas las tierras de Nueva España eran propiedad de la corona española, así es que las no tituladas en favor de los particulares o de los pueblos indígenas, en realidad no salían del dominio real y así fue declarado en diversas disposiciones de la época. Pero como la ocupación de las tierras de la América española se realizó en forma irregular, los terrenos que no habían sido ocupados por particulares, ni cedidos a las comunidades indígenas, estaban en ocasiones entremezclados con los predios agrícolas regionales; otras veces la ocupación de tierras de la realeza se hizo sin apoyo en escritura pública y por estas circunstancias fue necesario censarlos a fin de identificar los terrenos propiedad de la corona. A esta tarea se dedicaron las cédulas dictadas sobre composiciones con la casa real, que son las primeras disposiciones de la legislación mexicana referentes específicamente a terrenos baldíos reales.

Las leyes sobre terrenos baldíos tuvieron relación muy estrecha con las que se refirieron a la colonización, ambas intentaron los mismos propósitos; aumentar las fuerzas sociales de la república, atrayendo elementos extranjeros para el trabajo agrícola, y procurar una equitativa distribución de la tierra, facilitando la adquisición de baldíos por los particulares en general.

18 de agosto de 1824. Ley de Colonización. Guadalupe Victoria.

Faculta a los Estados para disponer de sus terrenos baldíos, dictando leyes y Decretos sobre el particular y procediendo a enajenarlos en una forma ruinosa para los intereses públicos. Todas las cuestiones referentes a tierras baldías quedan exclusivamente dentro de la competencia federal.

20 de julio de 1863. Ley de Colonización. Junta Superior de Gobierno.

Los terrenos baldíos de la república son los que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad.

Guadalupe Victoria.

Manuel Félix Fernández. Primer Presidente de México, militar y político mexicano. Nació en Tamazula. Estudió leyes y luchó en el ejército independentista a las órdenes de José María Morelos. Después de la captura y ejecución de José María Morelos, se retiró a Veracruz para continuar la lucha, que le resultó desfavorable a pesar

de la toma de Nautla en 1817, hecho que alentó los planes de Francisco Xavier Mina, con el que estaba en comunicación y cuyo desembarco esperaba. Derrotado en Palmillas se retiró a las montañas, donde permaneció hasta el triunfo definitivo del Plan de Iguala. Opuesto al imperialismo de Agustín de Iturbide, apoyó el pronunciamiento de Antonio López de Santa Anna de 1822. Tras el restablecimiento del Congreso, formó parte del gobierno provisional y en 1824, fue elegido Presidente de México, cargo que desempeñó hasta 1829.

**Terreno Baldío.**

En agricultura, es la tierra que no tiene una dedicación determinada, en especial agrícola o ganadera, y en la que predomina una vegetación natural. Históricamente, los baldíos eran la parte de las tierras comunales que no se cultivaban ni arrendaban, sino que los vecinos las utilizaban para pastos y leña.

## 2.2. Propiedad Absoluta.

**Propiedad Absoluta. Concepto.**

El concepto político republicano no persiguió dismantelar el vetusto sistema de propiedad colonial para el reparto de terrenos agrícolas, por lo que, prevaleció por largo tiempo. No obstante, la nueva Ley de Colonización, recuperó oportunamente una idea revisada de la ideología romana; la propiedad absoluta. Doctrinalmente, los rasgos que caracterizan la propiedad absoluta la presentan como unitaria, lo que no impide adjudicarle usos, contenidos plurales, ni el carácter perpetuo, en contraste con diversos derechos reales transitorios; tales como el uso, la habitación y el usufructo. Esta concepción resalta que la propiedad absoluta del bien depende de la existencia del mismo, toda vez que, perdura tanto como subsiste la cosa.

En relación con la Propiedad Absoluta, Luis Delgadillo establece: "Este régimen prevaleció hasta el 21 de marzo de 1894, fecha en que se emitió la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos. Con ella se suprimieron las características antes señaladas y con esto dicha ley junto con la de Colonización del 15 de diciembre de 1883, sentaron la base para que las compañías deslindadoras y los terratenientes de esa época se adueñaran de grandes extensiones de tierra. Además, se cambió el régimen de propiedad colonial, dando lugar a un concepto de tipo romanista, es decir, una propiedad absoluta".<sup>11</sup>

15 de diciembre de 1883. Ley de Colonización. Manuel González.

Sienta la base para que las compañías deslindadoras y los terratenientes de la época se adueñen de grandes extensiones de tierra, a fin de activar la producción agrícola.

**Manuel González.**

Presidente de México, militar y político mexicano. Nació en Matamoros. Combatió en el territorio de Texas contra la invasión de Estados Unidos y más tarde frente a las tropas francesas que apoyaban al emperador Maximiliano I. Fue diputado, gobernador del estado de Michoacán y secretario de Guerra y Marina. Al finalizar el primer mandato del Presidente de México Porfirio Díaz, fue elegido Presidente de México para el periodo 1880-1884. Durante su gobierno, envuelto en algunos disturbios, se impulsaron las comunicaciones telegráficas y por ferrocarril, y se fundó el Banco Nacional. Al finalizar su mandato fue nombrado gobernador del Estado de Guanajuato, cargo en el que permaneció hasta su muerte en 1893, en Chapingo.

**Propiedad Absoluta.**

Derecho del propietario del bien para disponerlo ampliamente dentro de los límites legales.

**Régimen Jurídico de la Propiedad Absoluta.**

Para corregir las deficiencias que por omisión tuvo la Ley de Colonización, se efectuaron diversas reformas radicales introducidas en materia de terrenos baldíos. Entre las más importantes

<sup>11</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. Limusa. México, 1997. Página 58.

estuvieron la delimitación de la extensión denunciante y la desaparición de la obligación que existía para los propietarios de terrenos baldíos, en el sentido de poblarlos y cultivarlos permanentemente. Por otra parte, la reforma jurídica derivó en la emisión de la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos, que clasificó la propiedad absoluta, ampliando su normatividad, pero conservando su espíritu.

21 de marzo de 1894. Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos. Porfirio Díaz Mory.

Los terrenos propiedad de la Nación son de cuatro clases: Terrenos baldíos, demasías, excedencias y terrenos nacionales.

Baldíos. Los terrenos de la república que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo a individuo o corporación alguna autorizada para adquirirlos.

Demasías. Los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor que la que éste determine, siempre que el exceso se encuentre dentro de los linderos señalados en el título, y, por lo mismo, confundido en su totalidad con la extensión titulada.

Excedencias. Los terrenos poseídos por particulares durante veinte años o más, fuera de los linderos que señale el título primordial que tengan, pero colindando con el terreno que éste ampare.

Nacionales. Los terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o por compañías autorizadas para ello y que no hayan sido legalmente enajenados. También se reputarán terrenos nacionales los baldíos denunciados por particulares, cuando éstos hubieren abandonado el denuncia o éste se haya declarado desierto o improcedente, siempre que se hubiere llegado a practicar el deslinde y la medida de los terrenos.

Porfirio Díaz Mory.

Presidente de México, militar y político mexicano. Nació en Oaxaca. Su dilatado ejercicio del poder ha dado nombre a un periodo de la historia de México conocido como porfiriato. En 1846, se alistó en el ejército para luchar contra la invasión estadounidense, aunque no llegó a combatir en tal guerra. En la guerra civil que desde 1858 hasta 1861 enfrentó a liberales y conservadores, llamada guerra de reforma, apoyó la causa liberal de Benito Juárez. Finalizado ese conflicto ascendió a general de brigada y resultó elegido diputado, poco antes de luchar contra la invasión francesa y frente al archiduque de Austria y emperador mexicano Maximiliano I. Ya como general de división, recuperó en 1867, la capital de la república, con lo que permitió que Benito Juárez regresara a ella en calidad de Presidente de México. Aspiró a la presidencia de México en 1867 y 1871; demócrata al Presidente de México Sebastián Lerdo de Tejada en 1876, y ocupó la jefatura del Estado durante los 35 años siguientes, a excepción de un lapso de cuatro años.

#### Clasificación de la Propiedad Absoluta.

Los baldíos son terrenos de la república que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo a individuo o corporación autorizada para adquirirlos. Las demasías son terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor que la que éste determine, siempre que el exceso se encuentre dentro de los linderos señalados en el título, y confundido en su totalidad con la extensión titulada. Las excedencias son terrenos poseídos por particulares durante veinte años o más, fuera de los linderos que señale el título primordial que tengan, pero colindando con el terreno que éste ampare. Los nacionales son terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o por compañías autorizadas para ello, y que no hayan sido legalmente enajenados.

En relación con la Clasificación de la Propiedad Absoluta, Lucio Mendieta establece: "Dividió los terrenos propiedad de la nación en cuatro clases:

- I. Terrenos baldíos.
- II. Demasías.
- III. Excedencias.
- IV. Terrenos nacionales".<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Mendieta Y Núñez, Lucio. EL PROBLEMA AGRARIO DE MÉXICO. Porrúa. México, 1999. Página 144.

#### Clasificación de la Propiedad Absoluta.

1. Baldío.
2. Demasia.
3. Excedencia.
4. Nacional.

#### Desarrollo Económico.

Durante el mandato de Porfirio Díaz, la economía de México se estabilizó y el país experimentó un desarrollo económico sin precedentes; se invirtió capital extranjero, sobre todo estadounidense, en la explotación de los recursos mineros del país. La industria minera y la textil experimentaron una gran expansión; se construyeron vías férreas y líneas telegráficas; y el comercio exterior aumentó aproximadamente en un 300 por ciento. Muchos de los méritos del buen estado de la Administración financiera pública cabría atribuirselos a quien desde 1893 fuera secretario de Hacienda, José Ives Limantour.

### 3. Época Actual.

#### Organización del Territorio Actual.

La población del Estado requiere de satisfactores para cubrir sus necesidades esenciales, de manera que, los obtiene del propio Estado; una de dichas necesidades es el lugar de residencia. El territorio del Estado, como elemento objetivo del mismo, es de gran relevancia; el territorio es el ámbito de validez jurídica de la soberanía que sustenta la existencia del Estado. En efecto, el territorio del Estado es el ámbito dentro del cual el Estado ejerce su jurisdicción y su soberanía. Este concepto de territorio no es sólo un agregado del objetivo primordial del Estado, toda vez que, la doctrina lo considera elemento esencial. Dicha noción formal de territorio no contradice la ideología que lo supone elemento objetivo del Estado, sino que la complementa, ya que por su naturaleza el territorio es un factor determinante en la delimitación de las fronteras nacionales. Positivamente, sólo dentro del territorio del Estado tiene validez el Derecho propio, con exclusión de cualquier otro.

La doctrina anterior consideraba al territorio del Estado sumergido en el formalismo jurídico, que tiene como fin fundamental la protección y la tutela de los Derechos particulares, sean Derechos públicos ejecutivos, denominados garantías individuales. En la doctrina actual, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está inspirada en el constitucionalismo social, que tiene como fin esencial la tutela de los Derechos sociales, denominados garantías colectivas, y que los coloca por encima de los Derechos individuales. No los excluye, pero cuando se contraponen los subordina al Derecho colectivo; tal como en la expropiación, aunque dañando gravemente el Derecho de propiedad que tiene el particular afectado. Atendiendo al interés general, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos retrocedió en lo alcanzado por su antecesora en relación con la expropiación de bienes patrimoniales.

Antes la legislación señalaba que para ejecutar una expropiación era indispensable que al particular afectado se le pagara previamente la indemnización. Con esta protección constitucional se colocaba el interés del particular afectado de manera semejante al interés colectivo, con lo cual quedaba resguardada la seguridad jurídica al habitar en el territorio del Estado. Asimismo, apoyaba la Garantía de Previa Audiencia el hecho mismo de auspiciar un extraordinario retardo en que el Estado cumpliera su finalidad y sus funciones respecto al bien motivo del acto jurídico. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se señala que la expropiación se hará mediante el pago de la indemnización respectiva, que puede ser antes, durante o después de la propia afectación del bien expropiado. Este principio explica por sí solo la naturaleza jurídica colectiva de la expropiación en el Derecho actual, pues está supuestamente determinada por una causa de utilidad pública.



Convierte al ejido en parcelas de propiedad privada de cada uno de los vecinos de la población correspondiente. Fomenta la acumulación de la propiedad agrícola por grandes terratenientes.

11 de marzo de 1857. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Ignacio Comonfort.

Artículo 27.

La propiedad de las personas no puede ocuparse sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que está debe verificarse.

31 de mayo de 1882. Ley de Expropiación. Manuel González.

Autoriza 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 del ferrocarril de México al Océano Pacífico y de México a la frontera norte.

3 de noviembre de 1905. Ley de Expropiación. Porfirio Díaz Mory.

Autoriza al Ejecutivo Federal para decretar y llevar a cabo la expropiación de aguas potables y terrenos para los servicios municipales en los territorios federales.

5 de febrero de 1917. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Venustiano Carranza Garza.

Artículo 27.

La Nación es propietaria original de las tierras y aguas que se encuentren dentro del territorio nacional, reservando al Estado la facultad de otorgar los títulos respectivos, imponer las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público y restituir a los pueblos las tierras de que fueron despojados.

25 de noviembre de 1936. Ley de Expropiación. Lázaro Cárdenas del Río.

Artículo 21.

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

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

**Ignacio Comonfort.**

Presidente de México, militar y político mexicano. Nació en Puebla. Estudió en el colegio carolino de su ciudad natal. Se sumó al movimiento que encabezó Antonio López de Santa Anna en 1832. Enfrentado después a Antonio López de Santa Anna, cuya política repudió, fue comandante militar del distrito de Izúcar de Matamoros, diputado al Congreso de la Unión y ministro de Guerra y Marina con el Presidente de México Juan Álvarez. En 1855, al renunciar el general Juan Álvarez, fue nombrado Presidente Sustituto de México. Durante su mandato, reprimió la revolución de 1856 en Puebla, nacionalizó los bienes de manos muertas a través de la Ley de Desamortización, y promulgó una nueva Constitución. En 1857, un congreso constituyente de mayoría liberal lo eligió Presidente de México, pero un año después, tras un pronunciamiento militar, tuvo que abandonar el poder y se exilió en Estados Unidos.

**Manuel González.**

Presidente de México, militar y político mexicano. Nació en Matamoros. Combatió en el territorio de Texas contra la invasión de Estados Unidos y más tarde frente a las tropas francesas que apoyaban al emperador Maximiliano I. Fue diputado, gobernador del estado de Michoacán y secretario de Guerra y Marina. Al finalizar el primer mandato del Presidente de México Porfirio Díaz, fue elegido Presidente de México para el periodo 1880-1884. Durante su gobierno, envuelto en algunos disturbios, se impulsaron las comunicaciones telegráficas y por ferrocarril, y se fundó el Banco Nacional. Al finalizar su mandato fue nombrado gobernador del Estado de Guanajuato, cargo en el que permaneció hasta su muerte en 1893, en Chapingo.

**Porfirio Díaz Mory.**

Presidente de México, militar y político mexicano. Nació en Oaxaca. Su dilatado ejercicio del poder ha dado nombre a un periodo de la historia de México conocido como porfiriato. En 1846, se alistó en el ejército para luchar contra la invasión estadounidense, aunque no llegó a combatir en tal guerra. En la guerra civil que desde 1858 hasta 1861 enfrentó a liberales y conservadores, llamada guerra de reforma, apoyó la causa liberal de Benito Juárez. Finalizado ese conflicto ascendió a general de brigada y resultó elegido diputado, poco antes de luchar contra la invasión francesa y frente al archiduque de Austria y emperador mexicano Maximiliano I. Ya como general de división, recuperó en 1867, la capital de la república, con lo que permitió que Benito Juárez regresara a ella en calidad de Presidente de México. Aspiró a la presidencia de México en 1867 y 1871; democó al Presidente de México Sebastián Lerdo de Tejada en 1876, y ocupó la jefatura del Estado durante los 35 años siguientes, a excepción de un lapso de cuatro años.

Venustiano Carranza Garza.

Presidente de México, militar y político mexicano. Nació en Cuatro Ciénegas. Representó a la facción moderada durante la revolución mexicana. Fue partidario de Francisco Ignacio Madero a quien se unió. A finales de 1911 fue nombrado gobernador de su estado natal, y tras el asesinato del Presidente de México Francisco Ignacio Madero formuló el Plan de Guadalupe en 1913. Encabezó a las fuerzas constitucionalistas que en 1914, derrocaron al general Victoriano Huerta, que había actuado como usurpador. Desde ese momento se convirtió en el jefe provisional del nuevo gobierno.

Lázaro Cárdenas del Río.

Presidente de México, militar y político mexicano. Nació en Jiquilpan de Juárez. La temprana muerte de su padre le obligó a trabajar de tipógrafo recién terminados los estudios primarios, y más tarde en una oficina de Hacienda. En 1913, tras los sucesos de la llamada Decena Trágica y el posterior asesinato del Presidente de México Francisco Ignacio Madero, se incorporó a la revolución mexicana. En 1915, alcanzó el grado de teniente coronel, pasó a militar en las fuerzas constitucionalistas de Venustiano Carranza y se relacionó con el grupo de Sonora dirigido por Plutarco Elías Calles. En 1920, recibió el ascenso a general del ejército. En 1934, fue elegido Presidente de México. Durante su administración, se puso en marcha un plan de reforma económica y social de seis años formulado por el Partido Nacional Revolucionario. Grandes parcelas de terreno de propiedad privada fueron divididas y distribuidas entre los campesinos y, con el apoyo de la Confederación de Trabajadores de México, numerosas industrias se transformaron en cooperativas, acelerando la transformación de los ejidos en propiedad comunal.

Proyecto del Congreso Constituyente de 1917 al artículo 27.

La manera; sin embargo, de evitar que la sociedad abuse del Derecho de expropiación, es obligarla a la indemnización y, desde este punto de vista, la palabra mediante indica que la indemnización debe ser forzosa; pero como no hay razón ya para que sea previa, puede hacerse desde el momento de dictarse la resolución respectiva, hasta que el propietario pierda el último recurso que las leyes le conceden para revocar dicha resolución o para cobrar la indemnización misma. La acepción en este caso de la palabra mediante, es la de que la indemnización debe mediar entre los dos citados puntos extremos. Ahora bien, la equidad impone que esos dos puntos se acerquen todo lo más que sea posible, coordinando las posibilidades de pago por parte de la sociedad, con el deber moral que ésta tiene de no causar al propietario, innecesarios perjuicios.

#### Régimen Jurídico del Territorio Actual.

En materia de propiedad, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversas innovaciones que han sido elogiadas en el mundo, aunque con la crítica nacional de quienes vieron lesionados sus intereses por la nueva legislación. El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de amplio criterio social, mira el problema agrario en la generalidad sus aspectos y lo resuelve a través de principios que han servido de máxima jurídica para el justo reparto del suelo agrícola y la estabilidad de su producción. Asimismo, dicho precepto constitucional contiene aspectos de suma trascendencia para el Estado Mexicano, disponiendo pautas elementales sobre las aguas nacionales, las minas y el petróleo. En cuanto relación a la distribución de la tierra, establece como regla fundamental que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación.

En relación con el Régimen Jurídico del Territorio Actual, Miguel Acosta establece. "El territorio constituye la realidad físico-geográfica que en nuestros días es compleja y sobre la cual el Estado ejerce su soberanía. En México, el territorio está regulado en los artículos 27 y 42 al 48 de la Constitución y está formado por los siguientes elementos:

1. La superficie terrestre del planeta;
2. El mar territorial;
3. La plataforma continental;
4. Los zócalos submarinos;
5. El subsuelo;
6. El espacio superestante; y
7. El mar patrimonial o zona económica exclusiva con las limitaciones que los artículos 27 y 42 señalan, así como el Derecho Internacional.



Sobre estos elementos del territorio el Estado ejerce su soberanía y aplica su orden jurídico interno".<sup>13</sup>

#### Teoría Patrimonialista de la Propiedad de la Nación.

Los reyes españoles adquirieron, durante la época colonial, todos los territorios de Indias en propiedad privada y con este carácter los conservaron hasta la independencia, por la virtud de la cual el nuevo Estado libre y soberano denominado México, sucedió a los reyes de España en sus Derechos. Por lo tanto, adquirió las tierras y aguas del territorio mexicano en calidad de propiedad patrimonial y tiene por lo mismo mayores Derechos sobre su territorio que los de cualquier otro país sobre el suyo.

#### Régimen Constitucional.

Eleva a la categoría de ley constitucional la Ley de 6 de enero de 1915. Determina la acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad. Reserva la facultad del Estado para imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público. Ordena la dotación de tierras a los núcleos de población más necesitados, el fraccionamiento de latifundios y el desarrollo de la pequeña propiedad.

#### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, párrafos primero, tercero, cuarto y quinto.

#### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 42.

#### Clasificación del Territorio Actual.

Las parcelas de baja producción presentes durante el tiempo en que entró en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fueron objeto de especial protección; el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos elevó a la categoría de garantía individual la tolerancia jurídica hacia la pequeña propiedad. En la actualidad, ese respeto es el único límite que puede oponerse a la acción dotatoria y a la acción restitutoria que ejerce el Estado. En el proyecto del congreso constituyente, la existencia de las fincas pequeñas era tan importante como la distribución de tierras entre los núcleos de población más necesitados; por eso, el mandato constitucional no sólo ordena el respeto absoluto de la pequeña propiedad, sino que expresamente indica que el Estado procurará su desarrollo. Así queda integrado el plan de reforma agraria que contiene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El diseño nacional de producción agrícola en el territorio actual señala la máxima extensión de propiedad agrícola que puede poseer el individuo particular o la sociedad particular. Así entonces, los predios rurales de mediana producción podrán subsistir mientras no sea indispensable dotar de tierras a un núcleo de población campesino, porque en cuanto se presenten graves necesidades agrarias; tales como el crecimiento de individuos agricultores y la carencia de alimentos; la mediana propiedad tendrá que reducirse a los límites de la pequeña propiedad, única para la cual existe la anuencia como garantía constitucional. La Ley Agraria establece los lineamientos fundamentales de la reforma agraria a través del ejido para determinar el desarrollo del territorio nacional.

6 de enero de 1915. Ley. Venustiano Carranza Garza.

Ley agraria que reforma el carácter de la propiedad ejidal, ratificada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, según la cual la propiedad rural vuelve a ser propiedad comunal y será explotada en lotes individuales ajenos al mercado, denominados pequeña propiedad.

#### Clasificación del Territorio Actual.

1. Pequeña Propiedad Agrícola.
2. Pequeña Propiedad Ganadera.
3. Ejido.

<sup>13</sup> Acosta Romero, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO. Porrúa. México, 1996. Página 61.

Venustiano Carranza Garza.

Presidente de México, militar y político mexicano. Nació en Cuatro Ciénegas. Representó a la facción moderada durante la revolución mexicana. Fue partidario de Francisco Ignacio Madero a quien se unió. A finales de 1911 fue nombrado gobernador de su estado natal, y tras el asesinato del Presidente de México Francisco Ignacio Madero formó el Plan de Guadalupe en 1913. Encabezó a las fuerzas constitucionalistas que en 1914, derrocaron al general Victoriano Huerta, que había actuado como usurpador. Desde ese momento se convirtió en el jefe provisional del nuevo gobierno.

Ejido.

Terreno no cultivado, de uso común, situado en el linde de una población, pero que, en el caso del Estado Mexicano, hace referencia a la propiedad rural de carácter colectivo, de suma importancia en su historia agraria.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, párrafo tercero, fracciones IV, XV, XVII y XIX.

Ley Agraria.  
Artículo 47.

Ley Agraria.  
Artículo 80.

Ley Agraria.  
Artículo 117.

Ley Agraria.  
Artículo 120.

Ley Agraria.  
Artículo 124.

Ley Agraria.  
Artículo 132.

### 3.1. Concepto de Territorio.

**Territorio del Estado Mexicano. Concepto.**

La persona jurídica colectiva de Derecho Público, denominada Estado, ejercita sus Derechos y obligaciones siempre en un ámbito geofísico determinado, denominado territorio, que puede ser amplio o restringido, según se trate de la importancia internacional del ente público y de su objeto social. Doctrinalmente, el territorio del Estado puede comprender todo su espacio vital, una fracción geográfica o circunscribirse a una urbe; en cualquier caso implica la necesidad de una residencia permanente para los órganos de Administración y los órganos de representación popular, satisfecha al establecer la capital del Estado. En el Estado Mexicano dicho asiento es el Distrito Federal, toda vez que, es ahí donde permanecen los Poderes de la Unión, equivalente para el Órgano de la Administración Pública al domicilio. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Nación ejerce el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos sus recursos.

El territorio es elemento esencial de la Nación, toda vez que, no puede entenderse al Estado Mexicano sin una extensión territorial determinada. En efecto, el territorio es la superficie terrestre, en la cual está asentada la población del Estado, delimitado por el suelo, el subsuelo, el mar territorial, el espacio aéreo y la zona económica exclusiva; sobre los cuales, ejerce su soberanía. En cumplimiento del Derecho Internacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha extendido la noción del territorio nacional; de esta manera, son parte del territorio los edificios de las embajadas, ubicados en el lugar de residencia permanente de los Poderes Federales del Estado anfitrión, y atendiendo siempre al principio de reciprocidad entre los Estados. Asimismo, se considera como

extensión del territorio diversos elementos muebles; tales como las embarcaciones y las aeronaves, de guerra y de mercancías, propiedad de la Nación.

En relación con el Territorio del Estado Mexicano, Miguel Galindo establece: "Se puede afirmar que el Estado tiene elementos esenciales objetivos, subjetivos y jurídicos que están representados por seres y objetos de distinta naturaleza y para probarlo basta precisar que el territorio, elemento físico material del Estado, es considerado también como elemento formal del mismo, como ámbito de validez jurídica, según lo sostiene Hans Kelsen, o el ámbito del ejercicio de la soberanía como lo afirman los constitucionalistas".<sup>14</sup>

Hans Kelsen.

Jurista austriaco. Nació en Praga. Obtuvo una cátedra de Derecho en Viena y colaboró en la redacción de la Constitución austriaca que sería adoptada en 1920; posteriormente, continuó con su actividad docente en diversas universidades de Europa y Estados Unidos. Kelsen aplicó las doctrinas de la filosofía clásica a la jurisprudencia de forma más rigurosa que ningún otro filósofo del Derecho. Su proyecto puede resumirse en el título de una de sus principales obras, teoría pura del Derecho de 1935. Como seguidor del pensamiento de Immanuel Kant, trató de construir una teoría del Derecho completamente autónoma, es decir, sin precisar de herramientas intelectuales propias de otras disciplinas; tales como la sociología.

Territorio.

Espacio sobre el que se asienta la comunidad nacional. En el ámbito político, el territorio es definido por teorías que lo consideran un elemento constitutivo del Estado, entre la población y el gobierno. También es subrayado como el objeto y límite de la acción institucional, pues el territorio es el lugar donde las autoridades ejercitan el poder y, con una clara orientación autoritaria, es señalado como ámbito en expansión, según se desprende de los postulados nacionalistas del espacio vital, fundamentados sobre todo en interpretaciones racistas.

Embajada.

Lugar donde reside el diplomático que representa al Estado que lo nombra, dentro de otro Estado.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, párrafos primero, cuarto y quinto.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 42.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 48.

Ley General de Bienes Nacionales.

Artículo 29, fracción I.

Ley General de Bienes Nacionales.

Artículo 49, fracciones I y II.

### 3.2. Elementos del Territorio.

#### Elementos del Territorio del Estado Mexicano.

El territorio del Estado Mexicano está integrado por la suma de territorios que tienen las partes integrantes de la Federación, denominadas entidades federativas, las islas, los arrecifes y los cayos colocados dentro del mar adyacente, la isla de Guadalupe, la isla Revillagigedo, la plataforma continental, los diversos zócalos submarinos, los mares territoriales, los mares interiores y el espacio

<sup>14</sup> Galindo Camacho, Miguel. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO I. Porrúa. México, 1996. Página 43.

aéreo. La reserva jurídica que sobre los recursos naturales establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el patrimonio de la Nación, ha sido revisada a la luz del Derecho Internacional. Los principios fundamentales que soportan este pensamiento son diversos; la igualdad de soberanía entre Estados y el Derecho indiscutible de los pueblos del mundo para disponer libremente de los recursos naturales que se hallen en su territorio; tales como el petróleo, el agua y el espacio aéreo.

En efecto, dichos recursos están apartados en forma particular para la Nación por su calidad notoriamente valiosa en el desarrollo económico del país, denominada área estratégica. Para el análisis de las áreas estratégicas relacionadas con el territorio del Estado Mexicano se ha fijado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un criterio jurídico de distintos aspectos; el petróleo, el espacio aéreo y el agua. El petróleo está reservado donde quiera emerja, incluyendo la plataforma continental; cualquiera que sea su estado natural, sólido, líquido y gaseoso, abarcando los estados intermedios; así como la petroquímica básica. El espacio aéreo sobre el territorio nacional está reservado; considerando el aire y el espacio, con naturaleza distinta a la noción de propiedad. El agua está reservada, con carácter de inalienable e imprescriptible, sujeta al régimen que establezca el Derecho Internacional.

Doctrinalmente, el aire pertenece a todas las personas, en calidad de cosa común, al único efecto de aspirarlo y así satisfacer una necesidad vital impostergable; para los demás fines, el aire sigue la condición jurídica del espacio aéreo. Respecto al Estado Mexicano, el espacio aéreo está circunscrito en forma horizontal y vertical, coincidiendo con los límites fronterizos del Estado, inclusive el mar territorial. Las aguas propiedad de la Nación son las de los mares territoriales; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación material que estén ligadas a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos; y las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos.

#### Elementos del Territorio del Estado Mexicano.

1. Partes Integrantes de la Federación.
2. Islas.
3. Arrecifes en Mares Adyacentes.
4. Cayos en Mares Adyacentes.
5. Isla de Guadalupe.
6. Isla de Revillagigedo.
7. Plataforma Continental.
8. Zócalos Submarinos de Islas.
9. Zócalos Submarinos de Cayos.
10. Zócalos Submarinos de Arrecifes.
11. Aguas de Mares Territoriales.
12. Aguas Marítimas Interiores.
13. Espacio sobre Territorio Nacional.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, párrafos primero, cuarto, quinto y sexto.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 28, párrafo cuarto.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 42.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.  
Artículo 1.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Artículo 2.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.  
Artículo 3.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.  
Artículo 4, párrafo primero.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 33, fracción II.

Ley de Aguas Nacionales.  
Artículo 1.

Ley de Aguas Nacionales.  
Artículo 2.

Ley de Aguas Nacionales.  
Artículo 3, fracción I.

Ley de Aguas Nacionales.  
Artículo 4.

Ley de Aviación Civil.  
Artículo 1.

Ley de Aviación Civil.  
Artículo 3, párrafos primero y segundo.

## CAPITULO TRES

### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACIÓN.

Ciencia de la Administración. Concepto.

Dando la debida importancia al concepto de Estado, se define como la realidad social total dentro de la cual se desenvuelve la realidad jurídica total de una comunidad humana. El estudio del Estado presenta diversos campos de instrucción conforme a las estructuras sociales que le dan contenido, respecto al Derecho Administrativo la investigación se avoca a la autoridad encargada de realizar la función administrativa; en el ámbito jurídico, a dicho órgano público se le denomina Poder Ejecutivo. Advirtiendo que, la soberanía reside esencialmente en el pueblo, y es la propia sociedad la que origina la Nación como la figura jurídica que representa sus ideales para hacer posible la vida gregaria; el Estado tiene como fin supremo lograr el bien común del grupo social que lo sustenta. El Estado es la organización política de una sociedad humana que corresponde a un espacio territorial determinado.

