



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN



**“NECESIDAD E IMPORTANCIA DE INCLUIR
EN LA LEY DE EXPROPIACIÓN
PROYECTO TECNICO PARA EXPROPIAR”**

SEMINARIO-TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:

ESTEBAN PEREZ EVANGELISTA

Asesor: LIC. BERTRAN VELAZQUEZ GOMEZ

SEPTIEMBRE 2005

0349724

**“NECESIDAD E IMPORTANCIA DE INCLUIR EN LA
LEY DE EXPROPIACION: PROYECTO TECNICO
PARA EXPROPIAR”**

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Pérez Argueta -

Esteban

FECHA: 04 de febrero de 2012

FIRMA: [Firma]

*A Dios por permitirme la oportunidad de realizar
este anhelo, ampliamente acariciado.*

*En memoria a mi madre Matilde,
como un recuerdo a su cariño.*

*A mi padre Quintil,
por su ejemplo en el cariño de la vida.*

*A la señora María Dolores Real viuda de Carraro,
por su cariño y apoyo incondicional.*

*A mi esposa Avelina Hernández
Banthi, por su cariño y comprensión.*

*A mis hijos Osvaldo Xavier, Edgar Daniel y Omar,
por ser el motivo de mi vida.*

*A la memoria del Licenciado Rene Gamez Foster,
hombre probo y trabajador, ejemplo a seguir.*

*A al familia Gamez Imaz:
Señora Blanca Rosa Imaz Trujillo
Lic. Rene Gamez Imaz
Lic. Gustavo Mauricio Gamez Imaz
Dr. Victor Gerardo Gamez Imaz
Dra. Laura Gamez Imaz*

*A mis compañeros en tiempo de estudiantes, hoy mis amigos: Lic. Alicia
González Soto, y a ti Compañero Heatlaco, Javier Alejandro Flores Tello,
Andrés Isaiás Reyes Jacobo, Francisco Javier Guerrero Ramírez,
Rafael Nicolás Mendoza, Laura Elena Pedrosa Mendoza.*

A mi Asesor :

Lic. Bertrán Velásquez Gómez, por haber dispuesto de su tiempo para revisar el presente trabajo y llevarlo a su término.

Al sínodo, quienes serán los encargados de valorar este trabajo y que estará integrado por:

Lic. Ismael Rafael Cruz Ramírez

Lic. Alfonso Rodríguez Montañez

Lic. Roberto Tinajero Barrera

Lic. Juan Francisco González Núñez.

A mi Asesor :

*Lic. Bertrán Velázquez Gómez,
por haber dispuesto de su tiempo
para revisar el presente trabajo
y llevarlo a su término.*

*Al sínodo, quienes serán los encargados de
valorar este trabajo y que estará integrado por:*

Lic. Ismael Rafael Cruz Ramírez

Lic. Alfonso Rodríguez Montañez

Lic. Roberto Tinajero Barrera

Lic. Juan Francisco González Núñez.

Indice

Introducción	XII
--------------------	-----

CAPITULO I

Generalidades de la Propiedad

1.1. Origen de la propiedad	1
1.1.1. Concepto de propiedad	1
1.1.2. Concepto de propiedad de diversos autores	2
1.1.3. Definición en el diccionario de propiedad	2
1. 2. Antecedentes Generales	3
1.2.1. En roma	3
1.2.2. En América	4
1.2.3. En México	4
1. 3.Tipo de propiedad	8
1.3.1. Ejidales	9
1.3.2. Comunal	9
1.3.3. Propiedad privada	9
1.3.4. Propiedad social	10
1. 4. Concepto de Propiedad consagrada en la Constitución de 1917	10
1.5. Concepto de propiedad y sus características	11
1.6. La Propiedad como Función Social	13
1.7. Limitación a la Propiedad	18
1.8. Régimen Patrimonial de Estado	23
1.8.1. Bienes de Dominio Público de la federación	24
1.9. Régimen jurídico de los bienes de dominio Privado	29

CAPITULO II

La Expropiación en México.