De tal manera, el Estado es consecuencia de una larga evolución de la sociedad humana y se explica y existe en función de la misma y es una organización política que ejerce la soberanía, que es el principio político jurídico básico para la existencia del Estado y establece la diferencia específica con otro tipo de organizaciones políticas, creadas por la sociedad humana, como las regiones autónomas, entidades federativas y municipios, en los cuales no se ejerce la soberanía, aunque son organizaciones políticas de la sociedad humana en cierto territorio, subordinadas al ente soberano. La sociedad esta proyectada políticamente en la entelequia jurídica denominada Estado, cuya estructura orgánica supone la fusión de intereses individuales comprendidos en el interés público. Esta motivación colectiva asumida como bandera por el Estado, hace necesaria la Administración de los bienes a su alcance para llevar a cabo su finalidad.

No puede concebirse al Estado resistiendo las acometidas de la necesidad social sin los mínimos elementos de soporte; tales como los materiales, los técnicos y los humanos. El adecuado manejo de tales factores, permite su mayor aprovechamiento a fin de conseguir los fines que le son propios; al efecto, requiere de la organización pública que conjugue los instrumentos cuestionados. La idea de ciencia administrativa designa la actividad del Estado relativa a la aplicación cuidadosa de los bienes y las facultades que le son propias para la prestación de servicios públicos. No obstante, el alcance de la ciencia administrativa en sentido amplio considera también a los órganos públicos encargados de dicha prestación de servicios colectivos. Por lo tanto, la ciencia administrativa incluye en su acepción el doble objeto que persigue; indagar al Órgano de la Administración Pública y revisar la actuación pública del Estado.

Ciencia de la Administración.

1. Actividades.
2. Aplicación de Bienes.
3. Facultades.
4. Prestación de Servicios.
5. Órgano de la Administración Pública.
6. Actuación Pública.

Aristóteles.

Filósofo y científico griego. Nació en Estagira. Razón por la cual también fue conocido posteriormente como el Estagirita. Hijo de un médico de la corte real, se trasladó a Atenas a los 17 años de edad para estudiar en la Academia de Platón. Aristóteles compartía la reverencia de su maestro por el conocimiento humano pero modificó muchas de las ideas platónicas para subrayar la importancia de los métodos arraigados en la observación y la



experiencia. Estudió y sistematizó casi todas las ramas existentes del conocimiento y proporcionó las primeras relaciones ordenadas de biología, psicología, física y teoría literaria. Además, Aristóteles delimitó el campo conocido como lógica formal, inició la zoología y habló de casi todos los problemas filosóficos principales reconocidos en su tiempo. Conocido por los pensadores medievales como el filósofo, Aristóteles es quizá el pensador más importante y de mayor influencia en la historia y el desarrollo intelectual de occidente. Tras morir Platón, Aristóteles se trasladó a Assos, ciudad de Asia Menor en la que gobernaba su amigo Hermias de Atarneas. Allí contrajo matrimonio con una pariente del gobernante, llamada Pitias, y actuó como su consejero.

**Ciencia Administrativa.**

Disciplina analítica de los elementos que integran el gobierno del Estado, asimismo, estudia a la Administración Pública, especialmente el poder político y sus diversas expresiones; tales como la lucha por obtenerlo y el ejercicio público.

**Entelequia. Invención.**

Fin de una actividad que la completa y la perfecciona. Realidad plena alcanzada por el objetivo.

**Administración Pública. Concepto.**

El término Administración se utiliza con diferentes significados, dependerá de la interpretación que se adopte para definir el sentido de la Administración Pública. En la doctrina, la Administración Pública tiene dos acepciones; objetivamente es el conjunto de acciones que realiza el órgano público para la obtención de sus fines; subjetivamente es la estructura orgánica a la que está atribuida la función administrativa. La actuación del Estado para llevar a cabo su función administrativa es, en lo material, realizada por los órganos públicos mediante diversos actos jurídicos que respaldan la voluntad social. Por otra parte, la función legislativa la exterioriza mediante diversos actos jurídicos que concretan la creación, la modificación y la derogación de leyes; la función jurisdiccional la exterioriza mediante diversos actos jurídicos tendientes a resolver controversias. En cualquier caso, el ordenamiento jurídico contempla los procedimientos correspondientes.

La observancia del procedimiento administrativo es la garantía jurídica individual señalada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que impide los excesos que pudiera cometer el Órgano de la Administración Pública en el ejercicio de su función y, además, la orientación del Estado para la correcta toma de decisiones por parte de sus diversos órganos administrativos, atendiendo al interés colectivo. El procedimiento administrativo responde al interés de las personas al constituir una garantía individual, pero sin descuidar la tarea administrativa original que afecta la esfera jurídica de los particulares.

En relación con la Administración Pública, Gabino Castrejón establece: "Consideramos que por Administración Pública debe de entenderse el conjunto de los órganos que conforman los diferentes Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) por medio de los cuales y a través de la competencia que les otorga el Sistema Jurídico Mexicano, realizan la actividad tendiente a lograr la satisfacción de las necesidades colectivas, es decir, el bien común, en un determinado tiempo y lugar".<sup>1</sup>

Acosta Miguel.

Administración Pública.

Parte de los órganos del Estado que dependen, directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo las actividades del Estado que no desarrollan el Poder Legislativo y el Poder Judicial, persigue el interés público y adopta una forma de organización jerarquizada.

Administración Pública.

1. Objetiva.

Actuación del Órgano de la Administración Pública.

<sup>1</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO. TOMO I. Cárdenas. México, 2000. Páginas 55 y 56.

2. Subjetiva.  
Estructura Orgánica.

Administración Pública.  
Ministrare. Servir. Cuidar.

Actividad del Estado para satisfacer necesidades colectivas. Conjunto de órganos que emanan del Estado dependiendo en forma directa o indirecta del Poder Ejecutivo y que se relacionan para satisfacer necesidades colectivas.

Órgano Público.

Persona jurídica que actúa en el ámbito de competencia que le corresponde en representación del Estado.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 16, párrafo primero.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 26.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 90.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 1.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 2.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 3.

**Derecho Administrativo. Concepto.**

Doctrinalmente, el estudio de cualquier disciplina precisa de identificar su objeto de análisis; sin embargo, fijar el contenido temático del Derecho Administrativo, plantea serios problemas debido a la subjetividad que implica, toda vez que, es una expresión de carácter cultural. Existen diversidad de conceptos de Derecho Administrativo, que lo advierten como disciplina científica derivada de la ciencia universal del Derecho, y cuyo objeto de estudio es el aspecto jurídico de la Administración Pública. El Derecho Administrativo es la rama del Derecho que estudia los principios y las normas relativas a la Administración Pública. En efecto, el Derecho Administrativo incluye dos aspectos que le conciernen; el elemento objetivo, referente a la manifestación de voluntad del órgano público, y el elemento subjetivo, referente al órgano público. De lo anterior se desprende que, coexisten a un tiempo, el Órgano de la Administración Pública y la función del Órgano de la Administración Pública.

Con relación al Órgano de la Administración Pública, el Derecho Administrativo analiza los principios y la normatividad del Poder Ejecutivo, en el cumplimiento de la función administrativa del Estado, sin negar la función legislativa y la función jurisdiccional que el propio Poder Ejecutivo realiza, de acuerdo con sus facultades.

Lares Teodosio.

Derecho Administrativo.

Ciencia de la acción y de la competencia del Poder Ejecutivo, de sus agentes, y de los tribunales administrativos, en relación con los Derechos e intereses de los ciudadanos, y con el interés general el Estado.

Derecho Administrativo.

1. Elemento Objetivo.  
Manifestación de Voluntad.
2. Elemento Subjetivo.  
Órgano de la Administración Pública.

Teoría Formalista del Derecho Administrativo.  
Estudia la organización, el funcionamiento y los procedimientos del Poder Ejecutivo.

Derecho Administrativo.  
Rama del Derecho Público que regula la Administración Pública, sea la organización, los servicios y las relaciones con los particulares, emanando siempre del Poder Ejecutivo.

#### Fuentes del Derecho Administrativo.

Las fuentes del Derecho son tema de iniciación en la materia administrativa, el aspecto de investigación queda sujeto a la noción de aspectos generales previamente conocidos. Fuente es el fenómeno que produce alguna circunstancia, de donde se origina un hecho de carácter general; por otra parte, fuente del Derecho es el fenómeno jurídico que produce alguna circunstancia de Derecho, cuyo fondo puede comprender aspectos diversos; el formal, el material y el histórico. De acuerdo con la rama del Derecho que genere la fuente, se presentan diferentes arquetipos; la Constitución, la ley, el reglamento, el Decreto ley, la costumbre, los tratados, la jurisprudencia, los principios generales de Derecho y la doctrina. Las fuentes del Derecho Administrativo son los fenómenos que producen los principios y las reglas jurídicas que conforman la rama del Derecho Administrativo; en este sentido, la materia administrativa debe separarse del factor orgánico del Estado.

De acuerdo con la doctrina, las fuentes del Derecho Administrativo son los distintos medios de producción en que se manifiestan los principios y las normas que regulan la organización y la actividad de la Administración Pública, los medios para realizarla y las relaciones que generan. Las fuentes del Derecho, en ocasiones pueden tener contradicciones, pero dentro del ámbito jurídico existe una preeminencia de unas fuentes respecto a las otras. El Estado Mexicano es de Derecho escrito y por este motivo las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. A falta de ley, como determina el Código Civil Federal, se resolverán conforme a los principios generales de Derecho. En los supuestos en que se produzca un conflicto de Derechos, a falta de ley expresa que resulte aplicable, la controversia se decidirá, de conformidad con el propio Código Civil Federal, a favor del que trate de evitar perjuicios.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la ley o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales de Derecho.

En relación con las Fuentes del Derecho Administrativo, Luis Delgadillo establece: "Las fuentes formales del Derecho Administrativo son: la Constitución, la ley, el reglamento, los decretos-ley, las circulares y la jurisprudencia. Excluimos la costumbre, la doctrina y los principios generales del Derecho, en virtud de que las dos primeras carecen de obligatoriedad en nuestro sistema jurídico, ya que por disposición del artículo 10 del Código Civil Federal, la costumbre no es obligatoria, y la doctrina sólo representa el punto de vista de los tratadistas de la materia; y aunque ambas pueden tener una gran influencia en el desarrollo del Derecho, sólo pueden ser fuentes materiales de él.

Asimismo, y a pesar de su importancia, los principios generales del Derecho, como su nombre lo indica, son base y sustancia que se deriva de la propia norma, sin la cual no existirían, ya que son producto de la normatividad de la ciencia jurídica.

En lo que respecta a los tratados internacionales, no los consideramos en forma particular ya que, por disposición del artículo 133 constitucional, cuando cumplen con los requisitos que la

Constitución les impone, tienen el carácter de ley, por lo que en caso de ser necesario, su estudio se hará por asimilación a ésta".<sup>2</sup>

Fuentes del Derecho Administrativo.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tratado Internacional.
2. Ley Federal.
3. Constitución del Estado.
4. Ley del Estado.
5. Reglamento.
6. Decreto.
7. Acuerdo.
8. Circular.
9. Resolución.
10. Oficio.
11. Costumbre.
12. Jurisprudencia.
13. Principio General de Derecho.
14. Doctrina.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Procede del Poder Constituyente Federal.

Ley Federal.

Surge del Poder Legislativo Federal, con características propias; general, abstracta, heterónoma e impersonal.

Constitución del Estado.

Procede del Poder Constituyente del Estado.

Ley del Estado.

Surge del Poder Legislativo del Estado, con características propias; general, abstracta, heterónoma e impersonal.

Reglamento.

Procede de la facultad reglamentaria del Poder Legislativo Federal y de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, con características esenciales; fuerza de ley y sujeto a observar estrictamente la ley.

Decreto.

Documento formal donde se da a conocer una normatividad.

Acuerdo.

Resolución adoptada por un Órgano de la Administración Pública, con características esenciales; publicado en el Diario Oficial de la Federación y sujeto a observar estrictamente la ley.

Circular.

Instrucción del ámbito administrativo jerárquico dada del superior al inferior.

Resolución.

Información con efectos exteriores dada por el Órgano de la Administración Pública a los particulares.

Oficio.

Comunicado por escrito.

Costumbre.

Hábito, modo habitual de obrar o proceder establecido por tradición o por la repetición de los mismos actos y que puede llegar a adquirir fuerza de precepto.

Jurisprudencia.

Criterio de interpretación de la ley, realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados.

Principio General de Derecho.

<sup>2</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO. Limusa. México, 1997. Página 58.

Norma no legal supletoria de la ley, constituida por los aforismos que gozan de general y constante aceptación de jurisconsultos y tribunales.

Doctrina.

Criterio jurídico que se deduce del conjunto de las sentencias de los tribunales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 14, párrafo cuarto.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 89, fracción I.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 133.

Código Civil Federal.

Artículo 10.

Código Civil Federal.

Artículo 19.

Código Civil Federal.

Artículo 20.

#### Procedimiento Administrativo. Concepto.

Doctrinalmente, proceso es la sucesión de actos vinculados entre sí para la realización de un fin determinado, tal como ocurre en el proceso industrial; por otra parte, procedimiento es la debida formalidad correspondiente a cada acto del proceso hasta abarcar la totalidad, tal como ocurre en el procedimiento técnico. En materia administrativa, el proceso es el conjunto de actos administrativos sucesivos dirigidos a producir nuevos actos administrativos; tales como la resolución y el Decreto; en tanto que, el procedimiento es el conjunto de formalidades encaminadas a emitir un acto dentro de la Administración Pública. En efecto, el procedimiento administrativo atañe al Poder Ejecutivo, que se encarga de la realización de las actuaciones que lo integran y, corresponde al Derecho Administrativo su regulación. Sin embargo, en la práctica jurídica existen imprecisiones conceptuales que dificultan la distinción entre proceso administrativo y procedimiento administrativo, usados como sinónimos.

La diferencia esencial entre ambas nociones radica en la finalidad que buscan. Así entonces, el proceso administrativo expresado en el juicio administrativo como una de sus múltiples formas, procura dar la solución de un conflicto surgido entre partes antagónicas; en cambio, el procedimiento administrativo establece el régimen al que se sujetan los actos administrativos del proceso, pero sin contener en sí mismo conflicto alguno surgido entre partes antagónicas. La postura extendida en el ámbito de las funciones del Estado indica que existen distintos procesos administrativos siempre respaldados en sus respectivos procedimientos administrativos, reservando el término proceso para aludir a las diligencias efectuadas ante la autoridad judicial competente en materia administrativa y el término procedimiento para referirse a los trámites verificados ante el Órgano de la Administración Pública; no obstante, las leyes procesales administrativas los utiliza sin separación.

Fraga Gabino.

Procedimiento.

Conjunto de formalidades y actos que proceden y preparan el acto administrativo, de la misma manera que las vías de prevención del acto legislativo y de la sentencia judicial, forman, respectivamente, el procedimiento legislativo y el proceso judicial.

Rocco Alfredo.

Proceso.

Conjunto de actividades del Estado y de los particulares con el cual se realizan los Derechos de éstos y de las entidades públicas que han quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma de que se deriva.

#### Proceso Administrativo.

Institución jurídica manifiesta en el juicio administrativo, regulada por el Derecho procesal, mediante la cual los órganos a los que el Estado tiene encomendada la función jurisdiccional resuelven los diferentes conflictos de intereses relevantes en el plano jurídico que se producen en cualquier forma de convivencia humana. El propio carácter social de la persona lleva consigo la existencia de una conflictividad entre los miembros de la sociedad que debe ser regulada por el Derecho. Cuando las personas que han generado el conflicto no lo resuelven de forma voluntaria, a través de un arreglo amistoso, se hace necesaria su regulación coactiva, que se lleva a cabo a través del proceso administrativo, al que también se denomina pleito, litigio, juicio o lite.

#### Procedimiento Administrativo.

Serie de etapas ordenadas sustentadas en una norma jurídica que crean un acto administrativo, ejecuta un acto administrativo o resuelve una controversia administrativa entre un particular, persona física o persona jurídica, y un Órgano de la Administración Pública; o un Órgano de la Administración Pública y otro Órgano de la Administración Pública; cuyo contenido establece los medios de defensa que tengan las partes.

#### Régimen Jurídico del Procedimiento Administrativo.

Doctrinalmente, procedimiento administrativo es el conjunto de actos coordinados entre sí y dirigidos a la expresión de voluntad del Órgano de la Administración Pública. De esta manera, el procedimiento administrativo regula a un tiempo diversos elementos de la Administración Pública; la función administrativa del Estado, la intervención de cualquier Órgano de la Administración Pública y la participación del particular en calidad de litigante. En efecto, la participación de cada uno de estos factores se involucra de acuerdo con su propia circunstancia en el procedimiento administrativo, a fin de esclarecer un aspecto determinado. En el procedimiento administrativo, el órgano público adopta las formas de su actuación conforme al ordenamiento jurídico establecido y, por lo mismo, entera al particular de diversos aspectos que lo integran; tales como el inicio del procedimiento, el contenido de la cuestión a debatirse, la oportunidad que tiene para presentarse y las posibles consecuencias.

Este comportamiento del Órgano de la Administración Pública, siempre adherido al mandato jurídico, configura diversos principios que son columnas de la actuación administrativa; el principio de legalidad y el principio de legítima defensa. En efecto, la acción administrativa no es autónoma; la Administración Pública sólo puede hacer lo que le autorice puntualmente el ordenamiento jurídico. El principio de legalidad tiene plena aplicación, no sólo en la protección subjetiva del Derecho de los particulares, sino también en la defensa de la norma jurídica objetiva, a fin de hacer eficaz el imperio de la legalidad y de la justicia en el funcionamiento administrativo del Estado. El principio de legítima defensa, señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se actualiza como la Garantía de Previa Audiencia que cualquier particular puede ejercitar contra la actuación del Órgano de la Administración Pública, principio jurídico que indica, nadie puede ser condenado sin ser oído.

En relación con el Régimen Jurídico del Procedimiento Administrativo, Adolfo Merkl establece: "El motivo político legislativo para la elaboración de un derecho procesal administrativo es el empeño de proporcionar a los hombres que obtienen su derecho en cada caso particular a través de las autoridades administrativas, las mismas garantías de juridicidad o, lo que es lo mismo, la misma aplicación justa del derecho administrativo material, o, en fórmula más breve aunque menos exacta, la misma seguridad de las relaciones jurídicas que ofrece el derecho procesal judicial a todos aquellos a quienes se les declara o establece el derecho - por la vía judicial -, es decir, en el juicio, fundamentalmente. La necesidad de observar ciertas formas, tales como las que establece el



derecho administrativo formal, se considera con razón una garantía de que el contenido se adapta a la norma".<sup>3</sup>

Serra Andrés.

Régimen Jurídico del Procedimiento Administrativo.

El procedimiento administrativo constituye una ineludible garantía legal, constitucional y administrativa, que tiene como finalidad, la de proteger el interés general y el interés de los particulares; preservando la eficiencia de los servicios públicos y evitando la ilegalidad en la actuación de los funcionarios públicos.

Procedimiento Administrativo.

1. Elemento Objetivo.  
Principio de Legalidad.
2. Elemento Subjetivo.  
Garantía de Previa Audiencia.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 14, párrafos primero y segundo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 16, párrafos primero y undécimo.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Artículo 3, fracción VII.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Artículo 14.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Artículo 18.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Artículo 19.

#### Fases del Procedimiento Administrativo.

Las fases del procedimiento administrativo se clasifican por circunstancias temporales; la fase de iniciación, la fase de instrucción y la fase de decisión. La fase de iniciación, denominada etapa preparatoria, puede emprenderse en diversas formas; de oficio y a petición del particular interesado. La etapa preparatoria de oficio comienza cuando el Órgano de la Administración Pública competente determina actuar para iniciar el procedimiento administrativo. Las razones que puede tener el Órgano de la Administración Pública para proceder por iniciativa propia son diversas; tales como la orden del órgano superior, la sugerencia razonada de cualquiera de los órganos subordinados, el pedimento de cualquier Órgano de la Administración Pública y la denuncia de los particulares. La etapa preparatoria a petición del particular interesado inicia cuando el Órgano de la Administración Pública competente recibe la queja de los particulares.

La fase de instrucción es la etapa más prolongada del procedimiento administrativo, donde el Órgano de la Administración Pública reúne los elementos de convicción necesarios para alcanzar una determinada certidumbre respecto del asunto de su conocimiento; en consideración a la Garantía de Previa Audiencia, establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes del dictamen resolutorio, el particular afectado debe tener la oportunidad de ejercitar su Derecho de audiencia, aportando las pruebas que considere pertinentes. La fase de decisión es la que define el procedimiento, considerando los documentos y los elementos de certidumbre reunidos hasta devenir con el dictamen del Órgano de la Administración Pública.

<sup>3</sup> Merkl, Adolfo. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Nacional. México, 1999. Página 283.

Fases del Procedimiento Administrativo.

1. Fase de Inicio.  
Oficio.  
Petición.
2. Fase de Instrucción.  
Ofrecimiento de Pruebas.
3. Fase de Decisión.  
Dictamen.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 14, párrafos primero y segundo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 16, párrafos primero y undécimo.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 3, fracción VII.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 14.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 18.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 19.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 30.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 33.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 36.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 50.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 56.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 57.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 61.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 83, párrafo primero.

Clasificación del Procedimiento Administrativo.

El Derecho Administrativo distingue diversas calidades de procedimiento administrativo; tales como el procedimiento administrativo interno, que inicia al interior del Órgano de la Administración Pública, y el procedimiento administrativo externo, que produce efectos jurídicos en el ámbito del particular; el procedimiento administrativo previo, que inicia antes de emitir el acto administrativo, y el procedimiento administrativo de ejecución, que ejecuta el acto administrativo; el procedimiento administrativo de oficio, que inicia el Órgano de la Administración Pública por mandato de la ley, y el

procedimiento administrativo a petición del particular interesado, que inicia a propuesta del particular; el procedimiento administrativo forzoso, que cumple el Órgano de la Administración Pública, y el procedimiento administrativo voluntario, que cumple de mutuo propio el particular.

En relación con la Clasificación del Procedimiento Administrativo, Roberto Báez establece: "Existen:

- a) Procedimiento interno y procedimiento externo;
- b) Procedimiento previo y procedimiento de ejecución;
- c) Procedimiento de oficio y a petición de parte.

El procedimiento interno se da en todo el conjunto de actos que realiza la administración en su ámbito de mera gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir en la esfera de los particulares. A su vez, podrá ser previo si es anterior a una decisión o resolución, y posterior de ejecución, que también puede ser interno o externo.

Procedimiento externo será aquel que interfiera, en mayor o menor grado, dentro de la esfera jurídica de los particulares.

Procedimiento de oficio o vinculado es aquel que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones.

Procedimiento a petición de parte es el procedimiento que requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo o para la ejecución del mismo".<sup>4</sup>

Acosta Miguel.

Clasificación del Procedimiento Administrativo.

Existen diversos procedimientos; tales como el procedimiento interno y el procedimiento externo; el procedimiento previo y el procedimiento de ejecución; el procedimiento de oficio y el procedimiento a petición de parte.

Clasificación del Procedimiento Administrativo.

1. Interno.
2. Externo.
3. Previo.
4. Ejecución.
5. De Oficio.
6. A Petición del Particular.
7. Forzoso.
8. Voluntario.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 79, párrafo primero, fracción IV, párrafo quinto.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Artículo 14.

## 1. Concepto de Acto Administrativo.

Hecho Jurídico. Concepto.

Hecho jurídico es un acontecimiento ocurrido en la naturaleza o provocado por el ser humano, al que el Derecho le reconoce explícitamente consecuencias jurídicas. En materia administrativa, al margen del Órgano de la Administración Pública que ejecuta actos sustentados en la ley, existen los hechos jurídicos que surgen como fenómeno de la naturaleza o como obra de la actividad humana, pero siempre con resultados jurídicos. En efecto, para el Derecho Administrativo sólo es relevante el hecho que al realizarse actualiza la disposición contenida en forma abstracta dentro de la legislación

<sup>4</sup> Báez Martínez, Roberto. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Trillas. México, 1996. Página 128.

administrativa, al tiempo que, surte los efectos jurídicos previstos; tales como el nacimiento, la muerte y el aluvión.

Diez Manuel.

Hecho Jurídico.

El Derecho toma en consideración los hechos que se producen, sea como fenómeno de la naturaleza, sea como productos de la actividad humana; sin embargo, no todos los hechos tienen valor para el Derecho, sino solamente aquellos a los que atribuye consecuencias jurídicas.

Hecho jurídico.

Objeto de relación material considerado de alguna importancia, que genera consecuencias jurídicas.

Nacimiento.

Salida del vientre materno.

Muerte.

Terminación de la vida.

Aluvión.

Accesión paulatina, perceptible con el paso del tiempo, que beneficia a un predio ribereño por el lento arrastre de la corriente. Afluencia fuerte y brusca de agua calificada como inundación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, fracción I, párrafo primero.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 30, apartado A, fracción I.

Ley Agraria.

Artículo 18.

Código Civil Federal.

Artículo 22.

Código Civil Federal.

Artículo 908.

Acto Jurídico. Concepto.

Acto jurídico es la manifestación de voluntad encaminada a producir efectos de Derecho, con la inequívoca intención de que se realicen esos efectos, conforme a las disposiciones de la ley; tales como crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir relaciones de Derecho.

En relación con el Acto Jurídico, Miguel Acosta establece: "La elaboración de una verdadera teoría del acto jurídico, supone que se aclare entre lo contractual y subjetivo o lo no contractual y objetivo, porque este dilema rechaza en la oscuridad todo análisis realista del acto jurídico, con lo que se demuestra su naturaleza compleja.

Esta complejidad no aparece solamente en la heterogeneidad de los elementos de los que el acto jurídico es resultado, a saber: la regla de derecho, el hecho y la voluntad".<sup>5</sup>

Acto Jurídico.

Hecho voluntario que crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue relaciones de Derecho, conforme a la ley.

Perfección del Acto Jurídico.

<sup>5</sup> Acosta Romero, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO. Porrúa. México, 1996. Página 621.

Las normas jurídicas individualizadas son aquellas que se refieren a situaciones jurídicas concretas o particulares. Doctrinalmente, no se trata de normas jurídicas en realidad, sino de actos jurídicos regidos por normas jurídicas. Los efectos de la ley son inmediatos y generales, respetando el principio de la irretroactividad, de modo que, no sea perjudicado el acto jurídico perfecto, que es plenamente legal en el momento de hacerse efectivo.

Ley Agraria.  
Artículo 79.

Código Civil Federal.  
Artículo 791.

Acto Administrativo. Concepto.

Con toda puntualidad, acto administrativo es la diligencia legítima que ejecuta el Órgano de la Administración Pública. Materialmente, acto administrativo es la diligencia, condicionada a situaciones jurídicas fijas, que ejecuta el Órgano de la Administración Pública. Doctrinalmente, acto administrativo es la diligencia unilateral y ejecutiva que realiza el Órgano de la Administración Pública, tendiente a producir efectos de Derecho, para cumplir con los fines del Estado contenidos en el ordenamiento jurídico administrativo. En efecto, el Estado persigue la consecución de sus fines, por lo que realiza gran cantidad de actividades administrativas a través de la Administración Pública; del mismo modo, la Administración Pública ejerce las facultades que las normas administrativas le conceden a través de los distintos órganos públicos. La serie de tareas que resultan, denominada función administrativa, se expresa mediante actos administrativos.

La teoría general del acto administrativo, juzga como acto a cualquier fenómeno creado en la realidad, sea producido por la naturaleza o por las personas, debido a que, puede estar o no estar regulado por el Derecho; cuando tal acto está reglamentado por el Derecho, su realización produce efectos jurídicos, de donde se desprende la diferencia entre los hechos naturales y los actos jurídicos. Entre los actos jurídicos, el acto administrativo destaca por la manifestación de sus diversas características genéricas; tales como la manifestación de voluntad del Órgano de la Administración Pública que crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue efectos jurídicos.

Acto Administrativo.

1. Órgano de la Administración Pública Competente.  
Facultades Expresadas en Ley.
2. Unilateral.  
Dictado por Órgano de la Administración Pública.
3. Externa.  
Percepción a través de Sentidos.
4. Efecto Jurídico.  
Derechos y Obligaciones.
5. Interés General.
6. De Buena Fe.

Acto Administrativo.

Manifestación unilateral y externa de voluntad del Órgano de la Administración Pública competente, para producir efectos jurídicos obligatorios. Acto jurídico realizado por el Órgano de la Administración Pública, cuyo efecto crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue relaciones de Derecho, conforme a la ley. Apoyo por el cual la Administración Pública se mueve a través de los principios de legalidad y juridicidad.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 14, párrafo segundo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 16, párrafo primero.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

## Artículo 3.

## Régimen Jurídico del Acto Administrativo.

El principio general de Derecho enuncia que el particular puede realizar el acto no prohibido y debe realizar el acto ordenado, según lo establezca el ordenamiento jurídico aplicable, constituyendo así, el área de su libertad; por el contrario, el Órgano de la Administración Pública sólo puede ejecutar el acto permitido y debe realizar el acto ordenado, según lo establezca el ordenamiento jurídico aplicable, sólo en circunstancias excepcionales puede hacer uso de las facultades discrecionales que el propio ordenamiento jurídico le concede, constituyendo así, el área de su libertad. Para asuntos determinados, la legislación administrativa consiente un espacio de libertad considerado de libre interpretación, aunque nunca en el sentido de perjudicar las garantías del particular. En la legislación administrativa, el acto administrativo contiene diversos elementos; tales como el elemento objetivo, el elemento subjetivo y el elemento de forma.

El elemento objetivo tiene diferentes alternativas; el contenido del acto de molestia, la causa legal del procedimiento y el fin que persigue con su emisión el Órgano de la Administración Pública. El elemento subjetivo está constituido por el Órgano de la Administración Pública competente que ejecuta el acto. El elemento de forma está constituido por la estructura jurídica que determina al acto en su legalidad; constar por escrito y cumplir el procedimiento administrativo establecido en la ley.

En relación con el Régimen Jurídico del Acto Administrativo, Miguel Galindo establece: "Los principios de la doctrina constitucional establecen que el gobernado puede hacer el acto ordenado y el acto permitido, es decir, lo que la ley ordena y lo que ésta permite, y es lo que constituye la esfera de su libertad; en cambio, la autoridad solamente puede hacer aquello que la ley expresamente le ordena o le faculta, y sólo en casos excepcionales puede hacer uso de las facultades discrecionales que la propia ley le concede, dejándole para el caso concreto a que la propia ley se refiere, una esfera de libertad de interpretación, la que nunca debe ser en menoscabo de los derechos del gobernado".<sup>6</sup>

## Fraga Gabino.

## Régimen Jurídico del Acto Administrativo.

El acto administrativo requiere, para su formación, de estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales.

## Elementos del Acto Administrativo.

1. Objetivo.
  - Contenido.
  - Causa Legal.
  - Fin.
2. Subjetivo.
  - Órgano de la Administración Pública.
  - Particular.
3. Forma.
  - Estructura Jurídica.

## Factores del Acto Administrativo.

1. Sujeto. Realiza.
  - Activo. Órgano de la Administración Pública.
  - Pasivo. Órgano de la Administración Pública. Particular.
2. Manifestación Externa de Voluntad. Anuencia.

<sup>6</sup> Galindo Camacho, Miguel. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO I. Porrúa, México, 1996. Páginas 214 y 215.



- Consentimiento sin Vicios. Dolo. Error. Mala Fe. Violencia.
3. Objeto. Lícito.  
Físicamente Posible.  
Jurídicamente Posible.  
Directo. Derechos y Obligaciones. Crea. Reconoce. Modifica. Transmite. Declara. Extingue.  
Indirecto. Actividad del Estado.
  4. Forma. Manifestación Objetiva.  
Percepción de Sujeto Pasivo.  
Genérica. Escrita.  
Verbal. Medio Técnico.  
Señal. Indicación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 14, párrafo segundo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 16, párrafo primero.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 3.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 5.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 6.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 7.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 8.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 9.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 10.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 11.

#### Características del Acto Administrativo.

Cualquier acto administrativo que cumple con los elementos esenciales posee presunción de validez; esta calidad de legal la obtiene de admitir que es emitido por el Órgano de la Administración Pública competente, en cumplimiento del mandato normativo de la materia administrativa y acorde a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Doctrinalmente, el acto administrativo adquiere el carácter de legalidad desde que el órgano público lo produce; no obstante, existe en la escuela italiana un requisito adicional para calificarlo como acto válido, la ejecución realizada dentro de alguna vía de Derecho Público. Esta nueva noción alude a la fusión jurídica entre la presunción de validez y el carácter ejecutivo del acto administrativo. En efecto, cuando el Órgano de la Administración Pública no precisa de apoyo por parte del órgano judicial para consumir el acto administrativo, se estima como acto administrativo ejecutivo.

La ejecutoriedad del acto administrativo deriva de diversos aspectos; tales como la urgencia social para satisfacer necesidades que conciernen a la Administración Pública, obligando a evitar las lentitudes propias del juicio; y la propia presunción de validez del acto administrativo.

#### Características del Acto Administrativo.

1. Directo.  
Derechos y Obligaciones.  
Crea. Reconoce. Modifica. Transmite. Declara. Extingue.
2. Indirecto.  
Facultad contenida en la ley para la realización.
3. Contra Terceros.  
Persona Física.  
Persona Jurídica.  
Derecho Público.  
Derecho Privado.
4. Condición de Tercero.  
Puede Hacer Valer.  
Tiene Interés Jurídico.

#### Hans Kelsen.

Jurista austriaco. Nació en Praga. Obtuvo una cátedra de Derecho en Viena y colaboró en la redacción de la Constitución austriaca que sería adoptada en 1920; posteriormente, continuó con su actividad docente en diversas universidades de Europa y Estados Unidos. Kelsen aplicó las doctrinas de la filosofía clásica a la jurisprudencia de forma más rigurosa que ningún otro filósofo del Derecho. Su proyecto puede resumirse en el título de una de sus principales obras, teoría pura del Derecho de 1935. Como seguidor del pensamiento de Immanuel Kant, trató de construir una teoría del Derecho completamente autónoma, es decir, sin precisar de herramientas intelectuales propias de otras disciplinas; tales como la sociología.

#### Acto Administrativo.

Acto jurídico emanado de la Administración Pública.

#### Legalidad del Acto Administrativo. Escuela Italiana.

La legalidad del acto administrativo deriva del carácter ejecutivo y la presunción de validez del acto administrativo. El acto administrativo es ejecutivo cuando la Administración Pública no necesita contar con el apoyo del órgano judicial para ejecutarlo y exigir a los particulares su cumplimiento.

#### Validez del Acto Administrativo.

La filosofía de Kelsen se basa en la concepción de cada ley como una norma, esto es, como un deber ser. Cada ley puede derivarse de otra que otorga validez a aquella, hasta llegar al principio de validez final, la Grundnorm o norma fundamental. Una ley aplicada por un tribunal es válida en virtud de la legislación que guía la actuación de ese tribunal y le concede el poder de hacer la ley. El poder recibido por una asamblea legislativa emana generalmente de una Constitución, cuya fuerza normativa procede de la Grundnorm. De este modo, el ordenamiento jurídico se estructura de forma jerárquica; la norma inferior extrae validez de la superior.

#### Forma del Acto Administrativo.

La forma constituye la manifestación objetiva en que se plasma el acto administrativo, a efecto de que pueda ser apreciado por los sujetos pasivos, percibido a través de los sentidos. Consiste en la envoltura material externa en la que se aprecian diversos factores del acto administrativo; tales como los elementos, los requisitos, las circunstancias y las modalidades. En Derecho, la forma tiene una importancia fundamental, toda vez que, permite determinar la naturaleza jurídica del acto; en efecto, la noción de forma en Derecho Administrativo representa la existencia misma del acto administrativo. La forma escrita, considerada la más usual, puede adoptar diversas variantes; tales como el acuerdo, el Decreto, el oficio, la circular y el memorando. El uso de una forma definida en el acto administrativo produce efectos notables en su alcance legal, aún por encima del motivo y la finalidad, considerados elementos estructurales.

El motivo puede ser previo o simultáneo al acto, la finalidad puede ser previa o simultánea al acto; sin embargo, la forma, entendida como la exteriorización de la voluntad del sujeto activo que realiza el acto, tiene que presentarse simultáneamente al acto administrativo. Por otra parte, la forma

del acto administrativo constituye una garantía automática para el particular afectado, toda vez que, el Poder Legislativo la establece para mantener la seguridad jurídica en el Estado.

En relación con la Forma del Acto Administrativo, Andrés Serra establece: "En el desarrollo del procedimiento administrativo las leyes prevén el cumplimiento de ciertas formalidades, las cuales culminan con el acto definitivo, que es la decisión administrativa o acto administrativo. En los casos señalados se exigen determinadas formalidades, órdenes escritas para los actos administrativos, consistentes en medios, notificaciones, publicaciones y expresiones que se requieren para que un acto sea válido. Otros casos se refieren a la publicación, en el Diario Oficial, de un reglamento o la notificación personal de un acto administrativo que afecta al particular.

Las formas intrínsecas son aquellas que atañen a la configuración del acto, sin referirse al fondo del mismo. Una certificación administrativa debe ser siempre por escrito.

Las formas extrínsecas son las relativas a solemnidades rituales que ha de seguir el acto, desde un tratado internacional, hasta la constitución solemne de una institución federal".<sup>7</sup>

Fraga Gabino.

Forma del Acto Administrativo.

A diferencia de lo que ocurre en el Derecho Privado, la forma en el Derecho Administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no sólo para la prueba sino principalmente para la existencia del acto; y es que el elemento formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa.

Pallares Eduardo.

Forma del Acto Administrativo.

Modo de ser exterior del acto procesal, que nos permite percibirlo por medio de los sentidos. Por lo tanto, equivale a la configuración externa del acto.

Forma del Acto Administrativo.

1. Acuerdo.
2. Decreto.
3. Oficio.
4. Circular.
5. Memorando.

Forma.

Configuración externa del acto administrativo.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Artículo 3, fracciones I y IV.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Artículo 61.

Motivo del Acto Administrativo.

El motivo del acto administrativo consiste en la apreciación de los hechos y las circunstancias en que el Órgano de la Administración Pública lo emite, toda vez que, en su calidad de sujeto activo, precisa de explicar con detalle la causa que tiene para producirlo; a fin de que el particular afectado, en su calidad de sujeto pasivo, esté en posibilidad de conocer las razones de dicha disposición. En efecto, cuando el Órgano de la Administración Pública formula un acto administrativo, debe indicar al mismo tiempo la motivación que lo justifica, constituida por el conjunto de acontecimientos que le dan origen, denominado antecedentes del acto administrativo. De acuerdo con el Derecho Administrativo, los actos de autoridad tienen como límite, respecto de los particulares, estar previamente contenidos

<sup>7</sup> Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO. Porrúa. México, 1999. Página 266.

en un ordenamiento jurídico que otorgue facultades de competencia al Órgano de la Administración Pública, indicando que debe fundar y motivar la razón de sus actos.

Los órganos públicos obligados a declarar la causa de la emisión de sus actos, comprenden a cualquiera dentro de la Administración Pública, en su calidad de autoridad ordenadora o de autoridad ejecutora del acto administrativo, pues en ambos casos tienen la misma obligación de motivar su conducta; siendo el acto de la autoridad ordenadora el fundamento del acto de la autoridad ejecutora, y el motivo del acto administrativo, la representación del hecho y la causa legal que lo provoca.

Martínez Rogelio.

Motivo del Acto Administrativo.

El motivo del acto administrativo consiste en aquellas condiciones o circunstancias que el órgano estatal toma en cuenta para manifestar su voluntad en determinado sentido.

Motivo.

Causa o razón que mueve para la realización del acto administrativo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 16, párrafo primero.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Artículo 3, fracción VIII.

#### Finalidad del Acto Administrativo.

La finalidad, como factor del acto administrativo, es el objetivo que se ha planteado el Órgano de la Administración Pública al emitirlo; precisada en la pretensión de alcanzar determinados efectos jurídicos a través de la resolución administrativa que unilateralmente impone. En la doctrina, el fin del acto administrativo se identifica con las características materiales y formales que incluye; de tal modo que, el propósito material del acto administrativo está demostrado en la conducta humana, definida como el acto libre y deliberado que realiza; mientras que, el propósito formal del acto administrativo está implícito en la razón juiciosa de su ordenabilidad por la regla moral. Este análisis interior del acto administrativo transporta la cuestión al plano del contenido social, considerado en la ciencia jurídica, como la estructura moral que regula el comportamiento del Órgano de la Administración Pública.

En relación con la Finalidad del Acto Administrativo, Gabino Fraga establece: "Por lo que hace a la finalidad del acto, la doctrina ha sentado diversas reglas cuya aplicación en nuestro medio nos parece indudable, por lo que vamos a exponerlas a continuación:

- a) El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.
- b) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.
- c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto.
- d) Pero aun siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto".<sup>8</sup>

Finalidad del Acto Administrativo.

1. Material.
2. Formal.

Finalidad.

Fin con qué o por qué se realiza el acto administrativo.

<sup>8</sup> Fraga Magaña, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa. México, 1997. Página 270.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 3, fracción III.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 11, fracción I.

#### Vicio del Acto Administrativo.

El acto administrativo acusado de ilegalidad es la materia de todo recurso administrativo, toda vez que, el particular afectado está en aptitud de impugnar el acto producido por el Órgano de la Administración Pública cuando considere que su contenido está viciado por causas de trasgresión a la ley. Los vicios son el cúmulo de defectos con que aparece el acto administrativo en el ámbito del Derecho y que, de acuerdo al orden jurídico positivo, afectan la perfección de su emisión en diversos aspectos; tales como la validez y la eficacia, perjudicando gravemente su ejecución. Esto ocurre si al momento de producirse el acto administrativo existen en su contenido defectos diversos; tales como la falta de elementos esenciales, el error, el engaño, la maquinación insidiosa, la propaganda falsa, la violencia y la intimidación.

Escola Héctor.

Vicio del Acto Administrativo.

El conocimiento de las irregularidades y vicios que pueden incidir sobre el acto administrativo tiene especial importancia, ya que se vincula directamente con la teoría general de los recursos administrativos.

Vicio.

Falta de rectitud que daña la validez del acto administrativo.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 3.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 5.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 6.

Ley Agraria.  
Artículo 61.

Código Civil Federal.  
Artículo 2238.

Código Federal de Procedimientos Civiles.  
Artículo 17.

#### Clasificación del Acto Administrativo.

Los actos administrativos tienen características de diversa índole, por lo que, doctrinalmente se organizan en atención de aspectos generales; tales como el ámbito de aplicación, la naturaleza de decisión, las voluntades que intervienen en su elaboración, el margen de libertad para su creación y los resultados que produce. Con relación al efecto producido en la esfera jurídica del particular, el acto administrativo se clasifica en diversas categorías; tales como el acto que aumenta los Derechos del particular y el acto que limita los Derechos del particular. Los actos administrativos que aumentan los Derechos del particular están expresados en distintos elementos; tales como la concesión, la patente, la autorización, la dispensa, la aprobación, la licencia y el permiso; los actos administrativos

que limitan los Derechos del particular están expresados en distintos elementos; tales como la orden, la traslación de Derechos, el decomiso y la expropiación.

En relación con la Clasificación del Acto Administrativo, Gonzalo Armienta establece: "Los actos administrativos se clasifican, también, en simples, complejos y colectivos. El acto simple es el que emana de un órgano estadual integrado por un solo sujeto de derecho; el acto complejo nace de la voluntad concurrente de varios órganos o de distintos sujetos administrativos, cuya voluntad se funde en una sola; y el acto colectivo es el que resulta de la suma de diversas voluntades de contenido y finalidad iguales, pero distintas unas de otras, que jurídicamente se mantienen autónomas pero se expresan mediante una manifestación común. Se trata de una sola declaración de voluntad, pero no de una voluntad única".<sup>9</sup>

Clasificación del Acto Administrativo.

1. Ámbito de Aplicación.
2. Naturaleza de Decisión.
3. Voluntad Interventora.
4. Margen de Libertad.
5. Efecto Resultante.

Aumento de Derechos del Particular.

Concesión. Patente. Autorización. Dispensa. Aprobación. Licencia. Permiso.

Limitación de Derechos.

Orden. Traslación de Derechos. Decomiso. Expropiación.

Expropiación.

Acto Administrativo del Órgano de la Administración Pública que priva al particular afectado de la titularidad de un bien o de un Derecho, a cambio de una indemnización. Dicho acto se efectúa por motivos de utilidad pública previstos en la ley.

## 2. Elementos del Acto Administrativo.

Elementos del Acto Administrativo.

El Derecho Civil ordena sistemáticamente los factores necesarios en la realización del acto jurídico; tales como el elemento de existencia y el elemento de validez; sin embargo, el Derecho Administrativo ignora estos conceptos como esenciales en la realización del acto administrativo. En efecto, la materia administrativa establece diversos elementos del acto administrativo; tales como el sujeto, el motivo, el fin, la forma y el mérito. Estimando al elemento en su calidad de parte integradora del acto producido por el Órgano de la Administración Pública, se dividen los criterios de clasificación. Atendiendo a la forma en que opera el acto administrativo las partes que lo completan son diversas; tales como el sujeto, la manifestación externa de voluntad, el objeto y la forma. Pero atendiendo a la fundamentación del acto administrativo las partes quedan reducidas; tales como la legitimidad y el mérito.

La legitimidad del acto administrativo se desprende de diversas situaciones en su confección; tales como ser dicho por el facultado Órgano de la Administración Pública, contener la manifestación de voluntad expresa del Órgano de la Administración Pública, comprender un objeto lícito y cumplir con los requisitos formales del ordenamiento jurídico. Este último componente tiene como fin que el acto administrativo surta sus efectos con certeza, toda vez que, al dictarse debidamente fundado y motivado, cumple eficazmente sus fines.

<sup>9</sup> Armienta Hernández, Gonzalo. TRATADO TEÓRICO PRÁCTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. Porrúa, México, 1996. Página 9.



Elementos del Acto Administrativo.

1. Sujeto.
2. Motivo.
3. Fin.
4. Forma.
5. Mérito.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 3.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 5.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 6.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 7.

Sujeto del Acto Administrativo.

La declaración del acto administrativo entraña indefectiblemente la presencia del ente emisor, denominado sujeto activo y del ente receptor, denominado sujeto pasivo; al producirse la relación jurídica administrativa están, en consecuencia, ambos sujetos El sujeto activo es siempre el Órgano de la Administración Pública, en su calidad de emisor del acto administrativo. Los sujetos pasivos son las personas a quienes afecta o quienes ejecutan el acto administrativo, en sus diversas calidades de receptores; tales como órgano público, persona jurídica y persona física. Por su parte, el Órgano de la Administración Pública debe cumplir las condiciones que señala la legislación para producir el acto administrativo, en especial la que atañe a la competencia; en efecto, el ente emisor tiene que contar con las facultades que expresamente le atribuye el ordenamiento jurídico para realizar determinados actos.

Asimismo, el servidor público por cuyo conducto el Órgano de la Administración Pública emite el acto administrativo debe cumplir con las diversas condiciones que señala la legislación; tales como contar con las facultades para decidir y exteriorizar resoluciones públicas, tener el nombramiento que lo autoriza, satisfacer los requisitos para el ejercicio del cargo público, ejecutar la protesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen. En cuanto al sujeto pasivo, al recibir el acto administrativo que le afecta puede cumplir el mandato que incluye o inconformarse con su realización.

En relación con el Sujeto del Acto Administrativo, Jorge Fernández establece: "En el acto administrativo en sentido restringido se detecta un sujeto activo y otro pasivo; el primero es el órgano competente del Estado que produce el acto mediante la emisión de la declaración unilateral de voluntad con efectos jurídicos subjetivos; el papel del sujeto pasivo corresponde al particular a quien afecta el acto jurídicamente".<sup>10</sup>

Martínez Rafael.

Sujeto Activo del Acto Administrativo.

El sujeto emisor del acto, un órgano administrativo, debe tener la competencia que la ley le asigne para actuar en el caso concreto. El servidor público por cuyo medio el ente estatal produzca el acto, ha de estar facultado legalmente para tomar y exteriorizar decisiones públicas; y además de contar con el respectivo nombramiento, debe haber satisfecho los requisitos necesarios del cargo, incluyendo la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

<sup>10</sup> Fernández Ruiz, Jorge. DERECHO ADMINISTRATIVO. McGraw-Hill. México, 1997. Páginas 130 y 131.

**Sujeto del Acto Administrativo.**

1. Activo.  
Órgano de la Administración Pública.
2. Pasivo.  
Órgano Público.  
Persona Jurídica.  
Persona Física.

**Facultad.**

Dominio y jurisdicción de la que dispone el Órgano de la Administración Pública para ordenar y ejecutar; con la capacidad de imponer su propia voluntad sobre las personas.

**Servidor Público.**

Persona que realiza una actividad llevada a cabo por el Órgano de la Administración Pública, bajo un cierto control y regulación, destinada a satisfacer diversas necesidades de la colectividad.

**Ley Federal del Procedimiento Administrativo.**

Artículo 3, fracciones I, X y XII.

**Manifestación Externa de Voluntad del Acto Administrativo.**

La manifestación de voluntad en el acto administrativo es la expresión del proceso volitivo que impulsa la resolución del Órgano de la Administración Pública al emitirlo. Desde luego, dicha decisión debe exteriorizarse de manera perceptible para el particular afectado, a través de una manifestación material de su voluntad. Doctrinalmente, hay una delicada separación entre los conceptos material y objetiva, toda vez que, la materialización del acto administrativo es un hecho palpable en la realidad, mientras que, la objetivización del acto administrativo es el resultado de producirlo hacia fuera, al surtir con eficacia sus consecuencias, denominada externa. En efecto, la manifestación de voluntad del Órgano de la Administración Pública puede entenderse de diversas formas; tales como el ánimo interno, existente en el espíritu del individuo; y la declaración, existente en la manifestación exterior que capta el particular afectado.

**Manifestación Externa de Voluntad del Acto Administrativo.**

1. Animo Interno.
2. Expresión Externa.

**Voluntad.**

Acto con que la potencia volitiva admite o rehuye una cosa, queriéndola o aborreciéndola.

**Ley Federal del Procedimiento Administrativo.**

Artículo 3, fracciones I, IV y V.

**Objeto del Acto Administrativo.**

El objeto en el acto administrativo es la finalidad que el Órgano de la Administración Pública persigue al producirlo, a través de diversas conductas; tales como decisión, certificación y opinión. Doctrinalmente, el objeto del acto administrativo precisa para su efectividad de características bien definidas; tales como la licitud, la certidumbre, la determinación, la posibilidad física, la posibilidad jurídica, la razonabilidad y la moral. La licitud consiste en que la facultad y la competencia del Órgano de la Administración Pública estén determinadas por la legislación positiva, toda vez que, a diferencia del particular, el órgano público sólo puede realizar lo que expresamente le está permitido.

En relación con el Objeto del Acto Administrativo, Gabino Castrejón establece: "El objeto en el Acto Administrativo puede ser directo o inmediato e indirecto o mediato. El primero consiste en la

creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia. El segundo consiste en realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con los cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada".<sup>11</sup>

Delgadillo Luis.

Objeto del Acto Administrativo.

El objeto se identifica como la materia o contenido del acto, el cual de acuerdo al Derecho Privado, debe ser cierto y jurídicamente posible, es decir, que la materia a que se refiere el acto sea real y pueda ser objeto de la actuación de la Administración, de acuerdo a la ley.

Objeto del Acto Administrativo.

1. Lícito.
2. Cierto.
3. Determinado.
4. Físicamente Posible.
5. Jurídicamente Posible.
6. Razonable.
7. Moral.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Artículo 3, fracciones II, III y VIII.

### 3. Concepto de Expropiación.

#### Expropiación. Concepto.

La expropiación por causa de utilidad pública es el acto administrativo emitido por el Órgano de la Administración Pública, a través del cual, de manera unilateral impone al particular afectado la cesión de la propiedad que corresponde a un bien determinado, para cumplir una finalidad de utilidad pública, y mediante el pago de la indemnización. En efecto, el requisito esencial en la realización del acto administrativo de expropiación es la causa de utilidad pública, toda vez que, entraña la ineludible necesidad de privar del Derecho de propiedad al particular afectado; circunstancia que justifica la contradicción en el proceder del órgano público. Es obligación del Estado custodiar el bienestar de los gobernados, por consiguiente, defender los Derechos de los particulares, en especial el Derecho de propiedad; no obstante, en el caso de la expropiación por causa de utilidad pública arremete contra este alto principio.

Se enfrentan el Derecho de propiedad del particular afectado contra el Derecho al servicio público de los demás particulares; la utilidad pública es la medida equilibrada entre ambas máximas; así que, cuando resulta imposible preservar juntamente estos Derechos, surge la figura jurídica de la indemnización, la compensación dada al particular afectado por la privación de su propiedad. En el Estado Mexicano, la actuación del Órgano de la Administración Pública está constreñida al mandato de la legislación positiva; resulta difícil reconocer que en la actual Ley de Expropiación se establezcan todas las posibilidades que constituyan una causa de utilidad pública. Sin embargo, el Estado tiene la facultad de decidir cuál es la situación que merece este calificativo, reservándose desde el principio el supremo Derecho de propiedad. En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que la propiedad de las tierras y aguas corresponde originariamente a la Nación.

Los bienes propiedad del Estado están integrados por diversas clases; tales como los bienes que adquirió originalmente al constituirse como Nación y que no salieron de su patrimonio en virtud

<sup>11</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Cárdenas. México, 2001. Página 76.

de ser declarados inalienables, los bienes que adquiere como consecuencia de sus transacciones con los particulares y los bienes que adquiere al ejercitar las facultades que le confiere la legislación. Aún así, ocurre que el Estado, para cumplir sus finalidades, necesita de algún bien que forma parte de la propiedad privada, sin que pueda obtenerlo en virtud de una relación contractual con el particular; en tal caso, la observancia para sus obligaciones quedaría sujeta a la previa voluntad de los particulares. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla la forma en que el Estado puede unilateralmente adquirir los bienes que requiera; dicha institución es la expropiación por causa de utilidad pública.

Lares Teodosio.

Expropiación por Causa de Utilidad Pública.

Derecho que la sociedad tiene para obligar a un propietario a que enajene su propiedad por un motivo de utilidad pública. De parte del propietario, es una obligación, un sacrificio, sin el cual no podrían ejecutarse los trabajos de utilidad general.

Expropiación por Causa de Utilidad Pública.

Actuación interventora de la Administración Pública por la que se priva al particular afectado de la propiedad privada de determinados bienes, Derechos o intereses de naturaleza patrimonial, a cambio de una indemnización, llamada justiprecio. La justificación de la potestad expropiatoria de la Administración Pública se encuentra en la necesidad de que se sacrifique una situación de propiedad privada ante intereses públicos superiores. Pero al mismo tiempo, se trata de que tal sacrificio sea el mínimo posible, de forma que no acarree la pérdida del contenido económico de la situación sacrificada, contenido que se sustituye por un equivalente pecuniario, que es la indemnización o justiprecio. Por ello, es requisito imprescindible para la legalidad de la expropiación, el que se efectúe por causa de utilidad pública e interés social, que es lo que legitima esta potestad expropiatoria de la Administración Pública; así, el particular afectado puede ser privado de una parte o hasta de la totalidad de su propiedad. El fin de la expropiación no es la mera privación de la cosa o Derecho en que ésta consiste, sino el destino posterior a que tras la privación expropiatoria ha de afectarse el bien que se expropia. En este sentido, la expropiación es un instrumento y no un fin en sí misma, pues está siempre en función de una transformación, ya sea física o jurídica del bien expropiado.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, párrafo segundo.

Ley de Expropiación.

Artículo 1.

Doctrina de la Expropiación.

Doctrinalmente, el Estado requiere para la consecución de sus fines de determinados bienes fuera de su alcance, toda vez que, se encuentran sujetos al régimen de propiedad privada. Por esta razón, la materia administrativa admite la existencia de distintas figuras jurídicas que en ejercicio del imperio de la Nación, denominado soberanía, autorizan al Órgano de la Administración Pública para adquirir, de manera unilateral, los bienes propiedad de particulares en favor del Estado; tales como la expropiación por causa de utilidad pública, la requisición, la nacionalización, el decomiso, el esquilmo, la confiscación y la servidumbre. Sin embargo, la generalidad de las formas que utiliza el Estado para apropiarse de bienes particulares corresponden al Derecho Privado, porque actúa como privado, realizando actos contractuales con los particulares. Al respecto, la doctrina señala que el Estado integra su patrimonio con distintos aspectos.

El fundamental deriva de la creación del Estado, puesto que desde entonces es propietario originario de una fracción importante de bienes. De igual manera, en caso de actualizarse la causa de utilidad pública, tiene la facultad de expropiar los bienes propiedad de particulares, apoyándose en la teoría del dominio eminente, según la cual, el Estado siempre conserva el poder para disponer de las propiedades particulares.

En relación con la Doctrina de la Expropiación, Luis Delgadillo establece: "A nivel doctrinal, las teorías más importantes que han pretendido fundamentar el derecho del Estado a la expropiación son dos: a) la del dominio eminente, según la cual el Estado conserva el poder para disponer de tales propiedades cuando el interés público lo requiera, en virtud de que a la nación le corresponde la propiedad originaria de las tierras y aguas ubicadas dentro del territorio nacional, y sólo por una concesión suya se constituye la propiedad privada, y b) la de los fines del Estado, que sostiene que la expropiación se justifica por los necesidades que el Estado tiene para cumplir sus fines, entre los que tiene primordial importancia el bien común".<sup>12</sup>

**Doctrina de la Expropiación.**

1. Expropiación por Causa de Utilidad Pública.
2. Requisición.
3. Nacionalización.
4. Decomiso.
5. Esquilmo.
6. Confiscación.
7. Servidumbre.

**Expropiación por Causa de Utilidad Pública.**

Acto administrativo por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la indemnización que le corresponde al particular por la privación de su Derecho.

**Requisición.**

En tiempo de guerra, recuento y embargo de caballos, bagajes y alimentos, que realiza la Administración Pública para el servicio militar.

**Nacionalización.**

Acto jurídico que realiza el Estado a fin de que dependan del gobierno determinadas propiedades industriales o servicios explotados por los particulares.

**Decomiso.**

Pena accesoria a la principal que consiste en la privación definitiva de los instrumentos y del producto del delito.

**Esquilmo.**

Provecho accesorio de menor cuantía que se obtiene del cultivo o de la ganadería.

**Confiscación.**

Pena con privación de bienes, que son asumidos por el fisco.

**Servidumbre.**

Derecho en predio ajeno que limita el dominio y que está constituido en favor de las necesidades de otra finca perteneciente a distinto propietario.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 22.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 27, párrafo segundo.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 109, fracción III.

**Ley General de Bienes Nacionales.**

Artículo 2, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX y X.

**Ley de Aeropuertos.**

Artículo 77.

<sup>12</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. Limusa. México, 1997. Páginas 99 y 100.

Ley de Aviación Civil.  
Artículo 83.

Ley Agraria.  
Artículo 53.

Ley Agraria.  
Artículo 93.

Código Civil Federal.  
Artículo 828, fracción VII.

Código Federal de Procedimientos Civiles.  
Artículo 464.

### Comparación Jurídica entre Impuesto y Expropiación.

La expropiación por causa de utilidad pública, al igual que el impuesto, constituye un acto de soberanía del Estado que al ejecutarse no precisa del consentimiento del particular afectado; aún así, existen importantes diferencias entre ambos. En el impuesto, el particular afectado no recibe ninguna contraprestación por la parte de la riqueza con que contribuye al gasto público. En la expropiación, el particular afectado recibe a cambio de la propiedad que le es quitada una compensación económica, denominada indemnización. Por otra parte, la expropiación no constituye una carga que se distribuya equitativamente entre todos los gobernados, toda vez que, el Estado hace recaer todo el gravamen sobre un particular, sin que el resto de los particulares sufra la misma pérdida. El principio de igualdad jurídica entre las personas, ante la carga del gasto público, sería vulnerado si el acto administrativo de expropiación perjudicara sólo al particular afectado.

Por lo que, a fin de reportar la carga económica entre el resto de los particulares, a través del impuesto, el Estado utiliza los fondos recaudados para el pago de la indemnización que corresponde al particular afectado por el acto administrativo de expropiación.

#### Expropiación por Causa de Utilidad Pública.

Acto administrativo por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la indemnización que le corresponde al particular por la privación de su Derecho.

#### Impuesto.

Tributo que exige el Estado en función de la capacidad económica de los obligados a su pago.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, párrafo segundo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 72, párrafo primero, apartado H.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 117, fracciones VI y VII.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 131.

Ley Agraria.  
Artículo 93.

Código Civil Federal.  
Artículo 828, fracción VII.



### Comparación Jurídica entre Modalidad de la Propiedad y Expropiación.

La expropiación por causa de utilidad pública se diferencia de las modalidades que el Estado impone a la propiedad privada por razones relativas al interés público. Doctrinalmente, la modalidad de la propiedad instaurada por el Estado, constituye un cúmulo de restricciones aplicadas al ejercicio del Derecho de propiedad, toda vez que, privan al particular de una fracción del pleno goce y disfrute de su bien; aunque sin establecer el acto administrativo de expropiación. En efecto, la modalidad de la propiedad es una disposición abstracta de carácter general que configura, sin modificar, el régimen jurídico de la propiedad del bien, en un tiempo y lugar determinados; asimismo, impone una acción o una abstención, en tanto que el ejercicio absoluto de la propiedad puede causar un perjuicio al interés colectivo. En cambio, la expropiación por causa de utilidad pública instaurada por el Estado, es una disposición abstracta de carácter individual que concentra sus efectos sobre la propiedad de un bien.

La expropiación por causa de utilidad pública priva de su propiedad al particular afectado, en tanto sea necesario al Estado para la consecución de sus fines. El Código Civil Federal establece que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes, y señala una serie de limitaciones y modalidades que en su conjunto integran el régimen jurídico que regula la situación general del titular del Derecho de propiedad; tales como la prohibición de alterar o enajenar, sin permiso de la autoridad administrativa, las cosas consideradas notables y características manifestaciones de la cultura nacional; la obligación de circunvalar la propiedad del modo que lo dispongan las leyes y los reglamentos; y la prohibición de edificar y plantar cerca de las plazas fuertes, fortalezas y edificios públicos.

En relación con la Comparación Jurídica entre Modalidad de la Propiedad y Expropiación, Miguel Galindo establece: "Las modalidades son de carácter general establecidas en una ley, pues se aplican a todos los bienes inmuebles propiedad de los particulares y representa una limitación al derecho de propiedad de los mismos, en tanto que la segunda o sea la expropiación, es una medida de carácter particular, que se decreta en relación a un bien específico propiedad de una persona determinada, cuando satisfaga una necesidad, señalada como causa de utilidad pública, teniendo siempre repercusiones de carácter particular.

La modalidad sólo afecta el régimen jurídico de la propiedad, imponiendo a la propiedad una limitación, una acción o una abstención, en tanto que en la expropiación, se priva al particular, de modo absoluto, de la propiedad del bien objeto de la expropiación.

Las modalidades no tienen el derecho de reversión, es decir, no conceden el derecho de reversión o cosa parecida, en tanto que en la expropiación cuando el bien expropiado no se destina al fin para el que fue expropiado dentro del término de cinco años, el particular afectado tiene el derecho de promover o solicitar la reversión, es decir, la restitución del bien motivo de la expropiación".<sup>13</sup>

#### Expropiación por Causa de Utilidad Pública.

Acto administrativo por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la indemnización que le corresponde al particular por la privación de su Derecho.

#### Modalidad de la Propiedad.

Modo de manifestarse el Derecho del particular de poseer un bien y disponer de su uso, dentro de los límites que señala la ley.

#### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2, apartado A, fracción VI.

<sup>13</sup> Galindo Camacho, Miguel. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO II. Porrúa, México, 1996. Páginas 110 y 111.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, párrafo tercero.

Código Civil Federal.  
Artículo 830.

Código Civil Federal.  
Artículo 833.

Código Civil Federal.  
Artículo 834.

Código Civil Federal.  
Artículo 842.

Código Civil Federal.  
Artículo 843.

Suprema Corte de Justicia de la Federación.  
Tesis.

Tomo I, página 2568. Informe 1980, pleno, tesis 29, página 543.

Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse, el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad; la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. Los efectos de las modalidades que se impriman a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de tal manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su Derecho. La finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada no es otra que la de estructurar el régimen de la propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el interés privado, hasta el grado en que la Nación lo estime conveniente. Por lo que toca a los efectos jurídicos de la expropiación, debe decirse que no supone una extinción de los Derechos del propietario, sino una sustitución del dominio o el uso, por el goce de la indemnización correspondiente. Ahora bien, precisados los conceptos de modalidad de la propiedad privada y de expropiación, son fácilmente perceptibles las diferencias que las separan. La primera supone una restricción al Derecho de propiedad de carácter general y permanente; la segunda implica la transmisión de los Derechos sobre un bien concreto mediante la intervención del Estado, del expropiado, a la entidad, corporación o sujeto beneficiados. La modalidad se traduce en una extinción parcial de los Derechos del propietario; la expropiación importa la sustitución del Derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización. En aquella, la supresión de facultades parciales del propietario se verifica sin contraprestación alguna; en ésta se compensan los perjuicios ocasionados, mediante el pago del valor de los Derechos lesionados.

#### 4. Elementos del Procedimiento Administrativo de Expropiación.

##### Procedimiento Administrativo de Expropiación.

La manifestación más simple del acto administrativo es la orden administrativa, que entraña el mandato o la prohibición que el Órgano de la Administración Pública impone al particular, dicho vínculo obligatorio es cumplido por el particular, a través de diversas acciones; tales como dar, hacer y no hacer. En este sentido, dentro del Derecho Administrativo existen distintas expresiones de actos administrativos, cada una con singularidades; tales como la orden, la advertencia y el apercibimiento. Así entonces, mientras en la orden el Órgano de la Administración Pública hace una escueta llamada de atención al particular; en el apercibimiento la disposición implica una amenaza de sanción para el caso de incumplimiento. Asimismo, la expropiación es un acto administrativo producido por el Órgano de la Administración Pública en razón de una causa de utilidad pública, que impone al particular afectado la cesión de su propiedad, mediante el pago de la indemnización que corresponda.

Sin embargo, para que el Órgano de la Administración Pública ejecute el acto administrativo de expropiación precisa, según lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que cumpla con el procedimiento administrativo de expropiación. Dicho procedimiento exige que se

realicen estudios anteriores a la realización del acto administrativo, denominado procedimiento previo. En efecto, el procedimiento previo es el trámite que determina si la causa de utilidad pública que se argumenta es razonable, y por ende, si procede efectuar el acto administrativo de expropiación; los estudios que deben practicarse cubren diversos aspectos; tales como el desarrollo económico, el impacto urbanístico y la posibilidad real de ejecutar el acto administrativo de expropiación. De igual manera, el Órgano de la Administración Pública está obligado por lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para respetar la Garantía de Previa Audiencia.

**Procedimiento Administrativo de Expropiación.**

1. Procedimiento Previo.
2. Expediente de Expropiación.
3. Desarrollo Económico.
4. Impacto Urbanístico.
5. Posibilidad Real.
6. Garantía de Previa Audiencia.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**  
**Artículo 14, párrafo segundo.**

**Ley de Expropiación.**  
**Artículo 3.**

**Ley de Expropiación.**  
**Artículo 6.**

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**  
**Artículo 27, fracción XX.**

**Ley Agraria.**  
**Artículo 95.**

**Legalidad en el Procedimiento Administrativo de Expropiación.**

Las leyes administrativas deben abrazar el principio de legalidad como fórmula suprema en el contenido de sus disposiciones, toda vez que, el Derecho protege de manera uniforme a todos los gobernados; así entonces, el Órgano de la Administración Pública está obligado a proteger y respetar este alto precepto. En el procedimiento administrativo de expropiación, el principio de legalidad se expresa sustentando en la Ley de Expropiación, la actuación del Órgano de la Administración Pública que lo produce; cumpliendo la máxima que establece que el órgano público sólo puede hacer lo que la ley le autoriza explícitamente. En efecto, el Órgano de la Administración Pública debe señalar en los actos que dicta, cuáles son las normas jurídicas aplicables. El principio de legalidad constituye la columna vertebral del comportamiento administrativo, en tanto que, el quehacer del órgano público está sujeto a lo previsto por la ley para cada caso.

En relación con la Legalidad en el Procedimiento Administrativo de Expropiación, Antonio Carrillo establece: "El procedimiento administrativo, hemos dicho, sigue en general los padrones del procedimiento judicial sin perder por eso su calidad propia. En otras palabras, es igualmente erróneo sostener, como ha llegado a hacerlo la Corte, que un procedimiento administrativo no debe satisfacer ninguna de las exigencias fundamentales en materia judicial y entre ellas la posibilidad de que el particular se defienda antes de sufrir una lesión definitiva en sus intereses, que el punto de vista contrario que quiere sujetar a la Administración al marco estricto del procedimiento judicial. La solución correcta, según se desprende del examen que es posible hacer del estado actual de la doctrina y de la legislación y la jurisprudencia comparadas sobre la materia, radica en un punto de equilibrio en que, sin sacrificar las exigencias de expedición y eficacia que la Administración impone,

se fije para el particular un mínimo de garantías que aseguren la aportación de los elementos que hagan posible la legalidad y la justicia de la decisión final".<sup>14</sup>

Principio de Legalidad.

Fundamento jurídico, en virtud del cual, todos los Poderes Públicos y los particulares están sometidos al Derecho.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 16, párrafo primero.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Artículo 13.

#### Garantía de Previa Audiencia en el Procedimiento Administrativo de Expropiación.

La Ley de Expropiación actual no advierte como requisito para ejecutar el acto administrativo de expropiación, que la actividad del Órgano de la Administración Pública esté sujeta al cumplimiento de la Garantía de Previa Audiencia, establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; no obstante, esta manifiesta falta no ha detenido al Ejecutivo Federal en la expedición de Decretos violatorios de tal principio. En cambio, la Ley de Expropiación anterior obedecía con firmeza la Garantía de Previa Audiencia, evitando así que el acto administrativo de expropiación se realizara al capricho del Ejecutivo Federal, toda vez que, lo obligaba a la debida demostración de la causa de utilidad pública que argumentaba. La comparación entre ambas legislaciones permite evidenciar el perjuicio que han experimentado los particulares en su Derecho de propiedad, al dejarlos sin defensa legal frente al Poder Público del Estado.

Desde luego, no deben confundirse la Garantía de Previa Audiencia establecida con precisión en el artículo 14, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la presunta Audiencia Previa que otorga el artículo 5 de la Ley de Expropiación. En efecto, la Garantía de Previa Audiencia es el principio protector que impide al órgano público ejecutar actos jurídicos que afectan la esfera legal del particular, sin antes permitirle acudir al tribunal previamente establecido, en el juicio correspondiente, a ofrecer las pruebas que le favorezcan, cumpliendo las formalidades del procedimiento y acorde a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Por su parte, la denominada Audiencia Previa es el recurso administrativo de revocación que el particular afectado por el acto administrativo de expropiación interpone ante el propio Órgano de la Administración Pública que lo produjo, contra la declaratoria de utilidad pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Garantía de Previa Audiencia.

Principio protector que impide al órgano público ejecutar actos jurídicos que afectan la esfera legal del particular, sin antes permitirle acudir al tribunal previamente establecido, en el juicio correspondiente, a ofrecer las pruebas que le favorezcan, cumpliendo las formalidades del procedimiento y acorde a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Audiencia Previa.

Recurso administrativo de revocación que el particular afectado por el acto administrativo de expropiación interpone ante el propio Órgano de la Administración Pública que lo produjo, contra la declaratoria de utilidad pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 14, párrafo segundo.

Ley de Expropiación.

Artículo 5.

<sup>14</sup> Carrillo Flores, Antonio. LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Porrúa, México, 1997. Página 104.

### Elementos del Procedimiento Administrativo de Expropiación.

Doctrinalmente, los elementos que integran el procedimiento administrativo de expropiación están organizados en diversas calidades; tales como los sujetos, el bien objeto, la causa de utilidad pública y la indemnización. Los sujetos están sistematizados de acuerdo con su actividad en diversas clases; tales como el sujeto activo y el sujeto pasivo. El bien objeto es la finca propiedad del particular y susceptible de ser afectada. La causa de utilidad pública es la necesidad social que el Órgano de la Administración Pública argumenta en su actuación. La indemnización es la compensación económica que el particular afectado recibe a cambio del despojo que sufre.

En relación con los Elementos del Procedimiento Administrativo de Expropiación, Andrés Serra establece: "Detallando los elementos del acto administrativo expropiatorio como extinción de un dominio privado por causas de utilidad pública, señalamos los siguientes:

- a) Calificación legislativa de las causas de utilidad pública;
- b) La intervención de la autoridad administrativa para llevar adelante el procedimiento de expropiación; esta acción, en su primera fase es unilateral y sin la audiencia del expropiado;
- c) La segunda fase del procedimiento se inicia con el decreto de expropiación, que debe fundarse en una causa de utilidad pública. Este decreto debe notificarse al expropiado, ya que el derecho de propiedad se subordina al régimen de legalidad;
- d) Mediante ciertos requisitos legales, entre los cuales el más importante es la indemnización".<sup>15</sup>

#### Elementos del Procedimiento Administrativo de Expropiación.

1. Sujetos.
2. Bien Objeto.
3. Causa de Utilidad Pública.
4. Indemnización.

Ley de Expropiación.  
Artículo 1.

Ley de Expropiación.  
Artículo 2.

Ley de Expropiación.  
Artículo 3.

Ley de Expropiación.  
Artículo 4.

#### Sujetos en el Procedimiento Administrativo de Expropiación.

Los sujetos que participan en el procedimiento administrativo de expropiación están, según su intervención, dispuestos en diversas clases; tales como el sujeto activo y el sujeto pasivo. El sujeto activo siempre es el Estado, denominado expropiante, que se manifiesta a través de diversas figuras jurídicas; tales como la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal. Al respecto, el Estado actúa en el procedimiento administrativo de expropiación en distintos momentos; primero como órgano legislativo y después como administrador del trámite expropiatorio. En efecto, el órgano legislativo correspondiente a la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal, determina las causas de utilidad pública por las que puede ser expropiada la propiedad particular; y asimismo, el

<sup>15</sup> Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. Porrúa, México, 1999. Página 431.

órgano administrativo correspondiente a la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal, declara la causa de utilidad pública aplicable.

En materia federal, el sujeto expropiante como órgano legislativo es el Congreso de la Unión y como órgano administrativo es el Ejecutivo Federal, de acuerdo con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en este sentido, el Congreso de la Unión emite la Ley de Expropiación que fija las causas de utilidad pública por las que puede ser expropiada la propiedad particular; y el Ejecutivo Federal formula la declaratoria de utilidad pública, publicándola en el Diario Oficial de la Federación. Aceptando que, al interior del Ejecutivo Federal, la declaratoria de utilidad pública tiene una tramitación especial encargada a la secretaría de Estado respectiva, que al efecto es la Secretaría de Gobernación. El sujeto pasivo, denominado expropiado, se manifiesta a través de diversas figuras; tales como el particular afectado y el beneficiario. Al respecto, el particular afectado es la persona física o persona jurídica propietaria del bien expropiado.

Es intrascendente para el procedimiento administrativo de expropiación, la situación de que el particular afectado carezca de las plenas capacidades de goce y de ejercicio implícitas en el Derecho de propiedad; inclusive, que el Órgano de la Administración Pública ignore su nombre y su domicilio. Por otra parte, el beneficiario es la persona física o persona jurídica que resulta favorecida con el bien expropiado; tales como la Federación, las entidades federativas, los municipios, el Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las comunidades, los ejidos y el particular titular de concesión.

Sujetos en el Procedimiento Administrativo de Expropiación.

1. Sujeto Activo. Expropiante.  
Órgano Legislativo.  
Órgano Administrativo.
2. Sujeto Pasivo. Expropiado.  
Particular Persona Física.  
Particular Persona Jurídica.
3. Beneficiario.  
Órgano Público.  
Particular Persona Física.  
Particular Persona Jurídica.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, párrafo segundo; fracción VI, párrafos segundo y tercero.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 70.

Ley de Expropiación.  
Artículo 1.

Ley de Expropiación.  
Artículo 2.

Ley de Expropiación.  
Artículo 3.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 27, fracción XX.

Bien Objeto en el Procedimiento Administrativo de Expropiación.



El bien objeto en el procedimiento administrativo de expropiación es el dominio patrimonial del particular afectado, aunque condicionado a la posibilidad real de ser sujeto del trámite expropiatorio; tales como la propiedad mueble y la propiedad inmueble. De cualquier forma, el órgano público está obligado a indicar, en el expediente de expropiación, cuál es el criterio aplicado para considerar que el bien señalado es el idóneo a fin de satisfacer la utilidad pública razonada. El bien objeto está formado por diversos aspectos del particular afectado; tales como las fincas, los Derechos y las patentes. De ninguna manera son bienes susceptibles del procedimiento administrativo de expropiación, los bienes de dominio público ni el dinero, toda vez que, se desprende del trámite expropiatorio que la finalidad del Órgano de la Administración Pública es sustraer la propiedad del particular afectado a cambio de una indemnización económica, para utilizarlo en resolver una causa de utilidad pública.

En relación con el Bien Objeto en el Procedimiento Administrativo de Expropiación, Teodosio Lares establece: "No basta para dar lugar a la expropiación, que la empresa sea útil, es además preciso que no pueda ser ejecutada, sino ocupando las propiedades; porque si fuera posible procurar a la sociedad las mismas ventajas sin obligar a los propietarios a ceder sus propiedades, se debería evitar hacerlo. De aquí la necesidad, no solamente de la formal declaración de utilidad, sino de la especial designación de las propiedades que hayan de ocuparse".<sup>16</sup>

**Acosta Miguel.**

Expropiación de Dinero.

Sería ilógico expropiar dinero para indemnizar con dinero, así como los bienes de dominio público, en virtud de que ya están afectos directa o indirectamente a la utilidad pública y, por lo tanto, la expropiación no tendría razón de ser, por inútil.

**Burgoa Ignacio.**

Bien Objeto.

Constitucionalmente, la expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento de diversos elementos; tales como que haya una necesidad pública y que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola. No concurriendo dichos requisitos, cualquier apropiación que se decreta respecto de un bien, es notoriamente inconstitucional. Puede existir, en efecto, una necesidad pública que satisfacer, pero si la cosa materia de la expropiación es inadecuada para satisfacerla, no existirá utilidad pública y, por tanto, el acto expropiatorio violará la ley suprema.

Bien Objeto en el Procedimiento Administrativo de Expropiación.

1. Propiedad Mueble.
  - Finca.
  - Posesión.
2. Propiedad Inmueble.
  - Derecho.
  - Patente.

Ley de Expropiación.

Artículo 8.

Ley Agraria.

Artículo 94, párrafo tercero.

Ley Minera.

Artículo 44, fracción III.

**Causa de Utilidad Pública en el Procedimiento Administrativo de Expropiación.**

La utilidad es la cualidad provechosa que se atribuye a un bien para solucionar una necesidad individual. En este sentido, la causa de utilidad pública es la motivación que impulsa al Órgano de la

<sup>16</sup> Lares, Teodosio. LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1998. Página 263.



Administración Pública para emitir el acto administrativo de expropiación; actualizada en una escasez colectiva que precisa ser satisfecha, toda vez que, consiste en determinada finalidad del Estado. Ante este panorama de carencia social, el órgano público declara la existencia de una propiedad particular capaz de corregir la falta de manera específica. En efecto, el Estado tiene la obligación de cubrir las necesidades públicas, sin embargo, no debe afanarse en cumplirla sin acatar antes el Derecho de los particulares; la facultad de despojar de su predio al particular afectado no debe ejercerse de forma caprichosa. Por lo cual, la Ley de Expropiación establece cuáles son las causas de utilidad pública aplicables al procedimiento administrativo de expropiación.

Castrejón Gabino.

Causa de Utilidad Pública.

La causa de utilidad pública debe ser concreta, específica y operar o registrarse en la realidad. Tal causa debe ser objetiva, trascendente, real y no meramente subjetiva, es decir, que sólo se afirme por la autoridad expropiadora sin que esté justificada.

Serra Andrés.

Utilidad Pública.

La utilidad pública consiste en el Derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva.

Causa de Utilidad Pública.

La importancia de la propiedad está reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra como fundamental el Derecho a la propiedad privada; lo cual no impide que, el interés particular esté subordinado al beneficio público. Asimismo, la Ley de Expropiación introduce el concepto de función social como criterio moralizador y rector del uso y disfrute de la propiedad. En consecuencia, el Derecho Administrativo vincula el principio de propiedad a todos los Poderes Públicos, haciendo respetar en todo caso su contenido esencial, lo que no está reñido con la posibilidad de que sea susceptible del procedimiento administrativo de expropiación en diversas categorías; tales como los bienes y los Derechos específicos. Sin embargo, nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y causa justificada de utilidad pública, previa la indemnización que corresponda. En efecto, el objeto de la propiedad es que el propietario de una finca, lo sea hasta las estrellas y hasta los infiernos; aunque en la actualidad se entiende que la extensión objetiva del dominio está limitada por el punto al que alcance la posibilidad de utilización particular y el interés razonable y merecedor de tutela del Estado hacia la colectividad.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, párrafo segundo; fracción VI, párrafo segundo.

Ley de Expropiación.

Artículo 1.

#### Indemnización en el Procedimiento Administrativo de Expropiación.

La indemnización es la compensación económica que el Órgano de la Administración Pública paga a favor del particular afectado por el acto administrativo de expropiación, en razón de la lesión jurídica que le provoca al despojarlo de su propiedad. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la indemnización como garantía individual del particular afectado, al señalar que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Doctrinalmente, la indemnización es la figura de Derecho Privado consiste en el pago compensatorio ajustable para diversos casos; tal como la actuación ilícita de una persona que provoca daños y perjuicios en el patrimonio de otra persona. En este sentido, la reparación reside en la restitución del bien de diversas formas; tales como la entrega de otro bien con iguales características, la corrección del detrimento o cubriendo su valor en dinero.

Relativa al procedimiento administrativo de expropiación, la indemnización es el desagravio de capital que recibe el particular afectado, toda vez que, la pérdida que sufre en su patrimonio no es producto de la actividad ilegal del Órgano de la Administración Pública. En efecto, la indemnización es

una reparación debida por el Estado que se cubre en dinero, excepto en materia agraria; por lo que, de ningún modo puede consistir en reparaciones propias del Derecho Privado, pues así perdería su sentido de equidad jurídica.

En relación con la Indemnización en el Procedimiento Administrativo de Expropiación, Gabino Castrejón establece: "La expropiación, aunque sea un acto autoritario unilateral del Estado, tiene la apariencia de una venta forzosa. Por tal causa dicho acto no es gratuito, sino oneroso. Es decir, el Estado, al expropiar a un particular un bien, al adquirir éste, tiene que otorgar en favor del afectado una contraprestación, la cual recibe el nombre de indemnización".<sup>17</sup>

Lares Teodosio.

Indemnización.

Consiste en una determinada cantidad de dinero, que es el valor de la propiedad ocupada y la reparación de los diferentes daños causados por la expropiación. Los elementos de la indemnización son diversos; tales como el valor que tenga la propiedad en sí misma al momento de ocuparse y la reparación de los daños causados.

Indemnización.

Cantidad de dinero que se paga al particular que ha sufrido un daño o perjuicio, pretendiendo dejarlo indemne o, al menos, enmendado de la pérdida producida. En este sentido, el Derecho siempre intenta la reparación en especie, aunque existen casos que no la admiten; tales como el daño físico personal y el daño moral. En efecto, ante la gravedad del daño recibido, el dinero no cumple en realidad la función reparadora que pretende, pues no es posible entender que el daño se traduzca en una determinada cantidad económica. Aún así, el dinero puede servir como fórmula de compensación, incluso cuando se trata de un procedimiento muy agreste. En Derecho Civil, la indemnización puede responder a un doble origen, según se encuentren la víctima y el causante del daño vinculados con antelación por un contrato o no estén relacionados por ningún acuerdo. En Derecho Administrativo, cuando el Órgano de la Administración Pública produce un acto administrativo de expropiación por causa de utilidad pública, debe resarcir al particular afectado con la indemnización, denominada justiprecio.

Reparación del Daño.

Desagravio a modo de satisfacción completa por una ofensa, daño y perjuicio.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, párrafo segundo.

Ley de Expropiación.

Artículo 20.

Ley General de Bienes Nacionales.

Artículo 14.

Ley General de Bienes Nacionales.

Artículo 63, fracción II.

Ley de Aguas Nacionales.

Artículo 74.

## 5. Leyes que regulan la Expropiación.

Jurisdicción. Concepto.

Los órganos públicos, en especial los órganos administrativos, no son máquinas que apliquen la legislación o que ejecuten los actos de coacción hacia los particulares, sin previo razonamiento. De manera que, tan pronto se cumplan las hipótesis previstas en la ley, el Órgano de la Administración Pública emitirá su resolución a través del funcionario competente; sin embargo, dicho burócrata está en situación de discurrir respecto de su comportamiento. Al respecto, el criterio de la Suprema Corte

<sup>17</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO. TOMO II. Cárdenas. México, 2000. Página 64.

de Justicia de la Nación funda justamente la posibilidad de que, en caso de oposición, el funcionario de la Administración Pública acuerde el acto conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no a la ley secundaria. En efecto, la actuación del órgano público es de buena fe, por lo que, encontrando contradicción entre la legislación suprema y la ley derivada, debe fijar su postura al ordenamiento de mayor rango.

Jurisdicción.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tratado Internacional.
2. Ley Federal.
3. Constitución Estatal.
4. Ley Estatal.
5. Reglamento.
6. Decreto.
7. Acuerdo.
8. Circular.
9. Resolución.
10. Oficio.
11. Jurisprudencia.

Jurisdicción. Competencia.

Proviene de la expresión latina *iuris dictio* que significa decir el Derecho y alude a la función que asume el Estado, a través de los jueces y tribunales, de administrar la justicia, aplicando el Derecho a los casos concretos que se les presentan. En este sentido se habla también de función jurisdiccional y corresponde a los juzgados y tribunales determinados por las leyes. Con la palabra jurisdicción se alude asimismo al conjunto de órganos que cumplen la función competencial. La Administración de justicia se atribuye a un conjunto de funcionarios a los que se confían diversas materias, hablando así de distintas clases de jurisdicción y competencias, en función de criterios de especialidad jurídica. Debe, por tanto, distinguirse entre la jurisdicción penal, la contencioso-administrativa, la civil y la social.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 128.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 133.

Código Civil Federal.  
Artículo 10.

## 5.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Concepto.

La fuente formal de mayor jerarquía del Derecho Administrativo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ley suprema del Estado Mexicano, creada por la soberanía nacional que reside esencial y originariamente en el pueblo. En efecto, todo Poder Público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio; por lo que, al constituir la Nación mexicana, el pueblo ha proclamado su libre decisión de configurarse en república representativa, democrática y federal; con un territorio delimitado; y ejerciendo el poder a través de órganos públicos. La soberanía del pueblo, a fundado el Estado Mexicano por razón de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que, sólo el pueblo puede reformarla. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la columna vertebral del Derecho Administrativo, toda vez que, de su contenido deriva el resto de la legislación administrativa, preceptos y principios que regulan al Órgano de la Administración Pública.

En relación con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Luis Delgadillo establece: "La Constitución representa la fuente de mayor fuerza de todo el sistema jurídico y, por lo

tanto, del Derecho Administrativo, ya que todas las normas administrativas, objeto de esta disciplina derivan de ella, y las relaciones que regula están sometidas a su poder<sup>18</sup>.

5 de febrero de 1917. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución.

Ley fundamental escrita del Estado soberano, establecida como guía para su gobernación. La Constitución fija los límites y define las relaciones entre el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial del Estado, dando así las bases para su gobierno; asimismo, garantiza al pueblo determinados Derechos. Las Constituciones están organizadas en diversas clases; tales como la Constitución blindada, la Constitución protegida contra enmiendas, la Constitución con clara separación de Poderes Públicos, la Constitución cuyas disposiciones pueden ponerse en vigor previa revisión del Poder Ejecutivo, la Constitución del Estado unitario y la Constitución del Estado federado. Por otra parte, las Constituciones están asociadas históricamente al liberalismo político y a la ilustración, toda vez que, algunos Estados totalitarios tienen elaboradas Constituciones, aunque en la práctica, no tienen vigor para ser respetadas por el gobierno en el poder, que siempre puede no acatarlas, suspenderlas o invalidarlas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 39.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 40.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 133.

#### Doctrina de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el fundamento de la legislación positiva nacional y, por ende, del Derecho Administrativo. En efecto, es la fuente jurídica de más alta jerarquía, antecesora de cualquier ordenamiento legal; por lo que, las leyes administrativas deben ajustarse a los lineamientos normativos y principios que instituye. Asimismo, el Poder Legislativo está sujeto, en la creación de leyes, a la observancia que le merece el precepto constitucional en diversos aspectos; tales como el proceso legislativo y el tenor de la ley. Así entonces, la superioridad legal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consiste en que la ley común no puede disminuir sus disposiciones en aspectos esenciales; tales como la derogación, la contradicción, la violación y la alteración. Cuando la ley ordinaria viola alguno de estos principios, deja de ser aplicada ante la reclamación del particular afectado.

El Derecho Administrativo es producto del Estado Mexicano surgido en virtud de la ordenación y la actividad de los órganos públicos en ejercicio del poder. Dichos órganos públicos están regulados por los lineamientos normativos y principios que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El pueblo se empeñó en que el Estado Mexicano, personificado en el Poder Ejecutivo y en las instituciones, se sometiera en el ejercicio del poder a formas jurídicas bien establecidas, reglas generales, otorgadas con el consentimiento de la representación de la sociedad, personificada en el Poder Legislativo, discutidas y públicas. Este procedimiento define en sus alcances el reconocimiento de los Derechos fundamentales de las personas gobernadas; tales como la libertad civil, la igualdad jurídica y la garantía de la propiedad particular. En consecuencia, la actividad de los órganos públicos ha desarrollado el Derecho para ampliar el control del Poder Judicial al ámbito administrativo.

Derecho Constitucional.

Conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Estado, señalando las obligaciones y facultades de los órganos públicos y sus relaciones con los particulares.

<sup>18</sup> Delgado Gutiérrez, Luis Humberto. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO. Porrúa, México, 1997. Página 68.

**Estado de Derecho.**

Fórmula reciente en el Derecho Constitucional, con la que se significa que la organización política de la vida social, el Estado, debe estar sujeta a procedimientos regulados por ley. El concepto de Estado de Derecho culmina una larga evolución histórica cuyos inicios se pueden situar en los orígenes mismos del Estado constitucional. Es el resultado final de la suma de una serie de elementos que han surgido en un proceso de lucha y que han supuesto la ampliación de su base material. Por tanto, el Estado de Derecho supone el reconocimiento de los Derechos personales, denominado imperio de la ley, la responsabilidad del Estado y la legitimación democrática.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 89.

**Expropiación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el soporte del sistema jurídico en el Estado Mexicano, toda vez que, la legislación y la actuación de los órganos públicos deben estar acordes con los criterios que señala. En efecto, de dichos conceptos esenciales, el órgano legislativo deriva la Ley de Expropiación; y asimismo, el Órgano de la Administración Pública exterioriza su acto frente al particular afectado por el procedimiento administrativo de expropiación. Concieme entonces al órgano judicial, vigilar el estricto cumplimiento del mandato establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el trámite expropiatorio, ejecutado a través de una Ley de Expropiación que no respeta la Garantía de Previa Audiencia del particular afectado. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación mantiene su anticuada opinión en la interpretación del ordenamiento supremo relativo a la expropiación.

El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación indica que es innecesaria la Garantía de Previa Audiencia para proceder al Decreto expropiatorio y la ocupación de la propiedad privada, toda vez que, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no la menciona; de la misma manera, establece que el pago de la indemnización que corresponda está concebido para cubrirse antes, durante o con posterioridad a la ejecución del acto administrativo de expropiación y a la toma de posesión de la propiedad privada. Sin embargo, en la actualidad ya no es posible dar un enfoque idéntico al que se diera en el pasado de la ley suprema. En efecto, el órgano legislativo está obligado a estimar la realidad que priva en la sociedad moderna, mirando hacia el futuro con la indispensable reforma de la Ley de Expropiación, a fin de aplicar con exactitud el tenor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Garantía de Previa Audiencia.

En relación con la Expropiación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel Galindo establece: "Como ya quedó expuesto en páginas anteriores es el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, en su párrafo segundo, el marco jurídico constitucional de la expropiación por causa de utilidad pública en México, regulándola, obviamente todas y cada una de las Leyes derivadas o reglamentarias de éste, de las cuales citaré, en primer término, a la Ley Federal de Expropiación publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 25 de noviembre de 1936".<sup>19</sup>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 14, párrafo segundo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, párrafo segundo; fracción VI, párrafo segundo.

**5.2. Ley de Expropiación.**

<sup>19</sup> Galindo Camacho, Miguel. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO II. Porrúa. México, 1996. Páginas 81 y 82.

### Ley de Expropiación. Concepto.

La ley es fuente del Derecho Administrativo; conforme a la categoría que le corresponde, está inmediatamente debajo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte, la Ley de Expropiación es integrante del ordenamiento jurídico administrativo que regula las conductas del Órgano de la Administración Pública y del particular afectado en el procedimiento administrativo de expropiación, conteniendo diversas peculiaridades; tales como la generalidad, la obligatoriedad, la abstracción y la permanencia. La Ley de Expropiación es general en virtud de que regula cualquier situación generada en su vigencia; es obligatoria en razón de que sus disposiciones se cumplen, aún contra la voluntad de las personas gobernadas; es abstracta en virtud de que no regula situaciones individuales; y es permanente en razón de que no se agota al aplicarse, toda vez que, permanece en vigor para diversos casos futuros.

La Ley de Expropiación está escrita de forma incompleta, en perjuicio del particular afectado por el acto administrativo de expropiación, especulando con algunas inexactitudes que contiene el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, el Estado está facultado por el artículo 27, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expropiar por causa de utilidad pública la propiedad de los particulares; por lo que, tal potestad es ejercitada por el Órgano de la Administración Pública encargado de producir el acto administrativo de expropiación. En su redacción, la Ley de Expropiación asume este Derecho soberano al señalar las causas de utilidad pública que permiten anular la propiedad privada; no obstante, omite establecer la Garantía de Previa Audiencia que el artículo 14, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confiere al particular afectado.

De tal manera que, ignora el Derecho del particular afectado para acudir a inconformarse ante el órgano judicial, denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

25 de noviembre de 1936. Ley de Expropiación.

Ley de Expropiación.

1. General.
2. Obligatoria.
3. Abstracta.
4. Permanente.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 14, párrafo segundo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, párrafo segundo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 70.

Ley de Expropiación.  
Artículo 1.

Ley de Expropiación.  
Artículo 2.

Doctrina de la Ley de Expropiación.

La Ley de Expropiación, en su calidad de ley administrativa, debe ser oportuna y afin con las necesidades de la colectividad a la que se dirige; de lo contrario, carece de sentido su emisión, por lo



cual, queda expuesta a diversos detrimentos; tales como la trasgresión, la inutilidad y la derogación. En efecto, el ejercicio de la función administrativa pretende el bien común de la sociedad, de manera que, emprende su logro con las peculiaridades necesarias; tales como la inmediatez, la continuidad, la abstracción y la espontaneidad. Al efecto, la Ley de Expropiación confiere las facultades necesarias a los órganos de la Administración Pública para que satisfagan las necesidades públicas que le están encomendadas al Estado.