2.1. Antecedentes de la expropiación	33
2.1.1. En Roma.....	33
2.1.2. En España	33
2.2. Antecedentes Legislativos de la expropiación en México	34
2.2.1. Constitución de 1812.....	34
2.2.2. Constitución de 1814.....	34
2.2.3. Constitución de 1824.....	35
2.2.4. Constitución de 1857.....	36
2.2.5. Constitución, vigente, de 1917.....	37
2.3. La expropiación como garantía al Derecho de Propiedad	39
2.4. Concepto de Expropiación	40
2.4.1. Concepto de Expropiación, autores varios	43
2.4.2. Elementos de la Expropiación	45
2.5. Autoridades que declaran la Expropiación	48
2.6. El proceso expropiatorio	52
2.7. Expropiación por causa de Utilidad Pública	58
2.8. Función Social de la propiedad	63
2.9. Actos y procedimientos a través de los cuales el Estado, adquiere bienes por vía de derecho público	64
2.9.1. La Requisición	65
2.9.2. La Nacionalización.....	66
2.9.3. El Decomiso.....	67
2.9.4. La Expropiación.....	69

CAPITULO III
Marco Legal de la Expropiación.

3.1. Disposiciones Constitucionales	70
3.2. Marco Legal de la Expropiación	72
3.2.1. Ley Federal de Expropiación	72
3.2.2. Código Civil Federal	78
3.2.3. Ley General de Bienes Nacionales.....	79
3.3. Otras leyes	84
3.3.1. Ley General de Asentamientos Humanos.....	84
3.3.2. Ley de Aguas Nacionales	87
3.3.3. Ley de Caminos Puentes y Autotransporte Federal	89
3.3.4. Ley de Vías Generales de Comunicación.....	90
3.3.5. Ley del Servicio Publico de Energía Eléctrica	91
3.3.6. Ley Agraria	91
3.3.7. Ley General de Equilibrio Ecológico	93
3.4. Legislación Estatal	99

CAPITULO IV

**NECESIDAD E IMPORTANCIA DE INCLUIR EN LA LEY DE
EXPROPIACION: PROYECTO TECNICO PARA EXPROPIAR.**

4.1. Estudio	102
4.2. Proyecto, Definición	103
4.3. Concepto de Proyecto Técnico	103
4.4. Realización de los estudios necesarios para determinar el bien idóneo para satisfacer una necesidad publica	105
4.6. Autoridades que tienen facultades para intervenir en una expropiación	113
4.7. Destino de los bienes expropiados	115
4.8. Concepto de reversión	117
4.9. Por que es necesario incluir en la ley de Expropiación el Proyecto Técnico para Expropiar	118

CONCLUSIONES	123
BIBLIOGRAFÍA	127

Introducción

La Expropiación, ha estado contemplada en nuestra legislación, desde la Constitución de 1812, hasta la actual de 1917, se encuentra regulada en el artículo 27, párrafo segundo, sin embargo, pese a su importancia y trascendencia en nuestra legislación, no ha sido estudiada de manera constante, motivo por el cual no se ha adecuado a nuestra realidad social en que vivimos, para ellos quizá solo baste mencionar que la Ley de Expropiación, en materia federal, data de 1936, pese a que por medio de esta figura el Estado se allega de los bienes necesarios para cumplir sus funciones en beneficio de la sociedad.

En tales circunstancias considero que es prioritario, actualizar la legislación que actualmente nos rige en materia de Expropiación, a fin de que cumpla su función de manera eficaz, toda vez que no contempla en ninguna de sus partes la obligación de realizar un proyecto técnico que justifique la necesidad de llevar a cabo una Expropiación y con ello dar certeza al expropiado, de que verdaderamente exista la necesidad colectiva que en este caso debe satisfacer la autoridad administrativa.

El artículo 27 Constitucional, en su segundo párrafo, al disponer que las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, no señala como ha de acreditarse la utilidad pública. Por otro lado la Ley de Expropiación en materia federal, tampoco define que se debe entender por utilidad pública, y solo limita a hacer una lista de supuestos en los cuales se considerara la utilidad pública.