En relación con la Doctrina de la Ley de Expropiación, Andrés Serra establece: "Estas ideas de la venta forzada no son sino una reminiscencia de la influencia del derecho civil sobre el derecho administrativo.

Pero los particulares pueden resistirse a que la Administración pública realice sus propósitos y de este modo paralizan la acción oficial, negándose a tratar con ella y poniendo condiciones no aceptables para el gobierno.

Para estos casos, el derecho administrativo entrega al Estado un medio eficaz, directo y unilateral, que es la expropiación por causa de utilidad pública. Desde la antigüedad se ha reconocido este derecho como un acto de soberanía".<sup>20</sup>

Ley de Expropiación en la Administración Pública.

1. Inmediata.
2. Continua.
3. Abstracta.
4. Espontánea.

Ley de Expropiación.

Artículo 21.

### 5.3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Concepto.

La ley está caracterizada por aspectos doctrinales que la puntualizan; al respecto, se aprecian diversos sentidos de enfoque; tales como el sentido material y el sentido formal. En sentido material, la ley es la norma jurídica emitida por el órgano público, al que el Estado le atribuye fuerza normativa creadora, que ordena o prohíbe alguna situación en consonancia con la justicia y para el bien de las personas gobernadas. En sentido formal, la ley es la norma jurídica y escrita emitida por el órgano legislativo, al que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga facultades para crearla, de acuerdo al procedimiento establecido. Por otra parte, el principio de jerarquización de leyes señala que en la organización por rango del ordenamiento legislativo, la ley no puede oponerse a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni el reglamento puede impugnar lo que dispone la ley.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal está escrita con el criterio reformista de 1996, que no incluyó la inseguridad jurídica de la propiedad particular frente a la facultad expropiatoria del Estado, cuando en conciencia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos busca determinar las modalidades de la propiedad privada antes que definir el organigrama burocrático; sin embargo, la ley administrativa, apenas y considera esta cuestión dentro de su tenor. En efecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que atañe a la Secretaría de Gobernación el despacho de este asunto, aunque reduciéndolo a diversos aspectos de la legislación relativa; tales como la compilación y el ordenamiento; de igual forma, le confiere la facultad de ejercitar el Derecho

<sup>20</sup> Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. Porrúa, México, 1999. Página 432.



de expropiación por causa de utilidad pública. En tanto que, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ocupa por la subsistencia de la propiedad particular.

29 de diciembre de 1976. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 70.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 1.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 27, fracciones XX y XXIII.

#### 5.4. Jurisprudencia.

Jurisprudencia en Materia Administrativa. Concepto.

La palabra jurisprudencia procede de las raíces etimológicas *ius*, justo Derecho, y *prudencia*, conocimiento; derivando en la palabra latina *iurisprudencia*. En el ámbito social, la jurisprudencia es la virtud intelectual que permite al ser humano conocer lo que debe hacer y evitar. En el ámbito del Derecho, la jurisprudencia es la interpretación que en forma habitual y reiterada realiza el órgano judicial de la legislación y la reglamentación del Estado, sobre las cuestiones que son sometidas a su consideración. Doctrinalmente, la jurisprudencia tiene categoría como fuente de Derecho, debido a su importancia decisiva en el litigio, por lo que, la probabilidad de éxito en el procedimiento administrativo de expropiación es mayor, si lo que argumenta el particular afectado en su favor ha sido decidido de igual forma en resoluciones judiciales anteriores. De tal manera, el Derecho Positivo está activo antes en la jurisprudencia que en la ley.

En efecto, la legislación administrativa consiste en el conjunto de leyes generales, obligatorias y abstractas, en cambio, la jurisprudencia es relevante en la práctica, adaptando y aplicando dichos preceptos a la realidad específica. Ocurre en diversas ocasiones que las resoluciones constantes y uniformes expresadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito acaban apuntando un criterio firme que sienta jurisprudencia y modifica los propios términos en que se expresa la ley positiva; así entonces, la jurisprudencia determina el alcance práctico de la ley.

En relación con la Jurisprudencia en Materia Administrativa, Gabino Fraga establece: "En principio la jurisprudencia no debe considerarse como una fuente, porque la función judicial de donde proviene no tiene por finalidad crear el derecho, sino aplicarlo en los casos en que haya contención, de tal manera que, por regla general, la jurisprudencia, como la costumbre, constituye un medio importante para fijar la interpretación de las leyes.

Sin embargo, creemos que es posible reconocer a la jurisprudencia el carácter de una fuente indirecta del derecho administrativo, cuando emana de la Suprema Corte de Justicia, siempre que haya cinco ejecutorias conformes, no interrumpidas por otra en contrario.

Como la jurisprudencia así formada obliga a los Tribunales federales y locales, y como normalmente son ellos los que conocen de los actos de la Administración, ésta tendrá que sujetarse también a dicha jurisprudencia para evitar la invalidez de actos subsecuentes".<sup>21</sup>

Jurisprudencia.

<sup>21</sup> Fraga Magaña, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa. México, 1997. Página 115.

Criterio constante y uniforme de aplicar el Derecho por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito. El criterio sostenido de forma constante por la jurisprudencia, contradictorio a lo que la ley establece, acaba propiciando que el propio ordenamiento jurídico sea reformado para adecuarse a la cambiante realidad de la sociedad.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 94.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 99, párrafos cuarto y quinto.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 103.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 107, fracción XIII.

#### Obligatoriedad de la Jurisprudencia en Materia Administrativa.

En el Estado Mexicano la jurisprudencia es fuente de Derecho, por lo tanto, tiene carácter de obligatoria en la aplicación de la ley; los órganos públicos del Estado tienen la exigencia de respetar el criterio que establezca, toda vez que, el acto producido por el Órgano de la Administración Pública sin atender la orientación jurisprudencial es calificado de ilegal. En efecto, la jurisprudencia contiene las cualidades propias del ordenamiento administrativo, apoyada en diversos aspectos; tales como la formalidad, la materialidad, la dirección y la interpretación. El aspecto de formalidad refiere que tiene la fuerza obligatoria, valiosa para su aplicación al caso específico. El aspecto de materialidad indica que desentraña la orientación de la ley en diversos sentidos; tales como la confirmación, la suplencia y la interpretación. El aspecto de dirección refiere que coadyuva con la ley en diversas áreas; tales como la omisión y la contradicción.

El aspecto de interpretación indica que revela el significado real de cualquier forma jurídica, definiendo el espíritu del legislador. Doctrinalmente, la jurisprudencia provoca controversia en cuanto a su valor como fuente de Derecho; así entonces debaten, la teoría que la califica como fuente formal directa, porque crea leyes de aplicación obligatoria; y la teoría que la califica como fuente material indirecta, porque interpreta leyes positivas.

Noriega Alfonso.  
Jurisprudencia.

La jurisprudencia es fuente del Derecho, ya que es formal, material, imperativa y directa.

#### Obligatoriedad de la Jurisprudencia en materia Administrativa.

1. Formal.
2. Directa.
3. Crea Ley.
4. Material.
5. Indirecta.
6. Interpreta Ley.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 103.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 107, fracción XIII.

#### Características de la Jurisprudencia en Materia Administrativa.

Doctrinalmente, la jurisprudencia tiene cualidades de diversa índole; tales como la explicativa, la supletoria, la diferencial y la renovadora. En este sentido, la jurisprudencia es explicativa porque ajusta la ley en asuntos determinados, es supletoria porque reemplaza la ley en asuntos imprevistos, es diferencial porque previene que la ley se aplique con injusticia y es renovadora porque previene que la ley decaiga por el tiempo.

En relación con las Características de la Jurisprudencia en Materia Administrativa, Gabino Castrejón establece: "El objeto propio de la jurisprudencia general o universal a diferencia de la ciencia universal de la legislación es la descripción de aquellos objetos y fines del Derecho que son comunes a todos los sistemas, así como de aquellas semejanzas entre diversos sistemas que descansan en la común naturaleza del hombre o responde a principios semejantes en sus diversas posiciones".<sup>22</sup>

Características de la Jurisprudencia en materia Administrativa.

1. Explicativa.
2. Supletoria.
3. Diferencial.
4. Renovadora.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 107, fracción XIII.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ejecutorias de Jurisprudencia en Materia Administrativa.

Apéndice al Sumario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Segunda Sala, Apéndice 1975.

Ejecutoria 385.

Expropiación. Para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones; primera, que la utilidad pública así lo exija; segunda, que medie indemnización. El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido que ésta no quede incierta y las leyes que ordenen la expropiación en otra forma, importan una violación de garantías.

Quinta Época:

Tomo III, página 1180. Olazcoaga Viuda de Barbosa, Francisca.

Tomo VI, página 78. Vargas Viuda de Flores, Enriqueta.

Tomo VII, página 696. Colín, Eneidino.

Tomo VIII, página 508. Pastor Moncada Viuda de Blanco, Teodora.

Tomo IX, página 672. Caso Viuda. de Rivero, Ramona.

Ejecutoria 545.

Utilidad Pública Autoridad Competente. No basta que exista un motivo de utilidad pública, para que cualquier autoridad pueda adoptar determinadas medidas con el fin de realizarla, sino que es preciso, además, para que los actos de los organismos públicos sean legales, que procedan de autoridad con la suficiente competencia constitucional para el caso.

Quinta Época:

Tomo XC, página 321. Ortega Pérez, Isidro.

Tomo XC, página 3093. Santos Correa, Lilia.

Tomo XC, página 3093. Morales de Drew, Carlota.

Tomo XC, página 3093. Procel Esquivas, Filiberto.

Tomo XC, página 3093. Torruco Correa, Lilia.

Ejecutoria 546.

Utilidad Pública Expropiación. Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que

<sup>22</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO. TOMO I. Cárdenas. México, 2000. Página 118.

legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular.

Quinta Época:

Tomo II, página 440. Montes, Avelino.

Tomo II, página 440. Molina, Augusto.

Tomo II, página 440. Mendoza, Joaquín.

Tomo II, página 440. Rosado, Eufrasio.

Tomo II, página 440. Rodríguez Ferrer, José.

## Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tesis de Jurisprudencia en Materia Administrativa.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo L, página 2568.

Tesis.

Expropiación por Causa de Utilidad Pública. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de prevenir que se cometan arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad privada, por causa de utilidad pública, ha dispuesto que las leyes de la Federación o de los Estados, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad particular y que de acuerdo con esas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. De manera que es necesario; primero, la existencia de una ley que determine los casos genéricos en que haya utilidad pública, y segundo, que el Poder Ejecutivo, aplicando esa ley decida en caso, si existe o no, esa necesidad, para que se verifique la expropiación. Llevada a cabo sin que se cumplan las formalidades legales, importa una violación de garantías.

Quinta Época:

Tomo XI, página 685. Blanco y Pastor, Concepción y coagraviadas.

Tesis.

Expropiación por Causa de Utilidad Pública. Cuando la sociedad tenga interés en que se ejecuten determinadas obras, que se traducen en comodidad y seguridad para la misma sociedad, es requisito indispensable, probar esa utilidad social en el expediente respectivo de expropiación, y sólo con esa justificación, es legal la ocupación de bienes ajenos que sean necesarios, ya que no es bastante la simple afirmación, sin prueba de la autoridad responsable.

Quinta Época:

Tomo XXIX, página 1592. Bezares Manuel, Sucesión de.

Tesis 92.

Propiedad Privada Elementos Necesarios para que se Configure la Modalidad a la. Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese Derecho. Son pues, elementos necesarios para que se configure la modalidad, primero, el carácter general y permanente de la norma que la impone y, el segundo, la modificación sustancial del Derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento requiere que la regla jurídica se refiera al Derecho de propiedad sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento implica una limitación o transformación del Derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. El concepto de modalidad a la propiedad privada se aclara con mayor precisión si se estudia desde el punto de vista de los efectos que produce en relación con los Derechos de propietario. Los efectos de la modalidad que se imponga a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no siga gozando en virtud de las limitaciones estudiadas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su Derecho.

## CAPITULO CUATRO

### ANÁLISIS DEL DECRETO DE EXPROPIACIÓN. 22 DE OCTUBRE DE 2001.

Dando el pertinente valor al concepto de Decreto que existe como la norma jurídica que señala los totales dentro de los cuales se desenvuelve la actuación del Órgano de la Administración Pública, es necesario definirlo con precisión.

Decreto de Expropiación.

1. Ordenamiento Jurídico Administrativo.
2. Facultad del Poder Ejecutivo.
3. Acto Administrativo Solemne.
4. Objeto Individual.

DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 1,054-79-35 hectáreas de riego y temporal de uso común e individual, de terrenos del ejido San Salvador Atenco, municipio de Atenco, Estado de México. (Registro-136)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 89, fracción I.

#### 1. Naturaleza Jurídica.

Naturaleza Jurídica.

Decreto de Expropiación. Diario Oficial de la Federación. 22 de octubre de 2001.

La facultad expropiatoria del Poder Ejecutivo está sujeta para su ejercicio al correspondiente procedimiento administrativo de expropiación, que dispone requisitos elementales de legalidad; tales obligaciones del Poder Ejecutivo, constituyen genuinos Derechos del particular afectado por el acto administrativo expropiatorio. Aunque el procedimiento administrativo de expropiación no reviste ninguna formalidad, el acto administrativo de expropiación debe cubrir rigurosamente las condiciones jurídicas establecidas para su legalidad. En materia federal, corresponde al Poder Ejecutivo efectuar la tramitación del expediente administrativo de expropiación, a través de la secretaría de Estado que por la materia corresponda, y formular la declaratoria de utilidad pública; cuando la naturaleza objeto del acto administrativo de expropiación no está encargada en una secretaría de Estado determinada, el expediente administrativo de expropiación lo tramita la Secretaría de Gobernación.

La Ley de Expropiación no indica los elementos que integran el expediente administrativo de expropiación; sin embargo, el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que se forma con diversos instrumentos de convicción; la determinación de una necesidad social, la solicitud de expropiación, la determinación del bien a expropiar, la calificación específica de utilidad pública y la concordancia entre la necesidad que pretende cubrirse con el bien a expropiar. El procedimiento administrativo de expropiación admite su preparación por cualquiera de las formas conocidas; de oficio y a petición de parte. Para el caso de iniciar a petición de parte, el procedimiento administrativo de expropiación debe sustentarse en la Ley de Expropiación que autorice la solicitud al posible beneficiario del efecto. Cuando la secretaría de Estado concluye la integración del expediente administrativo de expropiación, el Presidente de la República emite la declaratoria de expropiación.

El procedimiento administrativo de expropiación; tal como su denominación indica, es facultad exclusiva del órgano administrativo que deriva del Poder Ejecutivo, por lo que, prescinde de la intervención formal del órgano jurisdiccional que deriva del Poder Judicial; en efecto, el procedimiento administrativo de expropiación no contempla la garantía de previa audiencia señalada en la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación admite que la obligación de recibir pruebas de defensa del particular afectado, dentro del procedimiento administrativo de expropiación, está sujeta a su explícita regulación en la Ley de Expropiación; en este caso tendría que darse participación forzosa al órgano jurisdiccional para determinar las reglas de su ofrecimiento y admisión. La Ley de Expropiación considera la competencia del órgano jurisdiccional sólo en el procedimiento de indemnización.

En relación con la Naturaleza Jurídica, Luis Delgadillo establece: "La expropiación por causa de utilidad pública es el acto administrativo por el cual el Estado, de manera unilateral, impone a los particulares la transferencia de sus bienes para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, mediante el pago de una indemnización".<sup>1</sup>

Naturaleza Jurídica del Decreto de Expropiación.

1. Acto Administrativo.
2. Facultad Expropiatoria.
3. Poder Ejecutivo.
4. Secretaría de Estado.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; con fundamento en los artículos 27, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 93, fracciones II, VII y VIII de la Ley Agraria; en relación con el artículo 37 de la Ley de Aeropuertos; 94, 95, 96 y 97 de la Ley Agraria; 59, 60, 64, 70, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 81 y 90 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural; y 13, 31, fracciones XXI y XXV, 36, fracciones I, IV, V, VI y XXVII, 37, fracciones XX, XXI, XXIII y XXV y 41, fracciones I, XII y XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, fracción VI, párrafo segundo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 89, fracción I.

Ley de Expropiación.  
Artículo 3.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 27, fracciones II y XX.

## 2. Autoridades Interventoras.

Autoridades Interventoras.

Decreto de Expropiación. Diario Oficial de la Federación. 22 de octubre de 2001.

El acto administrativo de expropiación implica en su emisión la presencia de diversos sujetos; el expropiante, el expropiado y el beneficiario. El expropiante invariablemente es el Poder Ejecutivo, sea federal, local o del Distrito Federal, cuya actuación tiene dos aspectos; comportamiento de órgano legislativo y comportamiento de órgano administrativo. El Poder Ejecutivo actúa en funciones administrativas al declarar el asunto específico en que existe la causa de utilidad pública para tramitar el procedimiento administrativo de expropiación; y actúa en funciones legislativas al argumentar la causa de utilidad pública para tramitar el procedimiento administrativo de expropiación. En materia federal, corresponde al Poder Ejecutivo efectuar la declaratoria de utilidad pública, que constituye

<sup>1</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. Limusa. México, 1997. Página 99.



propiamente el acto administrativo de expropiación. El expropiado es el particular afectado por el acto administrativo de expropiación, sea persona física o persona jurídica.

El particular afectado es el propietario del bien expropiado, sin considerar que sea incapaz de ejercicio y aunque el órgano público ignore sus datos personales. El beneficiario es el Órgano de la Administración Pública favorecido por el acto administrativo de expropiación, sea federal, local, municipal o del Distrito Federal; en ocasiones, el beneficiario es el órgano descentralizado favorecido por el acto administrativo de expropiación, sea empresa de participación estatal mayoritaria o ejido agrario; en la menor cantidad de los casos, el beneficiario es el particular concesionario favorecido por el acto administrativo de expropiación.

Autoridad Interventora en el Decreto de Expropiación.

1. Sujeto Activo. Poder Ejecutivo.
2. Sujeto Pasivo. Particular Afectado.
3. Sujeto Favorecido. Beneficiario.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de octubre de dos mil uno. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada. Rúbrica. CÚMPLASE. La secretaria de la Reforma Agraria, María Teresa Herrera Tello. Rúbrica. En ausencia del ciudadano secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y con fundamento en el artículo 52 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; el subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad, Eduardo Romero Ramos. Rúbrica. El secretario de Hacienda y Crédito Público, José Francisco Gil Díaz. Rúbrica. El secretario de Comunicaciones y Transportes, Pedro Ceisola y Weber. Rúbrica.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, fracción VI, párrafo segundo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 89, fracción I.

Ley de Expropiación.  
Artículo 3.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 27, fracciones II y XX.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 14, párrafos primero y segundo.

### 3. Motivación y Fundamentación.

Motivación y Fundamentación.

Decreto de Expropiación. Diario Oficial de la Federación. 22 de octubre de 2001.

El concepto de utilidad pública requiere la previa existencia de una urgente necesidad social, cuya satisfacción está encargada al Órgano de la Administración Pública; a fin de dar respuesta a la inquietud colectiva, el órgano público determina el bien capaz de satisfacerla y su probable utilización. El ejercicio de la facultad para precisar las causas de utilidad pública alegadas en el procedimiento administrativo de expropiación, es discrecional del Poder Ejecutivo, aunque circunscrita a las que menciona la Ley de Expropiación, evitando la posibilidad de convertirse en una decisión caprichosa. En efecto, el Poder Legislativo limita las circunstancias que pueden ser invocadas como causas de utilidad pública, debido a que, dicha noción fue tomada de las atribuciones del Estado; antes de ser enunciadas las causas de utilidad pública en la Ley de Expropiación, debe verificarse la atribución que tiene el Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con la Motivación y Fundamentación, Miguel Galindo establece: "En un Estado de Derecho se gobierna con leyes, y los titulares de los órganos del Estado solamente pueden actuar conforme a las facultades que expresamente la ley les confiere, por lo que en el caso que se comenta resulta absurdo admitir la posibilidad de la elaboración de un concepto genérico abstracto que determine la causa de utilidad pública, independientemente de que debe entenderse que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en los casos de sus respectivas competencias al establecer las distintas causas de utilidad pública en el numeral correspondiente de la ley de la materia, lo han hecho tomando en consideración los criterios científicos de los teóricos de la materia que han elaborado los criterios o conceptos teóricos genéricos, abstractos sobre la causa de utilidad pública, así como la realidad social en la que actúan".<sup>2</sup>

Motivación y Fundamentación del Decreto de Expropiación.

1. Ordenamiento Jurídico Administrativo.
2. Causa Justificada.
3. Razonamiento Demostrativo.
4. Principio de Legalidad.
5. Facultad Expropiatoria del Poder Ejecutivo.

PRIMERO. Que el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, ha funcionado a lo largo de medio siglo, cumpliendo satisfactoriamente con los estándares de operación y seguridad establecidos por la normatividad de la materia.

SEGUNDO. Que dicha terminal aérea se encuentra al límite de su capacidad operativa, debido al aumento del tráfico aéreo nacional e internacional, como consecuencia del mayor intercambio comercial, turístico y cultural entre países, que hace prever un aumento del 5% anual, conforme al crecimiento promedio registrado en los últimos 30 años.

TERCERO. Que la actual ubicación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México impide ampliar su capacidad, debido a la presencia de asentamientos humanos, por lo que para atender la demanda esperada en la prestación de los servicios de transporte aéreo, es necesaria la construcción de un nuevo aeropuerto que reúna las condiciones óptimas para proporcionar servicios aeroportuarios y complementarios.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, párrafo segundo.

Ley de Expropiación.

Artículo 2.

#### 4. Causa de Utilidad Pública.

Causa de Utilidad Pública.

Decreto de Expropiación. Diario Oficial de la Federación. 22 de octubre de 2001.

La causa de utilidad pública está condicionada al logro de la satisfacción de las necesidades colectivas que el órgano público pretende cubrir. Al efecto, el fundamento jurídico de la causa de utilidad pública está compilado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque la legislatura de cada entidad federativa es competente para dictar en su propia Constitución y en las leyes secundarias las causas de utilidad pública que estime pertinentes para iniciar el procedimiento administrativo de expropiación. En la doctrina, la problemática tiene dos aspectos; la potestad soberana de cada entidad federativa para determinar las causas de utilidad pública y la disparidad de criterios que surgen como consecuencia de reconocer la potestad soberana de cada entidad federativa para determinar las causas de utilidad pública. La Suprema Corte de Justicia de la Nación utiliza criterios contradictorios que aceptan y rechazan dicha facultad discrecional.

<sup>2</sup> Galindo Camacho, Miguel. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO II. Porrúa. México, 1996. Página 79.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como garantía individual, la exigencia de utilidad pública en el procedimiento administrativo de expropiación, pero resulta inconcebible construir técnicamente un criterio sobre lo que debe entenderse en definitiva por causa de utilidad pública. Queda la responsabilidad encomendada a la opinión cambiante en la legislatura de cada entidad federativa que establezca potestativamente casos en los que considere que existe utilidad pública. En atención a que toda disposición relativa a la causa de utilidad pública emana de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con estricto apego a su mandato, el Congreso de la Unión y la legislatura de cada entidad federativa establecen las distintas causas de utilidad pública en su ordenamiento jurídico, aunque tomando en consideración los discernimientos sociales de los teóricos sobre la causa de utilidad pública.

Cualquier disposición caprichosa plasmada en la Ley de Expropiación, sea federal o local, donde quede determinada como causa de utilidad pública alguna circunstancia que favorezca sólo a particulares es contraria al espíritu jurídico que inspira la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que lo niega. La expropiación por causa de utilidad pública es el acto administrativo de Derecho Público que permite al Estado adquirir bienes, imponiéndole al particular la transferencia de su propiedad con la obligación de pagarle la indemnización correspondiente, toda vez que, existe una necesidad social apremiante, cuya satisfacción es necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

**Causa de Utilidad Pública en el Decreto de Expropiación.**

1. Necesidad Colectiva.
2. Obligación del Estado de Satisfacer.
3. Atribución del Estado de Actuar.

**ARTÍCULO PRIMERO.** Se declara de utilidad pública la construcción y operación de un nuevo Aeropuerto para la Ciudad de México y sus obras complementarias, efecto para el cual se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 1,054-79-35 hectáreas, de las que 181-95-70 hectáreas son de temporal de uso común y 872-83-65 hectáreas, de uso individual, de las que 244-42-82 hectáreas son de riego y 628-40-83 hectáreas de temporal, de terrenos del ejido San Salvador Atenco, municipio de Atenco, Estado de México, a favor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, dependencia que los destinará a la construcción del nuevo Aeropuerto para la Ciudad de México y sus obras complementarias. La superficie que se expropia es la señalada en el plano aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria y que se encuentra a disposición de los interesados en la Dirección General de Ordenamiento y Regularización de la precitada dependencia.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, fracción VI, párrafo segundo.

Ley de Expropiación.  
Artículo 1.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.  
Tesis.

Sólo hay utilidad pública cuando en provecho común se utiliza por la colectividad, llámese municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada; no existente cuando se trata de beneficiar a un particular. Las legislaciones tanto federal como locales, son soberanas para fijar las causas de utilidad pública si éstas reúnen las características de responder al interés general y a la competencia del orden jurídico imperante. Una ley de expropiación no puede señalar indebidamente como causa de utilidad pública una situación que no exista, por ejemplo, se discute la fracción IX, del artículo 1 de la Ley de Expropiación federal cuando beneficia a una empresa particular; y no a una empresa pública. Por supuesto que las legislaturas pueden señalar las mismas u otras causas de utilidad pública, en sus respectivas jurisdicciones, pero siempre ajustadas a la competencia constitucional. Estas causas de utilidad pública señaladas en el artículo 1 de la Ley de Expropiación se discuten al aplicarse a los casos concretos. El Poder Público puede considerar un caso particular en alguna de las causas legales de utilidad pública y no ajustarse a su sentido teórico general de utilidad pública.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.  
Tesis.

Es inconstitucional la expropiación declarada, sin que medie realmente la causa de utilidad pública, y los tribunales de la justicia federal están capacitados para resolver sobre la constitucionalidad o anticonstitucionalidad de las leyes que determinen los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de la propiedad privada.

## 5. Bienes Expropiados.

Bienes Expropiados.

Decreto de Expropiación. Diario Oficial de la Federación. 22 de Octubre de 2001.

El bien expropiado es el objeto natural, patente de invención o Derecho, capaz de tenerse en propiedad particular, al que afecta el acto administrativo de expropiación. La única excepción a dicha definición es el efectivo monetario, cuya naturaleza de liquidez inmediata es contraria al principio de utilidad pública; en efecto, carece de racionio expropriar dinero para indemnizar con dinero.

En relación con los Bienes Expropiados, Andrés Serra establece: "Pueden ser materia de expropiación todos los bienes, muebles e inmuebles, con excepción del dinero.

La expropiación siempre opera en casos particulares, concretos y limita su acción a los bienes expropiados".<sup>3</sup>

Bien Expropiado en el Decreto de Expropiación.

1. Bien Particular.
2. No Dinero.

SEGUNDO. Que iniciado el procedimiento relativo, de los trabajos técnicos e informativos, se comprobó que existe una superficie real por expropiar de 1,054-79-35 hectáreas, de las que 181-95-70 hectáreas son de temporal de uso común y 872-83-65 hectáreas, de uso individual. De estas últimas, 244-42-82 hectáreas son de riego y 628-40-83 hectáreas de temporal, propiedad de los siguientes ejidatarios:

NOMBRE.

ANDRADE CARRERA CRECENCIO.

PARCELA NÚMERO.

346.

SUPERFICIE HECTÁREAS.

00-65-19.

Ley de Expropiación.  
Artículo 8.

Ley Agraria.  
Artículo 94, párrafos primero y tercero.

## 6. Indemnización.

Indemnización.

Decreto de Expropiación. Diario Oficial de la Federación. 22 de Octubre de 2001.

La indemnización es la compensación que cumple la persona que ha causado algún daño ilegal en el patrimonio de otra persona. Para la reparación del daño el Derecho reconoce diversas formas; la restitución de la cosa en el mismo estado en que se encontraba, la entrega de otra cosa de

<sup>3</sup> Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. Porrúa. México, 1999. Página 440.

la misma calidad y el pago del valor de la cosa en dinero, aunque la compensación en efectivo sólo aplica cuando no es posible otro medio. En cuanto a la expropiación por causa de utilidad pública, indemnización es la reparación debida por la Administración Pública al titular del Derecho que cede ante el ejercicio legítimo de la potestad administrativa; retribución que realiza el Estado al particular afectado por el acto administrativo de expropiación, en virtud de la lesión que le provoca por la desposesión de su propiedad. La indemnización está señalada como garantía individual en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Doctrinalmente, la indemnización respectiva al acto administrativo de expropiación no puede consistir en formas aceptadas para otras materias; tales como restituir la cosa o entregar otra cosa de la misma calidad; en efecto, la restitución es imposible porque la cosa expropiada desaparece jurídicamente para el particular afectado y la entrega es inaplicable porque carece de sentido pagar con una cosa igual a la cosa expropiada. Así entonces, la indemnización respectiva al acto administrativo de expropiación, por regla se cubre con dinero, la excepción es la correspondiente a la expropiación que afecta un bien de carácter agrario, sobre todo cuando el particular es campesino de escasos recursos económicos; en tal caso, se autoriza la restitución como forma de resarcimiento. La indemnización tiene fundamento en el principio de igualdad de los particulares frente al gasto público, el cual hace incorrecto el sacrificio individual sin la justa compensación.

El procedimiento para la apreciación del monto económico que en calidad de indemnización corresponde al acto administrativo de expropiación, requiere que la Administración Pública determine inequívocamente el incremento mercantil que la propiedad haya tenido desde su última valoración fiscal. Después de realizar la estimación económica del bien expropiado, aún cuando no estuviera registrado en las oficinas de renta, el órgano administrativo debe promover la dictaminación pericial que lo avale ante el órgano jurisdiccional, el cual emite su resolución fijando el monto definitivo de la indemnización. Aunque el procedimiento para la tasación de la indemnización estima el pago del valor económico del bien expropiado, existen diversos aspectos que no considera; el daño causado al patrimonio del particular, el perjuicio causado al patrimonio del particular, la desocupación del bien, el pago de la mudanza y la pérdida económica por devaluación en el pago a plazos.

#### Indemnización en el Decreto de Expropiación.

1. Reparación del Daño.
2. Compensación del Perjuicio.
3. Obligación de Pagar.
4. Mediante. Por Razón.
5. Posterior. Siguiente.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Queda a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes pagar por concepto de indemnización por la superficie que se expropia, la cantidad de \$119,453,351.60 (CIENTO DIECINUEVE MILLONES, CUATROCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL, TRESCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS, 60/100 MONEDA NACIONAL), suma que pagará en términos de los artículos 96 de la Ley Agraria; y 80 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural; en la inteligencia de que, los bienes objeto de la expropiación, sólo podrán ser ocupados mediante el pago que se efectúe al ejido afectado por los terrenos de uso común, y a los ejidatarios afectados en sus terrenos individuales, o el depósito que se haga preferentemente en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal c, en su defecto, se establezca garantía suficiente de su pago. Si los bienes motivo de esta expropiación se destinan a un fin distinto del señalado en este Decreto o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio.

**ARTÍCULO TERCERO.** Los bienes distintos a la tierra que se encuentren en la superficie que se expropia, serán pagados en forma inmediata y directa a los afectados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en términos de lo dispuesto por el artículo 81 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, párrafo segundo, y fracción VI, párrafo segundo.

Ley de Expropiación.  
Artículo 10.

Ley de Expropiación.  
Artículo 19.