En algunas leyes locales, en materia de expropiación, ya se contempla la exigencia de un proyecto, el cual debe ser la base para que la autoridad administrativa esté en posibilidades de declarar la utilidad pública, toda vez que la -

expropiación debe tener previamente la declaración de una actividad técnica que contemple, características del inmueble, uso del suelo, planos topográficos, estudios de campo, dictámenes periciales, impactos ambientales, que solo pueden sustanciarse a través de un procedimiento tendiente a integrar el expediente expropiatorio.

En consecuencia, mediante el presente trabajo se propone incluir en la Ley Federal de Expropiación, un Proyecto Técnico, en el cual deberá constar un estudio completo para poder realizar un diagnóstico, a fin de evaluar y garantizar la forma de adquirir bienes por parte del Estado, mediante la figura jurídica de la Expropiación.

CAPITULO I

Generalidades de la Propiedad

1.1. Origen de la Propiedad

El hombre siempre ha tenido necesidades, las cuales satisface, tomando ciertos objetos del medio que lo rodea. A medida que avanza en su desarrollo biológico o su estado cultural, estas necesidades crecen cada vez mas; por lo mismo el hombre para satisfacer las mismas requiere la apropiación de los bienes satisfactorios, es decir, la aplicación para sí de esos bienes con exclusión de los demás componentes de la sociedad, quienes por tener que satisfacer también las necesidades del mismo modo, respetan aquel derecho exclusivo sobre el satisfactor de igual manera les sea respetado su derecho.

Es por ello que el derecho de propiedad ha sido básico en el orden social de todos los tiempos, toda vez que existiendo en el universo hombres y cosas, no podríamos concebirlo sin ellas, y por esa razón la legislación lleva por finalidad inmediata en la mayoría de los casos y mediata en muchos otros, regular las relaciones de los hombres en razón de las cosas que le pertenecen en propiedad y así en general las leyes tanto políticas como en materia administrativa, penal procesal o privada guardan relación con la propiedad por lo cual para los fines de este estudio debemos caracterizarlo.

1.1.1. Concepto de Propiedad.

Propiedad"; es el derecho real de usar, gozar y disponer de los bienes en forma absoluta, exclusiva y perpetua".¹

¹ Gutiérrez y González, Andrés. El patrimonio. P.245.

1.1.2. Concepto de Propiedad.

Autores como:

El Licenciado, Gutiérrez y González define a la propiedad de la siguiente manera; “Es el derecho real más amplio, para usar, gozar y disponer de las cosas, dentro del sistema jurídico positivo de limitaciones y modalidades impuestas por el legislador de cada época”.²

Por su parte, el maestro Galindo Grafías, define a la propiedad, como el derecho de usar, disfrutar y disponer de una cosa con las limitaciones que para ello la ley establece.³

Asimismo, en su obra, *derechos reales y sucesiones*, el maestro Galindo Garfías, hace mención al comentario de la Profesora, Lic. Alicia Pérez Duarte y Noroña, lo que ella expresa sobre el concepto de propiedad:

“El legislador mexicano no define directamente a la propiedad, se concreta a señalar las facultades o atributos del propietario: gozar y disponer de la cosa con las limitaciones y modalidades que marca la ley, Este señalamiento sigue la doctrina francesa en donde se define a la propiedad como absoluta siempre y cuando su uso no sea contrario a las leyes o reglamentos..”.⁴

1.1.3. Definición en el Diccionario.

En mi legislación no existe una definición de lo que es propiedad, por lo cual acudiremos a lo que nos dice el diccionario, quien la define de la siguiente manera.

² Ob. Cit. P. 257

³ Galindo Grafías, Ignacio. Derechos reales y sucesiones. P. 18

⁴ Ob. Cit. P.18.

Es el Derecho de goce y disposición que una persona tiene sobre bienes determinados, de acuerdo con lo permitido por las leyes, y sin perjuicio de terceros.⁵

Otro, la define a la propiedad; como Derecho real que atribuye a su titular el poder o señorío más amplio posible sobre una cosa corporal dentro de los límites institucionales con carácter plenamente autónomo, perpetuo(en principio y en parte contenido descriminable.

Para Roca Sastre es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin mas limitaciones que las establecidas en las leyes.⁶

1.2. Antecedentes Generales de la Propiedad.

1.2.1. En Roma

El concepto de propiedad para los romanos no siempre fue el mismo así tenemos que en los primeros siglos de roma llamaban a la propiedad *mancipium*, cuya etimología es *manu capere* – asir con la mano- posteriormente se le llamo *dominium* y a su titular *dominus* y por ultimo a fines de la época clásica y en las posclásica se la designa *pro prietas* y al dueño *propriarius*.

Por otra parte, Gutiérrez y González nos manifiesta en su estudio sobre el patrimonio que de acuerdo con los estudios, los romanos gozaban de tres beneficios:

a).- El “Jus utendi” o “usus” que era la facultad de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pudiera rendir, fuera de sus frutos;

b).- El “ Jus fruendi” o fructus”, que era el derecho de recoger todos los frutos de la cosa sujeta a propiedad, y

⁵ Rafael de Pina, Diccionario derecho.

⁶ Diccionario Básico Jurídico, Ed. Granada.

c).- El “ Jus abutendi o “ abusus”, que era el poder de consumir la cosa, y por extensión el beneficio de disponer de ella de una manera total y definitiva, ya enajenándola, ya destruyéndola⁷.

1.2.3. En América.

Esta nación se formo como resultado de la lucha armada del pueblo estadounidense en contra de la dominación de la colonia inglesa.

La colonización de la potencia europea en América, en donde se inicio un proceso de distribución de tierras por parte de la corona inglesa. Los primeros colonos europeos llegados a las nuevas tierras del norte de América pretendían encontrar en ellas un hogar permanente donde no se les persiguiera por sus creencias religiosas.

Londres consideraba a las colonias, como fuente de abastecimiento de materias primas y como un mercado ventajoso para dar salida a los productos ingleses, rechazo de manera tajante las protestas de los norteamericanos.⁸

1.2.4. En México

A raíz de la conquista, los Reyes de España obtuvieron del Papa Alejandro VI, la Bula Inter. Coeteris, que distribuyo entre Portugal y España, la tierra recién descubiertas y las que se descubrieron en lo sucesivo. El señalamiento de las tierras que conforme a dicha Bula correspondieron a los Reyes de España, fue considerada, por estos, como una donación de la Santa Sede, así lo dice el artículo primero de la Recopilación de Indias, no a la Nación española, sino a las personas de los mismos Reyes. Por esta razón los Reyes de España, se tuvieron

⁷ Op. Cit.. p. 246

⁸ Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional. P.590

como propietarios personales de las tierras comprendidas dentro de su porción de América, considerándola dentro de su patrimonio a título de propiedad privada individual. Los propios reyes de España eran, pues los dueños directos de todas las tierras y aguas, que en América les correspondían.

La Revolución de Ayutla elevó al grupo liberal al poder y con ello la oportunidad de llevar a cabo un programa. Había necesidad de poner en marcha una economía de mercado, poniendo en circulación la propiedad inmovilizada por el clero y con ello no solo estimular la actividad, sino general ingresos para el Estado.⁹

La ley del 25 de junio de 1856, (Ley Lerdo) ordenó que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles eclesiásticas de la República se adjudicaran a los arrendatarios, calculando su valor por la renta considerada como un rédito al 6% anual. Esta ley fue ratificada en el Congreso Constituyente de 1856-1857, el cual fue elevado a categoría de precepto fundamental en el orden político de la República, confirmando la incapacidad legal para adquirir bienes raíces o administrar capitales sobre ellos.