Ley de Expropiación.  
Artículo 20.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 14, párrafo tercero.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.  
Jurisprudencia.

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

Suprema Corte de Justicia de la Nación.  
Jurisprudencia.

Cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede, constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del erario. El justiprecio de la cosa expropiada y el pago de la indemnización, son actos posteriores a la expropiación; la indemnización debe hacerse, cuando mucho, a raíz de haberse ejecutado la expropiación; el plazo que transcurra entre la declaratoria respectiva y el pago del importe de la cosa expropiada, será razonable tomando en cuenta el tiempo necesario para determinar el monto de la indemnización y entregarla al interesado, y si la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la fijación y el pago de la indemnización pueden ser actos futuros, no puede tacharse de inconstitucionalidad una ley que establece plazo para cubrirla.

## 7. Defensa Legal del Particular Afectado.

Defensa Legal de los Particulares Afectados.

Decreto de Expropiación. Diario Oficial de la Federación. 22 de octubre de 2001.

El principio de Derecho de la defensa previa establece que, nadie puede ser condenado sin ser oído y vencido en juicio. Esta máxima está incluida en la teoría de los valores, no obstante, tiene soporte jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que garantiza el Derecho de las personas para ofrecer las pruebas que le favorezcan en el procedimiento. En efecto, debido a su alto sentido de la igualdad jurídica entre las personas, la defensa previa es considerada como garantía individual en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por ello debe aplicarse para cualquier asunto, aunque las leyes y los reglamentos que la regulan no la indiquen. La defensa legal es tan remota como la creación del Derecho; sin embargo, el perfeccionamiento de sus alcances ha requerido de siglos. En el Derecho Administrativo su aplicación tiene diversos aspectos; tales como el presupuesto de hecho y el motivo que integra el hecho a la legislación.

La defensa legal no debe estar restringida al alcance que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que conviene ampliar sus efectos al procedimiento administrativo de expropiación, incorporando las figuras jurídicas que reconocen el Derecho del particular afectado a protegerse del Órgano de la Administración Pública, toda vez que, el acto administrativo que emite daña severamente su patrimonio.



En relación con la Defensa Legal de los Particulares Afectados, Gabino Castrejón establece: "Todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de una Ley. Los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley y se cumplan cada uno de los elementos propios del acto administrativo, como son la competencia, motivo, objeto, finalidades y forma.

En nuestra legislación el particular, lesionado en su interés legítimo, al utilizar los recursos administrativos, cuenta con garantía para impugnar los actos ilegales de la Administración".<sup>4</sup>

Defensa Legal del Particular Afectado en el Decreto de Expropiación.

1. Ordenamiento Jurídico Administrativo.
2. Causa Jurídica Protegida.
3. Garantía de Seguridad Jurídica.
4. Recurso.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 14, párrafo segundo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 16, párrafo primero.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 3.

#### Derecho de Petición en el Acto Administrativo de Expropiación.

De acuerdo con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a toda petición presentada por escrito, de manera pacífica y respetuosa, deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario. En materia administrativa, el precepto tiene diversos aspectos; tales como la obligación del Órgano de la Administración Pública para contestar la petición y la condición de enterar al peticionario en corto tiempo. Sin embargo, como defensa legal del particular afectado por el acto administrativo de expropiación, la Ley de Expropiación no menciona tal Derecho.

Derecho de Petición en el Acto Administrativo de Expropiación.

1. Órgano de la Administración Pública.
2. Peticionario.
3. Petición Escrita.
4. Acuerdo Escrito.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 8.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 35, fracción V.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 15.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.  
Jurisprudencia.

Apéndice de Jurisprudencia, 1971-1975, segunda sala, tercera parte, página 763.

Petición, Derecho de Término para el Acuerdo Respectivo de. Atento a lo dispuesto por el artículo 8 de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un recurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional.

<sup>4</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo. DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO TOMO II Cárdenas México, 2000. Página 345.

### Derecho de Previa Audiencia en el Acto Administrativo de Expropiación.

Doctrinalmente, el Poder Ejecutivo no requiere que el particular afectado ejercite su Derecho de previa audiencia en el procedimiento administrativo de expropiación para validar su acto, toda vez que, el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no lo determina. Sin embargo, dicha obligación del Órgano de la Administración Pública sí está señalada en el artículo 14, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que omite reconocer la Ley de Expropiación. Desde luego, existe la posibilidad jurídica de que el órgano legislativo corrija tal inequidad, a fin de que la Ley de Expropiación afirme la obligación del Ejecutivo Federal para dar la ocasión al particular afectado de ejercer el Derecho de previa audiencia que le atañe, denominado Garantía de Previa Audiencia. En efecto, otorgar esta defensa en la legislación positiva garantiza que el acto administrativo de expropiación no quede sujeto al capricho del Poder Ejecutivo Federal.

En relación con el Derecho de Previa Audiencia en el Acto Administrativo de Expropiación, Gabino Fraga establece: "En nuestro sistema legal el problema de las formalidades del procedimiento que tienden a garantizar el derecho de los particulares, se debe de estudiar no sólo dentro de los límites del derecho administrativo, sino también desde el punto de vista constitucional, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Fundamental.

Dice así el precepto citado en su segundo párrafo, que es el que por el momento nos interesa: 'Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho'.

Pues bien, a pesar de la interpretación literal y tradicional de ese precepto que no se está refiriendo a la autoridad administrativa sino a la judicial, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en forma gradual ha llegado a la conclusión de que dicha autoridad administrativa no sólo debe respetar la garantía de legalidad sino también la garantía de audiencia que establece el precepto constitucional".<sup>5</sup>

#### Derecho de Previa Audiencia en el Acto Administrativo de Expropiación.

1. Ordenamiento Jurídico Administrativo.
2. Juzgado de Instancia.
3. Procedimiento Administrativo.
4. Impartición de Justicia.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 14, párrafo segundo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, fracción VI, párrafo tercero.

Ley Agraria.  
Artículo 132.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 23, párrafo primero.

Ley de Aguas Nacionales.  
Artículo 52.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.  
Ejecutoria.

<sup>5</sup> Fraga Magaña, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa México, 1997. Página 260.

Si algún valor tiene la garantía del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe ser, no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes. Salvo en determinados casos de excepción que en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen, las leyes deben señalar la posibilidad de audiencia y de defensa para los interesados, en todos los casos administrativos. La idea de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de derechos a un particular, se tenga antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar las defensas adecuadas.

#### Derecho de Reversión del Acto Administrativo de Expropiación.

El acto administrativo de expropiación tiene consecuencias jurídicas que afectan el ámbito del Derecho Privado, por lo cual, el Órgano de la Administración Pública debe proseguir la tramitación administrativa hasta verificar que el bien expropiado es destinado al fin planteado como causa de utilidad pública; de lo contrario, el acto administrativo de expropiación adquiere calidad de inconcluso. En tal caso, el particular afectado puede inconformarse al ejercer el Derecho de reversión dentro del plazo de dos años, contado desde que sea exigible. En efecto, el artículo 9 de la Ley de Expropiación señala que si los bienes que han originado la declaratoria de expropiación, no son destinados total o parcialmente al fin que le dio causa, dentro del término de cinco años, el particular afectado puede solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate o el pago de los daños causados.

#### Derecho de Reversión del Acto Administrativo de Expropiación.

1. Declaratoria de Expropiación.
2. Causa de Utilidad Pública.
3. No Aplicación en Cinco Años.
4. Resolución en Cuarenta y Cinco Días.
5. Caducidad en Dos Años.

#### Ley de Expropiación.

Artículo 9.

#### Ley General de Bienes Nacionales.

Artículo 33, párrafo segundo.

#### Ley Agraria.

Artículo 97.

#### Ley Minera.

Artículo 44.

#### Recurso de Auto tutela en el Acto Administrativo de Expropiación.

El recurso de auto tutela es el medio de queja que presenta el particular afectado por el acto administrativo, ante el propio Órgano de la Administración Pública que lo emite, a fin de conseguir la modificación voluntaria de su actuación; dicha denuncia está apoyada en el Derecho de petición que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así entonces, el particular puede realizar la gestión petitoria ante el órgano público cuando le sea significativo y, por ende, el órgano público debe contestar la solicitud. La obligación del Órgano de la Administración Pública es dar respuesta al recurso de auto tutela, no abordar el fondo del asunto, ni aún resolverlo de acuerdo con las pretensiones del particular peticionario. Como defensa legal del particular afectado por el acto administrativo de expropiación, la Ley de Expropiación no menciona tal recurso; sin embargo, revela su similitud con el recurso de revocación.

En relación con el Recurso de Auto tutela en el Acto Administrativo de Expropiación, Antonio Carrillo establece: "Una determinación tomada por la Administración Pública en ejercicio de sus facultades revocando, modificando, anulando o suspendiendo una decisión administrativa, puede favorecer al particular. Inclusive es concebible la coincidencia entre el favorecido y el denunciante; sin embargo, seguirá tratándose de un fenómeno reflejo y no de un recurso administrativo en sentido estricto.

La auto-tutela de la Administración Pública se manifiesta fundamentalmente en estas medidas que puede ella tomar: la revocación, la reforma, la anulación y la suspensión. La revocación y la reforma no se distinguen sino en que la revocación emana de la misma autoridad que ha dictado la disposición y la reforma de una autoridad jerárquicamente superior; en ambas hay de común el que se sustituye con un nuevo acto administrativo el contenido de un acto anterior derogado".<sup>6</sup>

Recurso de Auto tutela en el Acto Administrativo de Expropiación.

1. Particular Afectado.
2. Queja.
3. Órgano de la Administración Pública.
4. Modificación Voluntaria.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 8.

Ley de Expropiación.  
Artículo 5.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 19, fracciones I y II.

Recurso de Nulidad del Acto Administrativo de Expropiación.

El ordenamiento jurídico administrativo regula cualquier expresión del acto administrativo, por lo que, también comprende los requerimientos para su nulidad. Aún así, para el caso de encontrarse excluido algún aspecto, el Órgano de la Administración Pública debe apoyarse en lo estipulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adoptar los principios generales de Derecho. Doctrinalmente, la teoría de la nulidad del acto administrativo señala los mecanismos necesarios para declarar nula la actuación del Órgano de la Administración Pública, pero expone diversos factores; tales como la voluntad viciada del órgano público y la omisión de la forma en su materialización. Sin embargo, como defensa legal del particular afectado por el acto administrativo de expropiación, la Ley de Expropiación no menciona tal recurso.

Recurso de Nulidad del Acto Administrativo de Expropiación.

1. Ordenamiento Jurídico Administrativo.
2. Órgano de la Administración Pública.
3. Vicio de la Voluntad.
4. Informalidad en la Materialización.
5. Nulidad del Acto.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 14, párrafos primero y segundo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 16, párrafo primero.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 5.

<sup>6</sup> Carrillo Flores, Antonio. LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Porrúa, México, 1997. Página 106.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 6.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 41.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 21, fracción IV.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 23.

#### Recurso de Nulidad por Desviación de Poder en el Acto Administrativo de Expropiación.

Doctrinalmente, cualquier acto administrativo debe ser declarado nulo cuando tiene algún vicio en su emisión, esta decisión tiene diversas causas; tales como el incumplimiento de la finalidad, la irregularidad en la forma de materializarse y la omisión en la comunicación al particular interesado. Por lo tanto, la presencia de extravíos jurídicos invalida el acto administrativo de expropiación. La desviación de poder es la anomalía que comete el Órgano de la Administración Pública al producir el acto administrativo de expropiación, aunque sin implicar la violación directa de la normatividad. En efecto, lo que vulnera la desviación de poder es el fin que persigue la ley, referido al sentido implícito del ordenamiento jurídico administrativo establecido por el Poder Legislativo. En tal caso, la falta de motivación en la expresión del acto administrativo afecta la apreciación de su materialidad en distintos aspectos; tales como el cumplimiento y la extinción consecuente.

Considerando la posible ilegalidad del fin en el acto administrativo de expropiación, expresada en la desviación de poder, debe establecerse la garantía específica que la impida. Actualmente, no existe ninguna disposición protectora contra tal abuso de autoridad, prevaleciendo el criterio de eliminar cualquier ordenanza que limite la autoridad del Estado; no obstante, permanece reservada la potestad anuladora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales federales para los casos de notoria injusticia. La doctrina anterior sólo considera el exceso de poder en cuanto a las posibles invasiones de una función del Estado sobre otra; en cambio, la doctrina actual condena la actuación del órgano público cuando se conduce arbitrariamente. Sin embargo, como defensa legal del particular afectado por el acto administrativo de expropiación, la Ley de Expropiación no menciona tal recurso.

En relación con el Recurso de Nulidad por Desviación de Poder en el Acto Administrativo de Expropiación, Gonzalo Armienta establece: "Habrá desviación de poder todas las veces que falte una correspondencia efectiva entre el acto administrativo y el fin para el que se dio a la administración la potestad para actuar.

De estas consideraciones doctrinales vemos como el desvío de poder no se relaciona con la ilegalidad, sino a lo que se refiere es realmente a la transgresión del espíritu de la ley".<sup>7</sup>

#### Recurso de Nulidad por Desviación de Poder en el Acto Administrativo de Expropiación.

1. Vicio del Acto Administrativo.  
Incumplimiento del Fin.  
Irregularidad en Materialización.  
Omisión de Notificación.
2. Acto ilegal.
3. Invasión de Función.

<sup>7</sup> Armienta Hernández, Gonzalo. TRATADO TEÓRICO PRÁCTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. Porrúa: México, 1996. Página 37.

## 4. Exceso de Poder.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 14.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 3, fracción III.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.  
Jurisprudencia.

El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no fija ninguna limitación fundamental para la autoridad administrativa, ni siquiera establece la garantía de audiencia en el procedimiento administrativo, sino que solamente obliga a la autoridad a sujetarse a la ley. Lo único que establece es la sujeción del acto a la ley, pero no da ninguna base ni criterio acerca de cómo ha de ser esta ley para que tenga el particular los Derechos que frente a la Administración se estime que derivan de la estructura jurídica, social y económica de México.

## Recurso de Revocación del Acto Administrativo de Expropiación.

El recurso de revocación es la impugnación escrita que el particular afectado por el acto administrativo de expropiación presenta ante el Órgano de la Administración Pública que lo emite a fin de obtener una nueva resolución sobre el fondo del asunto. De acuerdo con la doctrina, el Órgano de la Administración Pública tiene inherente capacidad para revocar sus propios actos, aunque requiere estar determinada en el ordenamiento jurídico administrativo. Cuando dicha normatividad no concede al particular afectado por el acto administrativo de expropiación el Derecho para instar su revocación, se tiene por inexistente tal recurso, aún cuando la propuesta esté apoyada por el Derecho de petición señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; toda vez que, el Derecho de petición ampara una denuncia particular sin carácter de recurso administrativo. Asimismo, no debe confundirse la revocación del acto administrativo con la reforma del acto administrativo.

La revocación administrativa procede del órgano público emisor del acto objetado y la reforma administrativa procede de un órgano público jerárquicamente superior al órgano público emisor del acto objetado. El contenido del recurso de revocación, puede atender al estudio de dos aspectos; la legalidad del acto rebatido o la oportunidad del acto rebatido; de acuerdo con las facultades que el ordenamiento jurídico administrativo estipule, el Órgano de la Administración Pública que funge como revisor del acto impugnado, puede examinar el que corresponda. El estudio de la legalidad en el acto administrativo de expropiación investiga su apego estricto al ordenamiento jurídico administrativo y el estudio de la oportunidad en el acto administrativo de expropiación investiga su conveniencia para el interés público. El recurso de revocación está señalado en el artículo 5 de la Ley de Expropiación y busca obtener la terminación de efectos jurídicos del acto administrativo de expropiación.

La teoría del Derecho Administrativo afirma que no son equivalentes los conceptos señalados; el recurso de revocación y la revocación administrativa. El recurso de revocación inicia a instancia del particular afectado por el acto administrativo de expropiación, dejando al Órgano de la Administración Pública la decisión sobre la conveniencia de disolverlo. La revocación administrativa trasciende por propia determinación del Órgano de la Administración Pública emisora del acto administrativo de expropiación; el órgano público tiene la facultad de crear el acto administrativo, pero también tiene la facultad de retirarlo del ámbito jurídico. El extremo de la revocación administrativa está circunscrito a no afectar el Derecho patrimonial de los particulares, aún reuniendo cada uno de los requisitos que correspondan.

Recurso de Revocación del Acto Administrativo de Expropiación.

1. Acto Administrativo Unilateral.



2. Órgano de la Administración Pública.
3. Modificación del Interés Público.
4. Terminación del Acto Administrativo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 8.

Ley de Expropiación.  
Artículo 5.

Ley de Expropiación.  
Artículo 6.

Ley de Expropiación.  
Artículo 8.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 11, fracción VI.

#### Extinción del Acto Administrativo de Expropiación.

La extinción del acto administrativo ocurre por causas inicialmente imprevistas que aparecen procedidas de la actuación del Órgano de la Administración Pública. Doctrinalmente, la conclusión jurídica del acto administrativo está vinculada en diversos aspectos; tales como la extinción del acto y la cesación de efectos del acto. Por lo tanto, la extinción del acto administrativo de expropiación surge derivada de diversas condiciones legales previstas; tales como la cesación de efectos jurídicos, la expiración de plazo y el cumplimiento de finalidad.

En relación con la Extinción del Acto Administrativo de Expropiación, Luis Delgadillo establece: "La extinción de los actos administrativos es la forma o modo en que éstos dejan de surtir sus efectos, en virtud de que desaparecen del mundo jurídico.

Cuando el acto administrativo se ha manifestado con plena validez y eficacia, en virtud de haber seguido el procedimiento legal para su formación y tener todos sus elementos, tiene una vida determinada que puede concluir por diversas razones".<sup>8</sup>

Extinción del Acto Administrativo de Expropiación.

1. Órgano de la Administración Pública.
2. Acto Administrativo.
3. Extinción.  
Anulación.  
Revocación.
4. Cesación de Efectos Jurídicos.  
Expiración de Plazo.  
Cumplimiento de Finalidad.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 11.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 21.

## 8. Abrogación.

<sup>8</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO. Porrúa. México, 1997. Página 305.

### Injustificada Violación por Omisión de la Garantía de Previa Audiencia en el Procedimiento Administrativo de Expropiación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el fundamento jurídico del procedimiento administrativo de expropiación actual. En el contenido relativo al procedimiento administrativo de expropiación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fija que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. En cuanto a las causas de utilidad pública en el procedimiento administrativo de expropiación, señala que las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. Respecto del órgano del Estado facultado para declararla, indica que de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. Referente al importe de la indemnización por el bien afectado, determina que se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales.

Con relación a la participación de la autoridad judicial en el procedimiento administrativo de expropiación, establece que el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial, puntualizando que, esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas. De lo anterior se desprende que, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos subraya con toda precisión el tenor de intervención para los diversos Órganos del Estado en el procedimiento administrativo de expropiación, expresando que al Poder Legislativo le concierne determinar la causa de utilidad pública aplicable al procedimiento, mientras que, al Poder Ejecutivo le atañe la declaración específica de que existe la causa de utilidad pública invocada.

No obstante, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es omisa en explicar a cuál de ambos Órganos del Estado corresponde la facultad de ejecutar realmente la expropiación, en el sentido de quitar corporalmente el bien expropiado al particular afectado por el procedimiento. Debido a tal falta de declaración expresa, el particular ha sido perjudicado en cualquier cantidad de procedimientos administrativos de expropiación donde el Órgano de la Administración Pública actúa a su capricho, alegando que se reúnen los elementos para hacer la declaratoria de utilidad pública, y despoja de su propiedad al particular sin darle ocasión para defenderse ante el juez de lo contencioso administrativo. Para sustentar esta equivocada opinión se recurre a la interpretación más tramposa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, argumentando que no es forzosa la intervención del órgano judicial, toda vez que, el texto de éste párrafo no la menciona.

Con fundamento en esta lectura simple, en la actualidad el procedimiento administrativo de expropiación viola por omisión la Garantía de Previa Audiencia que corresponde al particular afectado frente a la falsa intención del Órgano de la Administración Pública. Conforme a la legislación vigente, después de que el Poder Legislativo determina en la Ley de Expropiación el conjunto de causas de utilidad pública procedentes para iniciar el procedimiento administrativo de expropiación, y después de que el Poder Ejecutivo hace la declaratoria de utilidad pública al caso preciso, señalando el bien que según su criterio satisface dicha necesidad, la Ley de Expropiación omite dar intervención al Poder Judicial, salvo en lo relativo al procedimiento de indemnización; y todavía reducido al estricto exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieran hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal.

Este criterio está equivocado, toda vez que, al sustentarse en una interpretación literal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deja de lado su espíritu; si bien es cierto que

textualmente el artículo 27, fracción VI, párrafo segundo señala que el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial; también es cierto que el párrafo tercero del propio precepto establece que el ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial. Así pues, como la expropiación constituye una de las acciones que a la Nación corresponden, por virtud del ánimo jurídico contenido en la misma legislación suprema, es facultad del particular afectado recurrir ante el juez administrativo.

Además, el pensamiento de equidad jurídica que inspiró la redacción de la norma superior está directamente expresado en el artículo 14, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o Derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; no debe entonces interpretarse lo que con toda precisión está indicado en este mandato. La Garantía de Previa Audiencia es el Derecho que corresponde a cualquier particular dentro del Estado frente al Poder Público, a fin de evitar ser afectado por actos de capricho que pudiera cometer en su contra; no hay en el espíritu de dicho texto, intención alguna para distinguir entre uno y otro acto jurídico que ejecuta el Órgano de la Administración Pública.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 14, párrafo segundo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, párrafo segundo; fracción VI, párrafos segundo y tercero.

Ley de Expropiación.  
Artículo 1.

Ley de Expropiación.  
Artículo 2.

Ley de Expropiación.  
Artículo 3.

Ley de Expropiación.  
Artículo 7.

Ley de Expropiación.  
Artículo 8.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 61.

Incorporación de la Garantía de Previa Audiencia al Procedimiento Administrativo de Expropiación, a través de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Expropiación.

El régimen jurídico que concierne al procedimiento administrativo de expropiación determina, con precisión, cuál es el conjunto de autoridades que intervienen en la tramitación y en qué consiste su participación. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica que el órgano judicial solamente interviene en cuanto exista reclamación del particular afectado por la fijación del monto de la indemnización por posibles mejoras posteriores a la fijación del valor fiscal, o en el de que dicho importe no exista registrado en las oficinas rentísticas. De tal manera que, la autoridad que

fija la indemnización, fuera de esas cuestiones excepcionales, es el órgano administrativo, existiendo como argumento no sólo la razón que deriva de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino la circunstancia de que la fijación del monto de la indemnización no implica por su naturaleza jurídica la realización de un acto jurisdiccional.

En efecto, la normatividad actual que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deja jurídicamente imposibilitado al particular afectado por el procedimiento administrativo de expropiación, toda vez que, carece de Derecho para acudir ante los órganos judiciales a presentar su reclamo, salvo que sea respecto al monto que pretenda pagarle el Estado. Doctrinalmente, la decisión del Estado en la cual reconoce su obligación de pagar una suma determinada como justa contraprestación en el caso de la expropiación, no supone la existencia de un conflicto, pues no puede existir una diferencia de intenciones cuando aún no ha sido fijada la del órgano administrativo. Esta teoría rezagada aduce que cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala la obligación del Estado para pagar la indemnización, sólo hace el reconocimiento de su deuda y la fija tomando la base que establece la ley, pero sin generar controversia.

La realidad es totalmente contraria, cuando el Estado por medio de ese acto administrativo de expropiación crea una situación jurídica individual para el particular afectado, hace nacer a su favor un Derecho que consiste en defender su propiedad, por lo que, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Expropiación, acordes con esta idea de justicia deben señalar con toda precisión que el particular afectado puede hacer válida su Garantía de Previa Audiencia ante los tribunales cuando lo estime pertinente; además del crédito por el monto de la suma relativa a la indemnización. De manera que, de acuerdo con los conceptos renovadores del procedimiento administrativo de expropiación, el acto de fijación de la indemnización reviste sólo una parte del posible conflicto entre el órgano administrativo y el particular afectado, debiendo agregarse la fundada protección al Derecho de propiedad en la legislación actual.

Indebidamente, el procedimiento administrativo de expropiación actual establece que toca al Poder Ejecutivo la declaración de utilidad pública y la ocupación del bien expropiado, sin dar ninguna oportunidad al particular afectado para oponerse a dichas declaratoria y ocupación material de su propiedad. La falta de una razonable prevención legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por ende en la Ley de Expropiación ha generado esta aberración jurídica, que corresponde a una excepción al principio de equidad entre los integrantes del Estado. Hasta ahora, la única forma reconocida para dar intervención al ejercicio del órgano judicial en el indiscutible conflicto de intereses entre el Poder Ejecutivo y el particular afectado es posterior al acto de fijación del monto relativo a la indemnización. Resulta inconcebible que sólo en el supuesto de inconformidad por la cantidad a pagarle pueda quejarse ante los tribunales quien resulta arrebatado de su patrimonio.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación refiere estos conceptos al determinar que no es necesario que la Ley de Expropiación establezca la Garantía de Previa Audiencia, toda vez que, el Órgano de la Administración Pública puede válidamente acatar una garantía individual consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque no lo ordene la ley secundaria. Aunque el Presidente de la República, el gobernador del Estado y el Presidente municipal, tienen facultades para iniciar el procedimiento administrativo de expropiación en contra del particular propietario del bien, y aún cuando lo justifiquen alegando que existe una evidente causa de utilidad pública, no implica ningún esfuerzo averiguar quién es el propietario de dicho lote. No obstante, existe la idea equivocada de que el Estado no debe esperar ni un momento ante la indudable situación de urgencia que inicia el procedimiento expropiatorio.

El cúmulo de expropiaciones que se realizan sin producirse un escenario de premura es formidable, entonces no existe causa alguna que justifique la arbitrariedad jurídica que significa omitir el Derecho del particular afectado para ser oído y vencido en juicio. Sin embargo, siguiendo el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal Garantía de Previa Audiencia ya se encuentra instituida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no hay necesidad de modificar ninguna legislación. Es el Poder Ejecutivo quien de propia iniciativa debe respetarla, notificando al particular afectado cuando pretenda comenzar el procedimiento administrativo de expropiación en contra de su Derecho de propiedad. Resuelve la omisión con identificar al propietario de la finca requerida y hacerle llegar el comunicado que explique cuál es el motivo de la pretensión, dándole el término suficiente para oponerse a la causa de utilidad pública mencionada.

El documento que notifique el inicio del procedimiento administrativo de expropiación debe ser dirigido al particular ciertamente propietario del bien reclamado, señalando por qué se estima que hay una causa de utilidad pública y para el fin de que manifieste lo que a su Derecho convenga. Resulta claro que aunque no sea obligatorio, es de justicia oír a quien expone su patrimonio en el trance que se intenta. Además, si en efecto se notifica al particular afectado, lo más que podría pasar es dejar probada la presunción manifestada por el Órgano de la Administración Pública en cuanto a la causa de utilidad pública, y toda vez que, positivamente su actuación se apega al principio de buena fe, llegado el momento, el particular afectado tendrá que atenerse a la conclusión obtenida. Como la ley se aplica por igual a todos los gobernados, no habrá problemas posteriores; no porque así lo prevenga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino por su justicia.

Por lo anterior, es pertinente establecer que agotado el recurso administrativo de revocación que señala el artículo 5 de la Ley de Expropiación, debe reconocerse al particular afectado por el procedimiento administrativo de expropiación el Derecho para acudir ante la autoridad judicial a fin de combatir la declaratoria de utilidad pública emitida por el Poder Ejecutivo Federal. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Expropiación, siguiendo estas ideas, fijarán que el particular afectado en su propiedad por el acto expropiatorio podrá iniciar Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, donde presentará las pruebas pertinentes para controvertir la declaratoria de utilidad pública, así como reclamar la restitución del bien, el pago del daño causado, el pago del perjuicio causado y, en caso de resultar vencido en los rubros anteriores, el monto del justo pago como concepto de indemnización.

Al efecto, el juez federal competente en materia fiscal y administrativa, notificará al Órgano de la Administración Pública demandado, del término en que deberá contestar la queja; a ambas partes, del término para ofrecer y desahogar pruebas, de la designación de peritos en un plazo de tres días y un perito tercero en caso de discrepancia de criterios. Del mismo modo, La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Expropiación, en este sentido, fijarán que el particular afectado en su propiedad por el acto expropiatorio podrá iniciar Juicio de Amparo ante el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, donde presentará las pruebas pertinentes para quejarse por la violación de sus garantías individuales que realiza la autoridad responsable, así como solicitar el amparo y la protección de la Justicia Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 14, párrafo segundo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, párrafo segundo; fracción VI, párrafos segundo y tercero.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.  
Artículo 10.

Ley de Expropiación.  
Artículo 1.

Ley de Expropiación.  
Artículo 2.

Ley de Expropiación.  
Artículo 3.

Ley de Expropiación.  
Artículo 4.

Ley de Expropiación.  
Artículo 5.

Ley de Expropiación.  
Artículo 6.

Ley de Expropiación.  
Artículo 7.

Ley de Expropiación.  
Artículo 8.

Ley de Expropiación.  
Artículo 9.

Ley de Expropiación.  
Artículo 20.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 27, fracción XX.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 14.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 63, fracción II.

Ley de Aguas Nacionales.  
Artículo 6, fracciones III y IV.

Ley de Aguas Nacionales.  
Artículo 72, fracción V.

Ley de Aguas Nacionales.  
Artículo 73, fracción III.

Ley de Aguas Nacionales.  
Artículo 74.

Ley de Aeropuertos.  
Artículo 37.

Ley Agraria.  
Artículo 93.

Ley Agraria.  
Artículo 94.

Ley Agraria.  
Artículo 95.



Ley Agraria.  
Artículo 96.

Ley Agraria.  
Artículo 97.

Ley Agraria.  
Artículo 152, fracción VII.

Ley Minera.  
Artículo 7, fracción VII.

Ley Minera.  
Artículo 19, fracción IV.

Ley Minera.  
Artículo 21.

Ley Minera.  
Artículo 44.

Código Civil Federal.  
Artículo 580.

Código Civil Federal.  
Artículo 735, fracción II.

Código Civil Federal.  
Artículo 741, fracción IV.

Código Civil Federal.  
Artículo 742.

Código Civil Federal.  
Artículo 828, fracción VII.

Código Civil Federal.  
Artículo 2483, fracción VII.

Código Civil Federal.  
Artículo 2456.

Código Civil Federal.  
Artículo 2457.

Código Civil Federal.  
Artículo 2458.

Código Civil Federal.  
Artículo 2496.

Código Civil Federal.  
Artículo 3043, fracción VII.

Código Civil Federal.  
Artículo 3061.

Código Civil Federal.  
Artículo 3062.

Código Federal de Procedimientos Civiles.  
Artículo 521.

Código Federal de Procedimientos Civiles.  
Artículo 522.

Código Federal de Procedimientos Civiles.  
Artículo 523.

Código Federal de Procedimientos Civiles.  
Artículo 524.

Código Federal de Procedimientos Civiles.  
Artículo 525.

Código Federal de Procedimientos Civiles.  
Artículo 526.

Código Federal de Procedimientos Civiles.  
Artículo 527.

Código Federal de Procedimientos Civiles.  
Artículo 528.

Código Federal de Procedimientos Civiles.  
Artículo 529.