El problema de la tierra, es uno de los más importantes que se han tratado en la historia de nuestro país, es por ello que después de tantas deliberaciones sobre el mismo, debido a la inequidad y abusos existentes, fue apremiante la creación de una legislación que regulara la distribución de la misma. Y precisamente el movimiento social más importante dio origen a la Constitución de 1917 y con ello al análisis de propiedad.

Los principales aspectos que se tomaron en cuenta con relación a la propiedad fueron:

⁹ Gamás Torruco, José. Derecho Constitucional Mexicano.

Propiedad territorial, que sería pública, originaria de la nación, quien podría establecer modalidades a la misma, teniendo el dominio directo y se podría llevar a cabo la expropiación mediante indemnización.

En cuanto a la capacidad para adquirir, se establecen limitaciones a los extranjeros y a las sociedades.

Por lo que se refiere a la reforma agraria, desaparecen los latifundios, se establece la pequeña propiedad, la restitución de tierras, la dotación de tierras y el señalamiento de autoridades agrarias.

...sobre los derechos individuales a la propiedad estaban los derechos superiores de la sociedad, representada por el estado, para regular su repartición, su uso y su conservación; de ahí “ la declaración expresa de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la que tenía y tiene el derecho de transmitir el dominio directo a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”¹⁰

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

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Siendo la propiedad básica en la vida social, como lo es, no puede ser desatendida en la organización de un pueblo.

¹⁰ Sayeg Helu, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. p.158

La Constitución, es un medio de evitar los conflictos que de forma continua se presentaban entre órganos políticos, y para limitar los abusos de la autoridad, los estados contemporáneos han ocurrido, en general, a establecer en un sólo documento jurídico que tiene características especiales y lleva el nombre de Constitución. Es ella la que fija las bases fundamentales de la organización del Estado, las relaciones que guardan los diversos órganos entre sí y sus relaciones con los particulares.

La Constitución como norma, es obligatoria para su cumplimiento, es una ley, pero sus caracteres singulares la hacen designar con el nombre de Ley Suprema; así mismo prohíbe a la autoridad la ejecución de cualquier acto que lesione los derechos de los particulares considerados como garantías individuales.

México esta regido por la Constitución del 5 de febrero de 1917, en donde las garantías individuales se exponen en los artículos 1 al 29 mismas que no pueden restringir ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que establece este último precepto.

Esa serie de prohibiciones que la ley dicta a las autoridades, no son sólo una norma respetable para estas y encomendadas a su buena fe, sino que además su violación da al individuo, en cuyo perjuicio se cause lesión, la facultad de ocurrir a la autoridad Judicial Federal para que esta lo ampare y proteja contra la autoridad que indebidamente desatendió el mandamiento de la Constitución en los conflictos entre el poder publico y los particulares.

Actualmente nuestra constitución considera al derecho de propiedad como una garantía individual, estipulado en el artículo 27 que a la letra dice; “ la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los limites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el

derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

En materia agraria mediante reforma del 6 de enero de 1992, se dio por terminado el reparto agrario, atendiendo a que ya no hay tierra para repartir, de la propiedad privada que constituya latifundio, a los núcleos ejidales y comunales o a sus integrantes en lo individual. Asimismo, se reconoce la personalidad de los núcleos de población ya mencionados, y los bienes raíces que usufructúan como su propiedad patrimonial; concomitante, se reconocen los derechos de los ejidatarios sobre las parcelas que usufructuaban. Asimismo, mediante esta reforma se suprime la prohibición a las corporaciones civiles de tener en propiedad o administrar bienes raíces y la adquisición de terrenos rústicos por parte de las sociedades mercantiles constituidas por acciones.¹¹

Asimismo, en otra reforma de fecha 27 de enero de 1992, se otorga capacidad a las asociaciones religiosas para que adquieran, posean o administren los bienes inmuebles que sean necesarios para su objeto.¹²

1.3. Tipo de Propiedad.

Su antecedente en nuestra constitución de 1917, se remonta a la ley del 6 de enero de 1915, expedida por Venustiano Carranza, cuyo proyectista fue el licenciado Luis Cabrera, quien el 3 de diciembre de 1912, pronunció un discurso donde dijo: La tierra de cuya posesión vamos a tratar, y de los hombres a quienes debemos procurar dar tierras.

El artículo 27 Constitucional, crea en México tres tipos de tierra, y que son los que se señalan.

¹¹ Comentario al artículo 27 Constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, 2004.

¹² Ob. Cit. P.63.

1.3.1. Ejidales.

En lo que se refiere a este tipo de propiedad, la misma Ley Agraria en el artículo 43, señala:

Son tierras ejidales y por tanto están sujetas a las disposiciones relativas de esta ley las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen social.

Artículo 44. Para efectos de esta ley las tierras ejidales, por su destino, se dividen en:

- I . Tierras para el asentamiento humano;
- II. Tierras para uso común, y
- III. Tierras parceladas.

1.3.2. Propiedad Comunal.

La ley Agraria define de la siguiente manera, a la Propiedad Comunal;

Artículo 73. Las tierras ejidales de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieran sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas.

Artículo 74. La propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable,...¹³

1.3.3. Propiedad Privada.

¹³ Ley Agraria

La propiedad privada presenta primordialmente dos aspectos a saber, como derecho civil subjetivo y como derecho publico subjetivo. En el primero la propiedad se revela como un derecho que se ubica en las relaciones jurídicas privadas, esto es, que los que se establecen entre los individuos como tales, como gobernados, como elementos de vínculos de coordinación. La propiedad privada en estas condiciones, es exclusivamente oponible a las pretensiones de los sujetos individuales o mejor dicho a las de las personas enlazadas en el plano de gobernado o de derecho privado. En su aspecto puramente civil, la propiedad es un derecho subjetivo que se hace valer frente a personas situadas en la misma posición jurídica que aquellos en que se encuentra su titular. La propiedad privada como derecho subjetivo civil engendra para su titular tres derechos fundamentales, que son; el uso, el disfrute y el de disposición de la cosa materia misma.¹⁴

1.3.4. Propiedad Social.

La Constitución mexicana fue la primera en reconocer la existencia de un derecho de propiedad social, limitativo de algunos de los alcances del derecho de propiedad privada, que por otra parte reconoce garantiza y protege. El Derecho de propiedad se reconoce como un derecho real conforme a su naturaleza con las características que al derecho civil identifica.

1.4. Concepto de Propiedad Consagrada en la Constitución de 1917.

En nuestra Constitución de 1917, vigente, señala;

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

¹⁴ Burgoa O. Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo.

Desde luego esta declaración en el artículo 27 constitucional, no es una definición de propiedad, como tampoco existe en ninguna ley reglamentaria, tal definición, en ese estado de cosas sólo nos quedará recurrir a la doctrina y al diccionario.

1.5. Concepto de Propiedad y sus Características.

Cabe aclarar que el término propiedad, se usa como sinónimo de bien, en cuanto este tiene una relación con el hombre, para lo cual el Código Civil, en el artículo 750. Son bienes inmuebles:

I El suelo y las construcciones adheridas a él;

II Las plantas y árboles, mientras estuvieren unidos a la tierra, y los frutos pendientes de los mismos árboles y plantas, mientras no sean separados de ellos por cosechas o cortes reguladores. Etc.

Artículo 752. Los bienes son muebles por su naturaleza o por disposición de la ley.

Artículo 753. Son bienes muebles por su naturaleza, los cuerpos que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya se muevan por sí mismos, ya por efecto de una fuerza exterior.

Artículo 754. Son bienes muebles por determinación de la ley, las obligaciones y los derechos o acciones que tienen por objeto cosas muebles o cantidades exigibles en virtud de acción personal.

Concepto de Propiedad en el Código Civil.