## CONCLUSIONES.

1. Cuando el gobierno federal pretendió expropiar por una supuesta causa de utilidad pública los terrenos ejidales ubicados en los municipios de Chimalhuacán, Atenco y Texcoco, Estado de México; por tratarse del único patrimonio de los particulares afectados en el Decreto dictado el 22 de octubre de 2001, generó de inmediato una doble inseguridad en México; la jurídica y la política. Desde el punto de vista jurídico ha quedado al descubierto la grave injusticia cometida en contra del particular afectado durante el procedimiento administrativo de expropiación al despojarle de su propiedad, mientras que al mismo tiempo, se le niega el ejercicio de la Garantía de Previa Audiencia establecida a favor de cualquier particular en el artículo 14, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. El conjunto de disposiciones jurídicas que fundamenta al procedimiento administrativo de expropiación vigente, adolece en su origen por contravenir lo dispuesto por el artículo 14, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o Derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. El incumplimiento de tal precepto violenta el Derecho del particular afectado que resguarda su contenido, constituido como Garantía de Previa Audiencia, Derecho para ser vencido y oído en previo juicio al despojo material del bien expropiado.
3. Por lo anterior, el artículo 27, fracción VI, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial; es contrario a los principios de equidad y de seguridad jurídica que hacen posible la vida social en el Estado. El Poder Legislativo debe reformar dichas expresiones, incluidas en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de incorporar al procedimiento administrativo de expropiación la Garantía de Previa Audiencia que atañe a cualquier acto jurídico del Estado y en especial al acto expropiatorio de la propiedad particular que realiza el Poder Ejecutivo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, fracción VI, párrafo segundo.

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

Se modifica en lo conducente al procedimiento administrativo de expropiación para quedar de la forma siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, fracción VI, párrafo segundo.

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

4. Es preciso que el Poder Legislativo revise el procedimiento administrativo de expropiación, en especial la parte que atañe a la Garantía de Previa Audiencia del particular afectado por el daño patrimonial, toda vez que, el artículo 27, fracción VI, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que indica que el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial; viola tal garantía. El Poder Legislativo debe reformar el artículo 27, fracción VI, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apuntando que, la declaración de expropiación por causa de utilidad pública que realiza el Poder Ejecutivo está sujeta a juicio.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, fracción VI, párrafo segundo.

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

Se modifica en lo conducente al procedimiento administrativo de expropiación para quedar de la forma siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, fracción VI, párrafo segundo.

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

5. De igual modo, el artículo 27, fracción VI, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que el ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; debe aplicar para el procedimiento administrativo de expropiación, considerando que no se vincula al Estado de Derecho constituir excepciones a la Garantía de Previa Audiencia, aún cuando se intente aducir que el interés colectivo está por encima del interés particular. Desde ningún punto de vista puede un acto jurídico del Estado ser distinguido de la generalidad de actos que efectúa el Estado, toda vez que, tal separación violenta el principio de igualdad jurídica entre las personas que integran la población del Estado.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, fracción VI, párrafo tercero.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Se modifica en lo conducente al procedimiento administrativo de expropiación para quedar de la forma siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, fracción VI, párrafo tercero.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sólo en el caso del acto expropiatorio de la propiedad particular podrá revocarse lo hecho por las mismas autoridades, en cumplimiento a sentencia ejecutoriada.

6. Es preciso que el Poder Legislativo revise el procedimiento administrativo de expropiación, en especial la parte que concierne a la participación del Poder Judicial en el desarrollo de la tramitación expropiatoria, toda vez que, el artículo 27, fracción VI, párrafo tercero de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que el ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, se hará efectivo por el procedimiento judicial; de donde se desprende que, la acción administrativa relativa al procedimiento administrativo de expropiación está sujeta también a dicha gestión. El Poder Legislativo debe reformar el artículo 27, fracción VI, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de puntualizar que, en efecto, la expropiación es una acción que la Nación hará efectiva por el procedimiento judicial.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, fracción VI, párrafo tercero.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Se modifica en lo conducente al procedimiento administrativo de expropiación para quedar de la forma siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, fracción VI, párrafo tercero.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sólo en el caso del acto expropiatorio de la propiedad particular podrá revocarse lo hecho por las mismas autoridades, en cumplimiento a sentencia ejecutoriada.

7. Es necesario que el Poder Legislativo corrija el contenido del procedimiento administrativo de expropiación, en especial la parte que concierne a la Garantía de Previa Audiencia del particular afectado por el menoscabo patrimonial, toda vez que, el artículo 2 de la Ley de Expropiación, que indica que en los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los Derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad; vulnera tal garantía. El Poder Legislativo debe reformar el artículo 2 de la Ley de Expropiación, con el fin de certificar que, la declaración de expropiación por causa de utilidad pública que realiza el Poder Ejecutivo está sujeta al procedimiento judicial.

Ley de Expropiación.

Artículo 2.

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



Se modifica en lo conducente al procedimiento administrativo de expropiación para quedar de la forma siguiente:

Ley de Expropiación.

Artículo 2.

En los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad. La declaración de expropiación por causa de utilidad pública que realice el Poder Ejecutivo estará sujeta al procedimiento judicial.

8. Es necesario que el Poder Legislativo corrija el contenido del procedimiento administrativo de expropiación, en especial la parte que concierne a la Garantía de Previa Audiencia del particular afectado por el daño patrimonial, toda vez que, los artículos 3 y 4 de la Ley de Expropiación, señalan que la secretaría de Estado tramitará el expediente de expropiación y el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el Decreto respectivo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados; de donde se desprende que, se viola tal garantía. El Poder Legislativo debe reformar los artículos 3 y 4 de la Ley de Expropiación, en el sentido de indicar que, el expediente de expropiación y la declaración de expropiación que realiza el Poder Ejecutivo en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación están sujetos al procedimiento judicial.

Ley de Expropiación.

Artículo 3.

La secretaría de Estado, departamento administrativo o gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el Decreto respectivo.

Se modifica en lo conducente al procedimiento administrativo de expropiación para quedar de la forma siguiente:

Ley de Expropiación.

Artículo 3.

La secretaría de Estado, departamento administrativo o gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el Decreto respectivo. El expediente de expropiación y la declaración de expropiación por causa de utilidad pública que realice el Poder Ejecutivo estarán sujetos al procedimiento judicial.

Ley de Expropiación.

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 éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Se modifica en lo conducente al procedimiento administrativo de expropiación para quedar de la forma siguiente:

Ley de Expropiación.

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, iniciando de inmediato el término que otorga la ley para acudir ante el Tribunal Administrativo a deducir sus Derechos. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

9. Es necesario que el Poder Legislativo corrija el contenido del procedimiento administrativo de expropiación, en especial la parte que concierne a la Garantía de Previa Audiencia del particular afectado por el daño patrimonial, toda vez que, los artículos 5, 6, 7 y 8 de la Ley de Expropiación, determinan que el propietario afectado podrá interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del Decreto, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente ante la secretaria de Estado que haya tramitado el expediente de expropiación; de donde se desprende que, se viola tal garantía. El Poder Legislativo debe reformar los artículos 5, 6, 7 y 8 de la Ley de Expropiación, en el sentido de indicar que, después de notificada al particular afectado, la declaratoria que realiza el Poder Ejecutivo en el Decreto está sujeta al procedimiento judicial.

Ley de Expropiación.

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.

Se modifica en lo conducente al procedimiento administrativo de expropiación para quedar de la forma siguiente:

Ley de Expropiación.

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. En caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, dispondrá de los 5 días hábiles subsiguientes a la notificación de la resolución dictada por la autoridad administrativa para acudir ante el Tribunal Administrativo.

Ley de Expropiación.

Artículo 6.

El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la secretaria de Estado departamento administrativo o gobierno del territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.

Se modifica en lo conducente al procedimiento administrativo de expropiación para quedar de la forma siguiente:

Ley de Expropiación.

Artículo 6.

El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la secretaria de Estado departamento administrativo o gobierno del territorio que haya tramitado el expediente de

expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio. Por su parte, la demanda judicial que inicia el procedimiento se interpondrá ante el Tribunal Administrativo conforme a las reglas que señala la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Ley de Expropiación.

Artículo 7.

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

Se modifica en lo conducente al procedimiento administrativo de expropiación para quedar de la forma siguiente:

Ley de Expropiación.

Artículo 7.

Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5 o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan, dejando a salvo el Derecho del propietario afectado para acudir ante el Tribunal Administrativo.

Ley de Expropiación.

Artículo 8.

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

Se modifica en lo conducente al procedimiento administrativo de expropiación para quedar de la forma siguiente:

Ley de Expropiación.

Artículo 8.

En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1 de esta ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación ni el procedimiento judicial suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación del dominio, dejando a salvo el Derecho del propietario afectado para reclamar los daños y perjuicios correspondientes.

**BIBLIOGRAFÍA.**

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL.  
**TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO.**  
PORRÚA.  
MÉXICO, 1996.
- ACOSTA ROMERO, MIGUEL.  
**TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO.**  
PORRÚA.  
MÉXICO, 1996.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ, GONZALO.  
**TRATADO TEÓRICO PRÁCTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**  
PORRÚA.  
MÉXICO, 1996.
- BÁEZ MARTÍNEZ, ROBERTO.  
**MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO.**  
TRILLAS.  
MÉXICO, 1996.
- CARRILLO FLORES, ANTONIO.  
**LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**  
PORRÚA.  
MÉXICO, 1997.
- CASTREJÓN GARCÍA, GABINO EDUARDO.  
**DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO. TOMO I.**  
CÁRDENAS.  
MÉXICO, 2000.
- CASTREJÓN GARCÍA, GABINO EDUARDO.  
**DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO. TOMO II.**  
CÁRDENAS.  
MÉXICO, 2000.
- CASTREJÓN GARCÍA, GABINO EDUARDO.  
**DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO.**  
CÁRDENAS.  
MÉXICO, 2001.
- CASTREJÓN GARCÍA, GABINO EDUARDO.  
**EL DERECHO MARCARIO Y LA PROPIEDAD INDUSTRIAL.**  
CÁRDENAS.  
MÉXICO, 2000.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO.  
**COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO.**  
PORRÚA.  
MÉXICO, 1997.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO.  
**COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO.**  
PORRÚA.  
MÉXICO, 1997.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO.  
**ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO.**  
LIMUSA.  
MÉXICO, 1997.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO.  
**ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO.**  
LIMUSA.  
MÉXICO, 1997.

FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE.  
**DERECHO ADMINISTRATIVO.**  
MCGRAW-HILL.  
MÉXICO, 1997.

FRAGA MAGAÑA, GABINO.  
**DERECHO ADMINISTRATIVO.**  
PORRÚA.  
MÉXICO, 1997.

GALINDO CAMACHO, MIGUEL.  
**DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO I.**  
PORRÚA.  
MÉXICO, 1996.

GALINDO CAMACHO, MIGUEL.  
**DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO II.**  
PORRÚA.  
MÉXICO, 1996.

GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS.  
**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL.**  
PORRÚA.  
MÉXICO, 1997.

LARES, TEODOSIO.  
**LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO.**  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.  
MÉXICO, 1998.

LASSWELL, HAROLD.  
**EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**  
PORRÚA.  
MÉXICO, 1998.

MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO.  
EL PROBLEMA AGRARIO DE MÉXICO.  
PORRÚA.  
MÉXICO, 1999.

MERKL, ADOLFO.  
TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.  
NACIONAL.  
MÉXICO, 1999.

SERRA ROJAS, ANDRÉS.  
DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO.  
PORRÚA.  
MÉXICO, 1999.

SERRA ROJAS, ANDRÉS.  
DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO.  
PORRÚA.  
MÉXICO, 1999.



## LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO.

LEY DE EXPROPIACIÓN.

LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS PARAESTATALES.

LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICAS E HISTÓRICAS.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

LEY DE AGUAS NACIONALES.

LEY DE AEROPUERTOS.

LEY DE AVIACIÓN CIVIL.

LEY DE PUERTOS.

LEY AGRARIA.

LEY MINERA.

CÓDIGO CIVIL FEDERAL.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTOS DE LA PROPIEDAD RURAL.

## ANEXOS.

Decreto de Expropiación. Diario Oficial de la Federación. 22 de octubre de 2001.

## SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.

DECRETO por el que se declara de utilidad pública la ampliación de los límites del actual Vaso del Lago de Texcoco, y se expropia a favor del gobierno federal, el predio lotificado con el número 13, con superficie aproximada de 01-64-02.42 hectáreas, ubicado en el poblado San Martín, municipio de Texcoco, Estado de México.

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

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; con fundamento en los artículos 27, párrafos segundo, quinto y sexto, fracción VI, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, fracciones VII, X y XII, 2, 3, 4, 8, 10, 19 y 20 de la Ley de Expropiación; en relación con el artículo 7, fracciones I, II, IV, V y VIII de la Ley de Aguas Nacionales; 14 y 63, fracción II de la Ley General de Bienes Nacionales; y 31, 32 bis y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y

## CONSIDERANDO.

PRIMERO. Que el agua es un elemento vital para los habitantes y el desarrollo de la Ciudad de México y su zona metropolitana, por lo que se requiere de un manejo adecuado del recurso, con base en las características de distribución, caudales y aprovechamiento de la Cuenca del Valle de México.

SEGUNDO. Que la expansión urbana de la Ciudad de México y su zona metropolitana, ha provocado el aumento constante del escurrimiento superficial, y disminuido la tasa de aprovechamiento de las aguas pluviales.

TERCERO. Que el abatimiento de los mantos acuíferos y el escaso aprovechamiento de los escurrimientos superficiales en el Valle de México, ha provocado un desbalance hídrico insostenible.

CUARTO. Que el crecimiento de la mancha urbana, con tendencias a cerrarse desde el sureste y el noreste, hacia el interior del Vaso del Lago de Texcoco, trae consigo un aumento del escurrimiento superficial, incrementando el riesgo de inundaciones y reduciendo la tasa de recarga de los mantos acuíferos.

QUINTO. Que el incremento en las tasas de recarga de los mantos acuíferos es una opción para propiciar el balance de agua en la Cuenca del Valle de México, a través de labores de restauración ambiental integral en las zonas que por sus suelos y sus características topográficas, son más adecuadas para ello, por lo que se requiere controlar los usos del suelo, limitar los asentamientos humanos y evitar el sellamiento de las superficies de recarga de la Cuenca del Valle de México.

SEXTO. Que el sistema de drenaje que sirve para regular los escurrimientos de los once ríos del oriente de la Ciudad, está constituido por el sistema hidráulico del Lago de Texcoco (Lagos de Regulación Horaria, Churubusco, Nabor Carrillo, Norte y Laguna de Xalapango), cuya función es conducir los escurrimientos hacia el Gran Canal de Desagüe y el Dren General del Valle de México.

SÉPTIMO. Que por ello, deben continuarse las obras que actualmente se llevan a cabo en el Vaso del Lago de Texcoco, y que han servido para la regulación temporal de los escurrimientos pluviales de la zona oriente del Valle de México. Asimismo, se hace necesario incrementar las funciones de regulación del oriente de la Ciudad, como lo es la construcción de dos drenes perimetrales, con la finalidad de captar los escurrimientos de los once ríos de oriente e incorporarlos posteriormente al sistema hidráulico y de drenaje del Valle de México, así como la delimitación de la nueva zona federal con un canal barda perimetrales que servirían como contenciones, que evitarán los asentamientos humanos irregulares y permitirán continuar con los trabajos de restauración ambiental.

OCTAVO. Que el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, llevará a cabo la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en una superficie del Lago de Texcoco que forma parte del Plan Lago de Texcoco, y que ha tenido por objeto el restablecimiento del balance hidrológico del Valle de México y el control de la contaminación de aguas superficiales y los mantos acuíferos de dicha zona, por parte de la Comisión Nacional del Agua.

NOVENO.-Que en tal virtud, es necesario ampliar los límites del actual Vaso del Lago de Texcoco, incluida su zona federal, a fin de contar con superficies en las que realicen obras de infraestructura hidráulica; el restablecimiento del balance hidrológico del Valle de México; se regule la afectación; se reduzca la temporalidad de las corrientes; y se mejore la función del Lago de Texcoco, estableciendo así una zona de restauración ecológica que habrá de permitir el rescate del área de infiltración de agua a los acuíferos, el adecuado manejo de los sistemas de tratamiento de aguas residuales, para controlar y evitar la contaminación de aguas superficiales y subterráneas, aprovechando dichas aguas para el riego de la cubierta vegetal de la zona, lo que evitará la erosión de los suelos, al tiempo que permitirá incrementar las acciones de control y monitoreo de la calidad del agua.

DÉCIMO. Que áreas aledañas a la zona federal del Vaso del Lago de Texcoco, se caracterizan por tener suelos de tipo luvisol, cambisol éutrico y feozem háplico con gran potencial para la recarga de mantos acuíferos.

UNDÉCIMO. Que el artículo 7 de la Ley de Aguas Nacionales; establece como causa de utilidad pública, la adquisición o aprovechamiento de inmuebles para la construcción, operación, mantenimiento, rehabilitación y desarrollo de obras públicas hidráulicas y de los servicios respectivos, así como la adquisición y aprovechamiento de las demás instalaciones, inmuebles y vías de comunicación que requiera.

DUODÉCIMO. Que asimismo, es de utilidad pública la infiltración de aguas para abastecer mantos acuíferos; el restablecimiento del equilibrio hidráulico de las aguas nacionales; la instalación de plantas de tratamiento de aguas residuales; la ejecución de medidas para su reuso; y la construcción de obras de prevención y control de la contaminación del agua, además de la instalación de los dispositivos necesarios para la medición de la calidad de las aguas nacionales.

DECIMOTERCERO. Que de lo expuesto, se observa que es de interés para la colectividad, y por lo mismo constituye causa de utilidad pública, la realización de las obras que han quedado indicadas, ya que con las mismas se beneficiará a los habitantes del Valle de México, por lo que se hace imperativa la afectación por la vía expropiatoria de con superficie aproximada de 01-64-02.42 hectáreas en el poblado San Martín, municipio de Texcoco, Estado de México, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

## DECRETO.

ARTÍCULO PRIMERO. Se declara de utilidad pública la ampliación de los límites del actual Vaso del Lago de Texcoco, incluida su zona federal, así como la adquisición o aprovechamiento de inmuebles para la construcción, operación, mantenimiento, rehabilitación y desarrollo de obras públicas hidráulicas y de los servicios respectivos; la infiltración de aguas para abastecer mantos acuíferos; el restablecimiento del equilibrio hidráulico de las aguas nacionales; la instalación de planta de tratamiento de aguas residuales; la ejecución de medidas para su reuso, y la construcción de obras de prevención y control de la contaminación del agua, en dicha área.

ARTÍCULO SEGUNDO. Para satisfacer la causa de utilidad pública a que se refiere el artículo anterior, se expropia a favor del gobierno federal, el predio lotificado con el número 13, con superficie aproximada de 01-64-02.42 hectáreas, ubicado en el poblado San Martín, municipio de Texcoco, Estado de México, cuya descripción geométrica analítica topográfica y linderos son los siguientes:

## DATOS DE UBICACIÓN.

ESTADO:	DE MÉXICO.
MUNICIPIO:	TEXCOCO.
LOCALIDAD:	POBLADO SAN MARTÍN.
DENOMINACIÓN:	LOTE NÚMERO 13.

## DATOS DEL PLANO.

ESCALA:	1:5000.
FECHA:	SEPTIEMBRE DE 2001.
NUMERO DE PLANO:	GRAVAMEX-GTEX 0016/13.
RESPONSABLE:	COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.
SUPERFICIE CONSIGNADA:	01-64-02.42 HECTÁREAS. 16,402.42 METROS CUADRADOS.

## AL NORTE DEL POLÍGONO.

SE LOCALIZA EL VÉRTICE:	NÚMERO 1.
DE COORDENADAS EN:	X=508828.80 METROS. Y=2155864.20 METROS.

## DEL PUNTO ANTERIOR.

CON RUMBO DE:	S 02°56'08" E.
Y DISTANCIA DE:	318.484 METROS.
SE LLEGA AL VÉRTICE DENOMINADO:	NÚMERO 2.

## DEL PUNTO ANTERIOR.

CON RUMBO DE:	N 83°22'19" W.
Y DISTANCIA DE:	99.411 METROS.
SE LLEGA AL VÉRTICE DENOMINADO:	NÚMERO 3.

## DEL PUNTO ANTERIOR.

CON RUMBO DE:	N 14°08'53" E.
---------------	----------------

Y DISTANCIA DE: 317.131 METROS.  
SE LLEGA AL VÉRTICE DENOMINADO: NÚMERO 4.

DEL PUNTO ANTERIOR.

CON RUMBO DE: S 79°24'31" E.  
Y DISTANCIA DE: 5.005 METROS.  
SE LLEGA AL VÉRTICE DENOMINADO: NÚMERO 1.  
QUE ES EL PUNTO DE ORIGEN Y CIERRE.

SUPERFICIE TOTAL: 01-64-02.42 HECTÁREAS.

La superficie mencionada está localizada en el plano oficial número GRAVAMEX-GTEX 0016/13 de septiembre de 2001, mismo que junto con el expediente formado con motivo de la presente expropiación, estará a disposición de los interesados en las oficinas de la Comisión Nacional del Agua, en la Ciudad de México, Distrito Federal, sita en Privada del Relox Número 16, Ala Sur, Colonia Chimalistac, Código Postal 01070, México, Distrito Federal.

**ARTÍCULO TERCERO.** La expropiación del terreno a que se refiere el artículo anterior, incluye las construcciones, instalaciones y bienes distintos a la tierra que se encuentren en dicho terreno y que formen parte del mismo.

**ARTÍCULO CUARTO.** El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tomará posesión de la superficie expropiada, y la pondrá a disposición de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para destinarla a satisfacción de la causa de utilidad pública a que se refiere el artículo primero de este Decreto.

**ARTÍCULO QUINTO.** El gobierno federal, por conducto de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, fijará el monto de la indemnización que deba cubrirse en términos de ley, a quien acredite su legítimo Derecho.

**ARTÍCULO SEXTO.** Una vez fijado el monto de las indemnizaciones y los términos de éstas, se procederá al pago de las mismas por conducto y con cargo al presupuesto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.** Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con la participación que corresponda a las de Medio Ambiente y Recursos Naturales, vigilarán el exacto cumplimiento de este Decreto.

TRANSITORIOS.

**ARTÍCULO PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Notifíquese personalmente a los interesados en el domicilio que para tal efecto conste en el expediente de expropiación. En caso de que éste no corresponda, publíquese una vez más en el Diario Oficial de la Federación para que surta efectos de notificación personal, de conformidad con el artículo 4 de la Ley de Expropiación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de octubre de dos mil uno. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,

Vicente Fox Quesada. Rúbrica. CÚMPLASE. El secretario de Hacienda y Crédito Público, José Francisco Gil Díaz. Rúbrica. El secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Víctor Lichtinger Waisman. Rúbrica. En ausencia del ciudadano secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y con fundamento en el artículo 52 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; el subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad, Eduardo Romero Ramos. Rúbrica.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27. párrafos segundo, quinto y sexto; fracción VI, párrafo segundo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 89, fracción I.

Ley de Expropiación.  
Artículo 1, fracciones VII, X y XII.

Ley de Expropiación.  
Artículo 2.

Ley de Expropiación.  
Artículo 3.

Ley de Expropiación.  
Artículo 4.

Ley de Expropiación.  
Artículo 8.

Ley de Expropiación.  
Artículo 10.

Ley de Expropiación.  
Artículo 19.

Ley de Expropiación.  
Artículo 20.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 31.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 32 bis.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 37.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 14.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 63, fracción II.

Ley de Aguas Nacionales.  
Artículo 7, fracciones I, II, IV, V y VIII.

#### SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.

DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 311-72-00 hectáreas de temporal de uso común e individual, de terrenos del ejido Chimalhuacán, municipio de Chimalhuacán, Estado de México. (Registro-123)

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

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; con fundamento en los artículos 27, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 93, fracciones II, VII y VIII de la Ley Agraria; en relación con el artículo 7 de la Ley de Aguas Nacionales; 94, 95, 96 y 97 de la Ley Agraria; 59, 60, 64, 70, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 81 y 90 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural; y 13, 31, fracciones XXI y XXV, 32 bis, fracciones I y XXVII, 37, fracciones XX, XXI, XXIII y XXV y 41, fracciones I, XII y XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y

#### RESULTANDO.

PRIMERO. Que por oficio número 01310 de fecha 3 de octubre del 2001, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales solicitó a la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de 311-64-46.83 hectáreas, de terrenos del ejido denominado Chimalhuacán, municipio de Chimalhuacán, Estado de México, para destinarlos al establecimiento de áreas de recarga de acuíferos y a la ampliación de obras del Plan Lago de Texcoco, para continuar el restablecimiento del balance hidrológico del Valle de México, el control de la contaminación de las aguas superficiales y los mantos acuíferos en dicha zona, lo cual contribuirá al ordenamiento ecológico de la misma, conforme a lo establecido en los artículos 93, fracciones II, VII y VIII de la Ley Agraria; en relación con el artículo 7 de la Ley de Aguas Nacionales; y 94 de la Ley Agraria; y se comprometió a pagar la indemnización correspondiente en términos de ley.

SEGUNDO. Que iniciado el procedimiento relativo, de los trabajos técnicos e informativos, se comprobó que existe una superficie real por expropiar de 311-72-00 hectáreas de temporal, de las que 35-09-13 hectáreas son de uso común y 276-62-87 hectáreas de uso individual, propiedad éstas últimas de los siguientes ejidatarios:

NOMBRE.

BUENDÍA ALFARO LUCÍA.

PARCELA NÚMERO.

2019.

SUPERFICIE HECTÁREAS.

00-46-12.

TERCERO. Que terminados los trabajos técnicos mencionados en el Resultando anterior y analizadas las constancias existentes en el expediente de este proceso expropiatorio, se verificó que por resolución presidencial de fecha 28 de abril de 1927, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de agosto de 1927 y ejecutada el 2 de mayo de 1927, se concedió por concepto de dotación de tierras para constituir el ejido Chimalhuacán, municipio de Chimalhuacán, Estado de México, una superficie de 1,106-60-00 hectáreas, para beneficiar a 111 capacitados en materia agraria; por resolución presidencial de fecha 16 de febrero de 1944, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 1944, se segregó el ejido Chimalhuacán, municipio de Chimalhuacán, Estado de México, una superficie de 15-32-80 hectáreas, para constituir la zona de urbanización del núcleo ejidal de referencia; por resolución presidencial de fecha 10 de mayo de 1960, publicada en el



Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 1960 y ejecutoriada el 23 de septiembre de 1966, se concedió por concepto de ampliación de ejido al núcleo ejidal Chimalhuacán, municipio de Chimalhuacán, Estado de México, una superficie de 455-22-75 hectáreas, para los usos colectivos de 324 capacitados en materia agraria, aprobándose en una fracción de los terrenos concedidos el parcelamiento legal mediante Acta de Asamblea de Ejidatarios de fecha 8 de mayo de 1999, en la que se determinó la delimitación, destino y asignación de las tierras ejidales; por Decreto presidencial de fecha 28 de febrero de 1980, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1980, se expropió al ejido Chimalhuacán, municipio de Chimalhuacán, Estado de México, una superficie de 13-28-09 hectáreas, a favor de la Comisión Federal de Electricidad, para destinarse a legalizar el Derecho de vía de la línea de 400 Kilovatios, Texcoco-Santa Cruz; y por Decreto presidencial de fecha 23 de enero de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1986, se expropió al ejido Chimalhuacán, municipio de Chimalhuacán, Estado de México, una superficie de 130-32-44.68 hectáreas, a favor de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, para destinarse a la construcción del Lago Doctor Nabor Carrillo, obras complementarias y su zona federal.

CUARTO. Que la Secretaría de Desarrollo Social emitió en sentido favorable el dictamen correspondiente y por su parte la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Instituto Nacional de Ecología consideraron viables desde el punto de vista ambiental las obras a realizar en la superficie que se expropia.

QUINTO. Que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales determinó el monto de la indemnización, mediante avalúo Número 01 1732 DF, de fecha 5 de octubre del 2001, con vigencia de seis meses contados a partir de la fecha de su emisión, habiendo considerado el valor comercial que prescribe el artículo 94 de la Ley Agraria, asignando como valor unitario el de \$72,000.00 por hectárea; por lo que, el monto de la indemnización a cubrir por las 311-72-00 hectáreas de terrenos de temporal a expropiar es de \$22,443,840.00 (VEINTIDÓS MILLONES, CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL, OCHOCIENTOS CUARENTA PESOS, 00/100 MONEDA NACIONAL).

SEXTO. Que existe en las constancias el dictamen de la Secretaría de la Reforma Agraria, emitió a través de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, relativo a la legal integración del expediente sobre la solicitud de expropiación; y

#### CONSIDERANDO.

PRIMERO. Que en virtud de que el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, llevará a cabo la construcción del nuevo Aeropuerto para la Ciudad de México, en una superficie del Lago de Texcoco que forma parte del Plan Lago Texcoco, es necesario compensar la misma para continuar con el restablecimiento del balance hidrológico del Valle de México y el control de la contaminación de aguas superficiales y los mantos acuíferos en dicha zona.

SEGUNDO. Que en consecuencia, es necesario ampliar los límites de la zona federal de rescate ecológico del Vaso del Lago de Texcoco, a fin de contar con superficies en las que se realicen obras de infraestructura hidráulica; restablecer el balance hidrológico del Valle de México; regular la afectación, reducir la temporalidad de las corrientes, y mejorar la función del Lago de Texcoco, estableciendo así una zona de restauración ecológica que permitirá el rescate del área de infiltración de agua a los acuíferos, el adecuado manejo de los sistemas de tratamiento de aguas residuales para controlar y evitar la contaminación de aguas superficiales y subterráneas, aprovechando dichas aguas para el riego de la cubierta vegetal de la zona, lo que evitará la erosión de los suelos, al tiempo que permitirá incrementar las acciones de control y monitoreo de la calidad del agua.

TERCERO. Que en los términos del artículo 7 de la Ley de Aguas Nacionales; y 93, fracciones II, VII y VIII de la Ley Agraria; establece como causa de utilidad pública la adquisición o aprovechamiento de inmuebles para la construcción, operación, mantenimiento, rehabilitación y desarrollo de obras públicas hidráulicas y de los servicios respectivos, circunstancia que motiva y justifica la adquisición por parte del Estado de los terrenos necesarios para tal fin.

CUARTO. Que de las constancias existentes en el expediente integrado con motivo de la solicitud de expropiación, se observó que se cumple con las causas de utilidad pública, consistentes en acciones para el ordenamiento ecológico, así como en la construcción, operación, mantenimiento, rehabilitación de obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas, por lo que es procedente se decrete la expropiación de la superficie de 311-72-00 hectáreas de temporal, de las que 35-09-13 hectáreas son de uso común y 276-62-87 hectáreas de uso individual, de terrenos del ejido Chimalhuacán, municipio de Chimalhuacán, Estado de México, a favor de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Dependencia que deberá destinarlos al establecimiento de áreas de recarga de acuíferos y a la ampliación de obras del Plan Lago de Texcoco para continuar el restablecimiento del balance hidrológico del Valle de México, el control de la contaminación de las aguas superficiales y los mantos acuíferos en dicha zona, lo cual contribuirá al ordenamiento ecológico de la misma. La dependencia en cuyo favor se decreta esta expropiación, deberá cubrir la cantidad de \$22,443,840.00 (VEINTIDÓS MILLONES, CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL, OCHOCIENTOS CUARENTA PESOS, 00/100 MONEDA NACIONAL), por concepto de indemnización, de la cual pagará la parte proporcional que corresponda a los terrenos de uso común al ejido de referencia, y la relativa a las parcelas a las personas que acrediten tener Derecho respecto de ellas.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos constitucionales y legales antes citados, he tenido a bien dictar el siguiente:

#### DECRETO.

ARTÍCULO PRIMERO. Se declara de utilidad pública el establecimiento de áreas de recarga de acuíferos y la ampliación de obras hidráulicas del Plan Lago Texcoco, efecto para el cual se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 311-72-00 hectáreas de temporal de las que 35-09-13 hectáreas son de uso común y 276-62-87 hectáreas de uso individual, de terrenos del ejido Chimalhuacán, municipio de Chimalhuacán, Estado de México, a favor de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, dependencia que las destinará al establecimiento de áreas de recarga de acuíferos y a la ampliación de obras del Plan Lago Texcoco para continuar el restablecimiento del balance hidrológico del Valle de México, el control de la contaminación de las aguas superficiales y los mantos acuíferos en dicha zona, lo cual contribuirá al ordenamiento ecológico de la misma. La superficie que se expropia es la señalada en el plano aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria, mismo que se encuentra a disposición de los interesados en la Dirección General de Ordenamiento y Regularización de la precitada dependencia.

ARTÍCULO SEGUNDO. Queda a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales pagar por concepto de indemnización por la superficie que se expropia, la cantidad de \$22,443,840.00 (VEINTIDÓS MILLONES, CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL, OCHOCIENTOS CUARENTA PESOS, 00/100 MONEDA NACIONAL), suma que pagará en términos de los artículos 96 de la Ley Agraria y 80 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en la inteligencia de que, los bienes objeto de la expropiación, sólo podrán ser ocupados mediante el pago que se efectúe al ejido afectado por los terrenos de uso común y a los ejidatarios afectados en sus terrenos individuales, o depósito que se haga preferentemente en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, se establezca

garantía suficiente de su pago. Si los bienes motivo de esta expropiación se destinan a un fin distinto del señalado en este Decreto o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la revisión parcial o total según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio.

**ARTÍCULO TERCERO.** Los bienes distintos a la tierra que se encuentran en la superficie que se expropia, serán pagados de forma inmediata y directa a los afectados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en términos de lo dispuesto por el artículo 81 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

**ARTÍCULO CUARTO.** Publíquese en el Diario Oficial de la Federación e inscribese el presente Decreto por el que se expropian terrenos del ejido Chimalhuacán, municipio de Chimalhuacán, Estado de México, en el Registro Agrario Nacional, en el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, ejecútese y notifíquese en términos de ley.

#### TRANSITORIO.

**ARTÍCULO ÚNICO.** El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de octubre de dos mil uno. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada. Rúbrica. CÚMPLASE. La secretaria de la Reforma Agraria, María Teresa Herrera Tello. Rúbrica. En ausencia del ciudadano secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y con fundamento en el artículo 52 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; el subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad, Eduardo Romero Ramos. Rúbrica. El secretario de Hacienda y Crédito Público, José Francisco Gil Díaz. Rúbrica. El secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Víctor Lichtinger Waisman. Rúbrica.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, párrafo segundo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 89, fracción I.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 13.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 31, fracciones XXI y XXV.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 32 bis, fracciones I y XXVII.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 37, fracciones XX, XXI, XXIII y XXV.

Ley Orgánica de La Administración Pública Federal.  
Artículo 41, fracciones I, XII y XIII.

Ley de Aguas Nacionales.  
Artículo 7.

Ley Agraria.

Artículo 93, fracciones II, VII y VIII.

Ley Agraria.  
Artículo 94.

Ley Agraria.  
Artículo 95.

Ley Agraria.  
Artículo 96.

Ley Agraria.  
Artículo 97.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 59.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 60.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 64.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 70.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 73.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 74.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 76.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 77.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 78.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 79.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 80.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 81.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 90.

#### SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 1,054-79-35 hectáreas de riego y temporal de uso común e individual, de terrenos del ejido San Salvador Atenco, municipio de Atenco, Estado de México. (Registro-136)

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

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; con fundamento en los artículos 27, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 93, fracciones II, VII y VIII de la Ley Agraria; en relación con el artículo 37 de la Ley de Aeropuertos; 94, 95, 96 y 97 de la Ley Agraria; 59, 60, 64, 70, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 81 y 90 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural; y 13, 31, fracciones XXI y XXV, 36, fracciones I, IV, V, VI y XXVII, 37, fracciones XX, XXI, XXIII y XXV y 41, fracciones I, XII y XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y

#### RESULTANDO.

PRIMERO. Que por oficio número 102.301.10863 de fecha 21 de septiembre del 2001, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes solicitó a la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de 1,054-79-26.177 hectáreas, del ejido denominado San Salvador Atenco, municipio de Atenco, Estado de México, para destinarlas a la construcción del nuevo Aeropuerto para la Ciudad de México y sus obras complementarias, conforme a lo establecido en los artículos 93, fracciones I, VII y VIII de la Ley Agraria; en relación con el artículo 37 de la Ley de Aeropuertos; y 94 de la Ley Agraria; y se comprometió a pagar la indemnización correspondiente en términos de ley.

SEGUNDO. Que iniciado el procedimiento relativo, de los trabajos técnicos e informativos, se comprobó que existe una superficie real por expropiar de 1,054-79-35 hectáreas, de las que 181-95-70 hectáreas son de temporal de uso común y 872-83-65 hectáreas, de uso individual. De estas últimas, 244-42-82 hectáreas son de riego y 628-40-83 hectáreas de temporal, propiedad de los siguientes ejidatarios:

#### NOMBRE.

ANDRADE CARRERA CRECENCIO.

#### PARCELA NÚMERO.

346.

#### SUPERFICIE HECTÁREAS.

00-65-19.

TERCERO. Que terminados los trabajos técnicos mencionados en el Resultando anterior y analizadas las constancias existentes en el expediente de este proceso de expropiación, se verificó que, por resolución presidencial de fecha 15 de enero de 1920, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1920 y ejecutada el 22 de marzo de 1920, se concedió por concepto de dotación de tierras para constituir el ejido San Salvador Atenco, municipio de Atenco, Estado de México, una superficie de 245-00-00 hectáreas, para beneficiar a 2225 capacitados en materia agraria; por resolución presidencial de fecha 6 de junio de 1929, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio de 1929 y ejecutada el 9 de mayo de 1930, se concedió por concepto de ampliación de ejido al núcleo ejidal San Salvador Atenco, municipio de Atenco, Estado de México, una superficie de 1,535-00-00 hectáreas, para beneficiar a 111 capacitados en materia agraria; por resolución presidencial de fecha 11 de enero de 1988, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de febrero de 1988, se dividió el ejido San Salvador Atenco, municipio de Atenco, Estado de México, en dos núcleos ejidales, siendo el primero San Salvador Atenco, con una superficie de 1,396-00-00 hectáreas, para beneficiar a 577 ejidatarios, más la parcela escolar; y el segundo Colonia Francisco Ignacio Madero, con una superficie de 384-00-00 hectáreas, para beneficiar a 111



ejidatarios, más la parcela escolar, ejecutándose dicha resolución en sus términos, de Ejidatarios de fecha 19 de julio de 1998, en la que se determinó la delimitación, destino y asignación de las tierras ejidales del núcleo agrario San Salvador Atenco; por Decreto presidencial de fecha 6 de noviembre de 1971, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 1972, se expropió al ejido San Salvador Atenco, municipio de Atenco, Estado de México, una superficie de 6-22-23 hectáreas, a favor de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Sociedad Anónima, para destinarse a legalizar el Derecho de vía de una nueva línea de alta tensión de 20 Kilovatios, que se denominará anillo rama oriente; por Decreto presidencial de fecha 23 de abril de 1980, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1980, se expropió al ejido San Salvador Atenco, municipio de Atenco, Estado de México, una superficie de 7-90-54 hectáreas, a favor de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para destinarse a la construcción de la carretera Los Reyes-Lechería, entronque Texcoco IV; por Decreto presidencial de fecha 26 de noviembre de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1987, se expropió al ejido San Salvador Atenco, municipio de Atenco, Estado de México, una superficie de 0-19-60.05 hectáreas, a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, para destinarse a la construcción de la Unidad de Medicina Familiar Número 82; y, por Decreto presidencial de fecha 19 de diciembre de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1990, se expropió al ejido San Salvador Atenco, municipio de Atenco, Estado de México, una superficie de 18-02-74.42 hectáreas, a favor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para destinarse a la construcción del camino Tepexpan-Texcoco, con origen de cadenamamiento en el entronque Tepexpan.

CUARTO. Que la Secretaría de Desarrollo Social emitió en sentido favorable el dictamen correspondiente y por su parte la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Instituto Nacional de Ecología manifestaron que la construcción de la obra aeroportuaria a que se refiere el presente Decreto, es viable desde el punto de vista ambiental.

QUINTO. Que la comisión de avalúos de Bienes Nacionales determinó el monto de la indemnización, mediante avalúo Número 01 1701 DF, de fecha 5 de octubre de 2001, con vigencia de seis meses contados a partir de la fecha de su emisión, habiendo considerado el valor comercial que prescribe el artículo 94 de la Ley Agraria; asignando como valor unitario para los terrenos de riego el de \$250,000.00 por hectárea; por lo que el monto a cubrir por las 244-42-82 hectáreas es de \$61,107,050.00 y para los terrenos de temporal el de \$72,000.00 por hectárea, por lo que el monto a cubrir por las 810-36-53 hectáreas es de \$58,346,301.60, dando un total de \$119,453,351.60 por concepto de indemnización.

SEXTO. Que existe en las constancias el dictamen de la Secretaría de la Reforma Agraria, emitido a través de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, relativo a la legal integración del expediente sobre la solicitud de expropiación; y

#### CONSIDERANDO.

PRIMERO. Que el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, ha funcionado a lo largo de medio siglo, cumpliendo satisfactoriamente con los estándares de operación y seguridad establecidos por la normatividad de la materia.

SEGUNDO. Que dicha terminal aérea se encuentra al límite de su capacidad operativa, debido al aumento del tráfico aéreo nacional e internacional, como consecuencia del mayor intercambio comercial, turístico y cultural entre países, que hace prever un aumento del 5% anual, conforme al crecimiento promedio registrado en los últimos 30 años.

TERCERO. Que la actual ubicación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México impide ampliar su capacidad, debido a la presencia de asentamientos humanos, por lo que para

atender la demanda esperada en la prestación de los servicios de transporte aéreo, es necesaria la construcción de un nuevo aeropuerto que reúna las condiciones óptimas para proporcionar servicios aeroportuarios y complementarios.

CUARTO. Que conforme a los estudios realizados y analizadas las opciones de ubicación del nuevo aeropuerto, al considerar los aspectos meteorológicos, la orografía circundante, la topografía de los terrenos, el enlace con los centros de demanda y la existencia de áreas de protección libres de obstáculos para procedimientos de aterrizaje y despegue de aeronaves de acuerdo con la normatividad internacional, se determinó que el lugar idóneo para la construcción del nuevo aeropuerto, es la superficie ubicada en los municipios de Atenco y Texcoco, en el Estado de México, que es objeto del presente Decreto.

QUINTO. Que la ubicación de la nueva terminal aérea en el mencionado sitio, permitirá la construcción de pistas con la longitud que demandan las características de los equipos de vuelo que operan actualmente y que se espera operen en el futuro; además de que, la distancia de separación entre las pistas previstas, posibilitará la operación simultánea de aeronaves en dos pistas, cumpliendo con las normas internacionales y nacionales establecidas para los procedimientos de vuelo y para las áreas de protección libres de obstáculos en aproximaciones directas y fallidas, así como para despegues normales o con falla de motor.

SEXTO. Que la orientación de las pistas que se prevén, es acorde con los vientos dominantes en la zona y la mínima presencia de vientos cruzados fuertes. De igual forma, otras condiciones meteorológicas del sitio son favorables para operar con los márgenes de seguridad aérea establecidos para esta industria, como el que regularmente la visibilidad no sea limitada por la presencia de niebla, bruma o nubes bajas.

SÉPTIMO. Que las formaciones orográficas de Sierra de Río Frío, Sierra Platachique, Cerro Gordo, Cerro Chiconautla y Sierra de Guadalupe, al Norte y al Este, y Sierra Nevada, Sierra Chichinautzin, Cerro El Pino, Volcán Guadalupe, Cerro Chimalhuachi y Sierra del Ajusco, al Sur y al Sureste, no presentan obstáculos a la navegación aérea, tanto por su dimensión como por la distancia del sitio de ubicación y que, asimismo, los cuerpos de agua que se ubican al Sur del sitio, evitan la presencia de aves que pudieran interferir con dicha navegación.

OCTAVO. Que la cercanía de la nueva terminal aérea con las zonas urbanas de la Ciudad de México, donde se genera la mayor parte de la demanda de los servicios de transporte aéreo, facilita aprovechar, sin necesidad de grandes inversiones la infraestructura del transporte disponible.

NOVENO. Que el nuevo Aeropuerto para la Ciudad de México será parte integrante de la vía general de comunicación del espacio aéreo nacional y por su ubicación ofrecerá mejores condiciones para el tráfico aéreo y operaciones aeroportuarias; contribuirá a la disminución de la contaminación ambiental de la Ciudad de México, al reducir el sobrevuelo de aeronaves en la zona urbana; ofrecerá condiciones favorables para el desarrollo aeroportuario nacional dentro de los niveles de seguridad, rentabilidad y eficiencia de la red aeroportuaria del país y para la prestación de los servicios de transporte aéreo con la construcción de pistas de longitud necesaria y sistemas de rodaje adecuados para el aterrizaje y despegue de aeronaves de mayor tonelaje.

DÉCIMO. Que en los términos del artículo 37 de la Ley de Aeropuertos; y 93, fracciones I, VII y VIII de la Ley Agraria; la construcción del nuevo Aeropuerto para la Ciudad de México y sus obras complementarias, es de utilidad pública, circunstancia que motiva y justifica la adquisición por parte del Estado, de los terrenos necesarios para la ejecución de los trabajos públicos inherentes.



UNDÉCIMO. Que de las constancias existentes en el expediente integrado con motivo de la solicitud de expropiación, se observó que se cumple con la causa de utilidad pública, consistente en la construcción de aeropuertos y sus obras complementarias; por lo que, es procedente que se decrete la expropiación de la superficie de 1,054-79-35 hectáreas, de las que 181-95-70 hectáreas, son de temporal de uso común y 872-83-65 hectáreas de uso individual, de las que 244-42-82 hectáreas son de riego y 628-40-83 hectáreas de temporal, de terrenos del ejido San Salvador Atenco, municipio de Atenco, Estado de México, a favor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, dependencia que deberá destinarlos a la construcción del nuevo Aeropuerto para la Ciudad de México y sus obras complementarias. La dependencia en cuyo favor se decreta esta expropiación, deberá cubrir la cantidad de \$119,453,351.60 (CIENTO DIECINUEVE MILLONES, CUATROCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL, TRESCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS, 60/100 MONEDA NACIONAL), por concepto de indemnización, de la cual, pagará parcelas, a las personas que acrediten tener Derecho respecto de ellas.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos constitucionales y legales antes citados, he tenido a bien dictar el siguiente:

#### DECRETO.

ARTÍCULO PRIMERO. Se declara de utilidad pública la construcción y operación de un nuevo Aeropuerto para la Ciudad de México y sus obras complementarias, efecto para el cual se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 1,054-79-35 hectáreas, de las que 181-95-70 hectáreas son de temporal de uso común y 872-83-65 hectáreas, de uso individual, de las que 244-42-82 hectáreas son de riego y 628-40-83 hectáreas de temporal, de terrenos del ejido San Salvador Atenco, municipio de Atenco, Estado de México, a favor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, dependencia que los destinará a la construcción del nuevo Aeropuerto para la Ciudad de México y sus obras complementarias. La superficie que se expropia es la señalada en el plano aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria y que se encuentra a disposición de los interesados en la Dirección General de Ordenamiento y Regularización de la precitada dependencia.

ARTÍCULO SEGUNDO. Queda a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes pagar por concepto de indemnización por la superficie que se expropia, la cantidad de \$119,453,351.60 (CIENTO DIECINUEVE MILLONES, CUATROCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL, TRESCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS, 60/100 MONEDA NACIONAL), suma que pagará en términos de los artículos 96 de la Ley Agraria; y 80 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural; en la inteligencia de que, los bienes objeto de la expropiación, sólo podrán ser ocupados mediante el pago que se efectúe al ejido afectado por los terrenos de uso común, y a los ejidatarios afectados en sus terrenos individuales, o el depósito que se haga preferentemente en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, se establezca garantía suficiente de su pago. Si los bienes motivo de esta expropiación se destinan a un fin distinto del señalado en este Decreto o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio.

ARTÍCULO TERCERO. Los bienes distintos a la tierra que se encuentren en la superficie que se expropia, serán pagados en forma inmediata y directa a los afectados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en términos de lo dispuesto por el artículo 81 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

ARTÍCULO CUARTO. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación e inscribese el presente Decreto por el que se expropian terrenos del ejido San Salvador Atenco, municipio de

Atenco, Estado de México, en el Registro Agrario Nacional, en el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente; ejecútese y notifíquese en términos de ley.

TRANSITORIO.

ARTÍCULO ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de octubre de dos mil uno. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada. Rúbrica. CÚMPLASE. La secretaria de la Reforma Agraria, María Teresa Herrera Tello. Rúbrica. En ausencia del ciudadano secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y con fundamento en el artículo 52 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; el subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad, Eduardo Romero Ramos. Rúbrica. El secretario de Hacienda y Crédito Público, José Francisco Gil Díaz. Rúbrica. El secretario de Comunicaciones y Transportes, Pedro Cerisola y Weber. Rúbrica.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 27, párrafo segundo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 89, fracción I.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 13.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 31, fracciones XXI y XXV.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 36, fracciones I, IV, V, VI y XXVII.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 37, fracciones XX, XXI, XXIII y XXV.

Ley Orgánica de La Administración Pública Federal.  
Artículo 41, fracciones I, XII y XIII.

Ley de Aeropuertos.  
Artículo 37.

Ley Agraria.  
Artículo 93, fracciones II, VII y VIII.

Ley Agraria.  
Artículo 94.

Ley Agraria.  
Artículo 95.

Ley Agraria.  
Artículo 96.

Ley Agraria.  
Artículo 97.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 59.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.

Artículo 60.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 64.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 70.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 73.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 74.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 76.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 77.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 78.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 79.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 80.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 81.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamientos de la Propiedad Rural.  
Artículo 90.

Decreto de Abrogación. Diario Oficial de la Federación. 6 de agosto de 2002.

#### SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.

DECRETO por el que se abrogan, de manera total, lisa y llana, los Decretos de fecha 21 de octubre de 2001, publicados el día 22 del mismo mes y año, que a continuación se señalan, mediante los cuales se expropiaron diversas superficies a favor del gobierno federal.

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

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; con fundamento en los artículos 14 de la Ley General de Bienes Nacionales; 1 y 11, fracción VI de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo; y 31, 32 bis y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y

#### CONSIDERANDO.

PRIMERO. Que con fecha 22 de octubre de 2001, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación veintidós Decretos por los que se declaró de utilidad pública la ampliación de los límites del actual Vaso del Lago de Texcoco, y se expropiaron a favor del gobierno federal, diversos predios ubicados en el poblado San Martín, municipio de Texcoco, Estado de México, con una superficie aproximada de 79-88-21.62 hectáreas.

SEGUNDO. Que las superficies y sus bienes inherentes objeto de los Decretos expropiatorios referidos, en la actualidad se han mantenido en posesión, goce y disfrute de sus poseedores y que, asimismo, éstos no han recibido la indemnización correspondiente.

TERCERO. Que no obstante que la Administración Pública Federal fue especialmente cuidadosa y respetuosa del régimen legal y reglamentario de la expropiación, diversas condiciones de hecho y Derecho vuelven el proyecto incompatible con la preservación del orden y la paz social y, en consecuencia, la superficie de que se trata no ha sido utilizada para cumplir con el objeto de la expropiación.

CUARTO. Que el Ejecutivo Federal a mi cargo ha postulado una política eminentemente participativa y receptiva hacia los pronunciamientos de la sociedad civil, convencido de que el valor supremo de toda sociedad reside en la capacidad de mantener los vínculos de cohesión social, a fin de materializar una democracia moderna en la que las decisiones se tomen con la participación colectiva, he tenido a bien expedir el siguiente:

#### DECRETO.

ARTÍCULO PRIMERO. Se abrogan, de manera total, lisa y llana, los Decretos de fecha 21 de octubre de 2001, publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 22 del mismo mes y año, que a continuación se señalan, mediante los cuales se expropiaron diversas superficies a favor del gobierno federal para continuar el restablecimiento del balance hidrológico del Valle de México, el control de la contaminación de las aguas superficiales y los mantos acuíferos en las zonas expropiadas:

Decreto por el que se declara de utilidad pública la ampliación de los límites del actual Vaso del Lago de Texcoco, y se expropia a favor del gobierno federal, el predio lotificado con el número 13, con superficie aproximada de 01-64-02.42 hectáreas, ubicado en el poblado San Martín, municipio de Texcoco, Estado de México.

ARTÍCULO SEGUNDO. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en su carácter de autoridad ejecutora, deberá proceder a dejar insubsistentes los actos administrativos que haya llevado a cabo para notificar, ejecutar e inscribir en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Estado de México, los Decretos que se abrogan por virtud del presente instrumento.

ARTÍCULO TERCERO. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo vigilará dentro del ámbito de sus atribuciones el exacto cumplimiento de este Decreto.

ARTÍCULO CUARTO. Publíquese el presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, y notifíquese personalmente a los interesados en el domicilio que para tal efecto conste en los expedientes de expropiación que se abrogan con el presente Decreto. En caso de que éste no corresponda, publíquese una vez más en el Diario Oficial de la Federación para que surta efectos de notificación personal.

#### TRANSITORIO.

ARTÍCULO ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cinco días del mes de agosto de dos mil dos. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada. Rúbrica. El secretario de Hacienda y Crédito Público, José Francisco Gil Díaz. Rúbrica. El secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Víctor Lichtinger Waisman. Rúbrica. El secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Francisco Javier Barrio Terrazas. Rúbrica.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 89, fracción I.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 1.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 11, fracción VI.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 31.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 32 bis.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 37.

Ley General de Bienes Nacionales.  
Artículo 14.

#### SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.

DECRETO por el que se abrogan, de manera total, lisa y llana, los Decretos de fecha 21 de octubre de 2001, publicados el 22 de octubre del mismo año, y mediante los cuales se expropiaron diversas superficies a favor de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

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

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me otorga el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1 y 7 de la Ley Agraria; 1 y 11, fracción VI de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo; y 31, 32 bis, 37 y 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y

#### CONSIDERANDO.

PRIMERO. Que mediante, Decretos presidenciales publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de octubre de 2001, se expropió a diversos núcleos agrarios ubicados en los municipios de Texcoco, Chimalhuacán y Atenco una superficie total de 5,391-25-54 hectáreas, de las cuales 3,228-05-52 serían destinadas al establecimiento, por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de áreas de recarga de acuíferos y a la ampliación de obras del Plan Lago de Texcoco, para continuar el restablecimiento del balance hidrológico del Valle de México, el control de la contaminación de las aguas superficiales y los mantos acuíferos en dicha zona.

SEGUNDO. Que en términos de lo dispuesto por los artículos 94 de la Ley Agraria; y 88 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural; la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en su carácter de beneficiaria de la expropiación a que se contrae el considerando anterior, depositó ante Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y a

favor de los ejidos expropiados el importe total de la indemnización correspondiente, mismo que no ha sido solicitado por los beneficiarios.

TERCERO. Que los ejidos afectados en términos del primer considerando de este Decreto promovieron diversos Juicio de Amparo que en la actualidad se encuentran en trámite y que, al lado de las acciones de amparo ejercitadas por los órganos de representación de los núcleos agrarios, varios ejidatarios hicieron lo propio en forma individual.

CUARTO. Que adicionalmente a lo anterior, varios ejidos iniciaron un movimiento en el que manifestaron, por diversas vías, su oposición a las expropiaciones referidas, por lo que el gobierno federal realizó diversas gestiones de carácter conciliatorio con los afectados, las que a la fecha no han fructificado, situación que compromete y obstaculiza la realización oportuna del proyecto.

QUINTO. Que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, promovente de las expropiaciones relativas, no tomó posesión material de las superficies expropiadas, por lo que en la actualidad los núcleos agrarios se han mantenido en posesión, goce y disfrute de dichas superficies.

SEXTO. Que no obstante que la Administración Pública Federal fue especialmente cuidadosa y respetuosa del régimen legal y reglamentario de la expropiación de bienes ejidales y comunales, las condiciones de hecho y de Derecho referidas en los considerandos precedentes vuelven el proyecto incompatible con la preservación del orden y de la paz social y, en consecuencia, la superficie de que se trata no ha sido utilizada para cumplir el objeto de la expropiación.

SÉPTIMO. Que el Ejecutivo Federal a mi cargo ha postulado una política eminentemente participativa y receptiva hacia los pronunciamientos de la sociedad civil, según lo asentado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y está, asimismo, convencido de que el valor supremo de toda sociedad reside en la capacidad que se tenga para mantener los vínculos de cohesión social, a fin de dar forma a una democracia moderna en la que las decisiones se tomen con la participación colectiva, he tenido a bien expedir el siguiente:

#### DECRETO.

ARTÍCULO PRIMERO. Se abrogan, de manera total, lisa y llana, los Decretos de fecha 21 de octubre de 2001, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 22 de octubre del mismo año, y mediante los cuales se expropiaron diversas superficies a favor de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para el establecimiento de áreas de recarga de acuíferos y la ampliación de obras del Plan Lago de Texcoco y continuar el restablecimiento del balance hidrológico del Valle de México, el control de la contaminación de las aguas superficiales y los mantos acuíferos en dicha zona, que a continuación se señalan:

Decreto por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 311-72-00 hectáreas de temporal de uso común e individual, de terrenos del ejido Chimalhuacán, municipio de Chimalhuacán, Estado de México.

ARTÍCULO SEGUNDO. Quedan sin efecto todas las consecuencias de Derecho de los Decretos presidenciales que se abrogan y, en tal virtud:

1. La Secretaría de la Reforma Agraria, en su carácter de autoridad ejecutora, deberá proceder a dejar insubsistentes los actos administrativos que haya llevado a cabo para notificar, ejecutar e inscribir en el Registro Público de la Propiedad Federal, Registro Agrario Nacional y Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Estado de México los Decretos que se abrogan.



2. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en su carácter de promover de las expropiaciones a que se contraen los Decretos que se abrogan, procederá a retirar del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal el importe total de los depósitos de las indemnizaciones respectivas, mismo que deberá enterar a la tesorería de la Federación.
3. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo vigilará dentro del ámbito de sus atribuciones el exacto cumplimiento de este Decreto.

ARTÍCULO TERCERO. Publíquese el presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación y notifíquese a los órganos de representación y vigilancia de los ejidos a los que se refieren los Decretos que se abrogan.

#### TRANSITORIO.

ARTÍCULO ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cinco días del mes de agosto de dos mil dos. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada. Rúbrica. La secretaria de la Reforma Agraria, María Teresa Herrera Tello. Rúbrica. El secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Víctor Lichtinger Waisman. Rúbrica. El secretario de Hacienda y Crédito Público, José Francisco Gil Díaz. Rúbrica. El secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Francisco Javier Barrio Terrazas. Rúbrica.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 89, fracción I.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 1.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 11, fracción VI.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 31.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 32 bis.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 37.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 41.

Ley Agraria.  
Artículo 1.

Ley Agraria.  
Artículo 7.

#### SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

DECRETO por el que se abrogan, de manera total, lisa y llana, los Decretos de fecha 21 de octubre de 2001, publicados el 22 de octubre del mismo año, que a continuación se señalan y

mediante los cuales se expropiaron diversas superficies a favor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

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

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me otorga el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1 y 7 de la Ley Agraria; 1 y 11, fracción VI de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo; y 31, 36, 37 y 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y

#### CONSIDERANDO.

PRIMERO. Que mediante Decretos presidenciales publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de octubre de 2001, se expropió a diversos núcleos agrarios ubicados en los municipios de Texcoco, Chimalhuacán y Atenco una superficie total de 5,391-25-54 hectáreas, de las cuales 2,063-20-02 serían destinadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a la construcción del nuevo Aeropuerto para la Ciudad de México y sus obras complementarias.

SEGUNDO. Que en términos de lo dispuesto por los artículos 94 de la Ley Agraria; y 88 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en su carácter de beneficiaria de la expropiación a que se contrae el considerado anterior, depositó ante el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y a favor de los ejidos expropiados el importe total de la indemnización correspondiente, mismo que no ha sido solicitado por los beneficiarios.

TERCERO. Que los ejidos afectados en términos del primer considerando de este Decreto promovieron diversos Juicios de Amparo que en la actualidad se encuentran en trámite y que, al lado de las acciones de amparo ejercitadas por los órganos de representación de los núcleos agrarios, varios ejidatarios hicieron lo propio en forma individual.

CUARTO. Que adicionalmente a lo anterior, varios ejidos iniciaron un movimiento en el que manifestaron, por diversas vías, su oposición a las expropiaciones referidas, por lo que el gobierno federal realizó diversas gestiones de carácter conciliatorio con los afectados, las que a la fecha no han fructificado, situación que compromete y obstaculiza la realización oportuna del proyecto.

QUINTO. Que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, promovente de las expropiaciones relativas, no tomó posesión material de las superficies expropiadas, por lo que en la actualidad los núcleos agrarios se han mantenido en posesión, goce y disfrute de dichas superficies.

SEXTO. Que no obstante que la Administración Pública Federal fue especialmente cuidadosa y respetuosa del régimen legal reglamentario de la expropiación de bienes ejidales y comunales, las condiciones de hecho y Derecho referidas en los considerandos precedentes vuelven el proyecto incompatible con la preservación del orden y de la paz social y, en consecuencia, la superficie de que se trata no ha sido utilizada para cumplir el objeto de la expropiación.

SÉPTIMO. Que el Ejecutivo Federal a mi cargo ha postulado una política eminentemente participativa y receptiva hacia los pronunciamientos de la sociedad civil, según lo asentado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y está, asimismo, convencido de que el valor supremo de toda sociedad reside en la capacidad que se tenga para mantener los vínculos de cohesión social, a fin de

dar forma a una democracia moderna en la que las decisiones se tomen con la participación colectiva, he tenido a bien expedir el siguiente:

#### DECRETO.

**ARTÍCULO PRIMERO.** Se abrogan, de manera total, lisa y llana, los Decretos de fecha 21 de octubre de 2001, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 22 de octubre del mismo año que a continuación se señalan y mediante los cuales se expropiaron diversas superficies a favor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para destinarlas a la construcción del nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México y sus obras complementarias:

Decreto por el cual se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 1,054-79-35 hectáreas de riego y temporal de uso común e individual, de terrenos del ejido San Salvador Atenco, municipio de Atenco, Estado de México.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Quedan sin efecto todas las consecuencias de Derecho de los Decretos presidenciales que abrogan y, en tal virtud:

1. La Secretaría de la Reforma Agraria, en su carácter de autoridad ejecutora, deberá proceder a dejar insubsistentes los actos administrativos que haya llevado a cabo para notificar, ejecutar e inscribir en el Registro Público de la Propiedad Federal, Registro Agrario Nacional y Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Estado de México los Decretos que se abrogan.
2. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en su carácter de promovente de las expropiaciones a que se contraen los Decretos que se abrogan, procederá a retirar del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal el importe total de los depósitos de las indemnizaciones respectivas, mismo que deberá enterar a la tesorería de la Federación.
3. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo vigilará dentro del ámbito de sus atribuciones el exacto cumplimiento de este Decreto.

**ARTÍCULO TERCERO.** Publíquese el presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación y notifíquese a los órganos de representación y vigilancia de los ejidos a los que se refieren los Decretos que se abrogan.

#### TRANSITORIO.

**ARTÍCULO ÚNICO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cinco días del mes de agosto de dos mil dos. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada. Rúbrica. La secretaria de la Reforma Agraria, María Teresa Herrera Tello. Rúbrica. El secretario de Comunicaciones y Transportes, Pedro Cerisola y Weber. Rúbrica. El secretario de Hacienda y Crédito Público, José Francisco Gil Díaz. Rúbrica. El secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Francisco Javier Barrio Terrazas. Rúbrica.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Artículo 89, fracción I.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Artículo 1.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Artículo 11, fracción VI.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 31.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 36.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 37.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Artículo 41.

Ley Agraria.  
Artículo 1.

Ley Agraria.  
Artículo 7.