Por otro lado, el Código Civil, tampoco, establece un concepto de propiedad y sólo señala lo siguiente:

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

Ahora bien, por su parte el Derecho penal contempla a la propiedad, considerando como patrimonio de la persona, los créditos, derechos personales y aun bienes inmateriales, así tenemos que el Código penal, menciona como delitos contra el patrimonio, robo, abuso de confianza, fraude, extorsión entre otros.

En lo que se refiere al derecho Constitucional González Calderón, en su curso de Derecho Constitucional, página 264, editorial Kraft, año 1967, dice: " La propiedad que reconoce y garantiza la Constitución Nacional es, vale decir, la universalidad de los bienes materiales e inmateriales que componen y también integran el patrimonio. Lo mismo es propiedad para la Constitución un predio o una vaca, que un crédito o un contrato de hipoteca o que un invento o una marca de fábrica"

Debido a lo anterior, existen diversos conceptos sobre la propiedad, el concepto clásico nos señala que " propiedad es el derecho real de usar, gozar y disponer de los bienes en forma absoluta, exclusiva y perpetua"¹⁵

Debido a la diversidad de limitaciones que actualmente se imponen a la propiedad, según las necesidades requeridas, para que exista un adecuado desarrollo de la sociedad, es difícil manifestar que se tengan los mismos derecho o limitaciones, ya que se tendrán que adecuar a las necesidades actuales. Sin embargo, considerando todo lo anterior se puede definir como concepto de propiedad moderno.

El derecho real más amplio, para usar gozar y disponer, de las cosas, dentro del sistema jurídico positivo de limitaciones y modalidades impuestas por el legislador de cada época"¹⁶

¹⁵Gutiérrez y González, Ernesto. El Patrimonio. P. 245. México 1999

Como se podrá observar, aun cuando en cada materia se menciona la propiedad con algunos rasgos diferenciales, según el estudio que se pretenda dar a la misma, siempre se consideran los rasgos más sobresaliente o de mayor importancia como son: derecho de uso, de goce y de disfrute.

1.6. La Propiedad como Función Social.

En un principio se considero que debería existir una propiedad individualista, sin embargo, las necesidades del hombre se han incrementado considerablemente, es por ello que surge la necesidad de establecer limitaciones surgiendo así el aspecto social de la propiedad.

Así tenemos que León Duguit, en su teoría de la función social establece: “ El hombre es por naturaleza libre, independiente, aislado, titular de derechos individuales inalienables e Imprescriptibles, de derechos llamados naturales, indisolublemente unidos a su calidad de hombre. Las sociedades se han formado por la aproximación voluntaria y consiente de los individuos, que se han reunido con el fin de asegurar la protección de sus derechos individuales naturales. Sin duda, por efecto de esta asociación, se han impuesto restricciones a los derechos de cada uno, pero solo en la medida en que esto es necesario para asegurar el libre ejercicio de los derechos de todos. La colectividad organizada, el Estado no tiene otro fin que proteger y sancionar los derechos individuales de cada uno. La regla de derecho o el derecho objetivo, tiene fundamento el derecho subjetivo del individuo. Impone al Estado la obligación de proteger y de garantizar los derechos del individuo; le prohíbe hacer leyes o realizar actos que atenten contra ellos. Impone a cada cual la obligación de respetar los derechos de los demás. El límite de la actividad de cada cual tiene por fundamento y por medida la protección de los derechos de todos”¹⁷

¹⁶Ob. Cit. P. 257.

¹⁷ Gutiérrez y González, Ernesto. El Patrimonio. P. 250. México 1999

Sin embargo, Francisco Consentini nos manifiesta que “ La moderna evolución económica, gracias al desarrollo del industrialismo, hizo mirar el problema bajo un nuevo aspecto, y determino otro gran conflicto.

Frente a la clase burguesa, que ha edificado su forma económica sobre la explotación de inmensos terrenos baldíos, sobre la creación de grandes y poderosas industrias, sobre la expansión del comercio mundial, está el proletariado, cuya fortuna y elevación se deben a las mismas fuerzas y a los mismos fenómenos sociales. El proletariado siendo también un coeficiente de la riqueza y de la propiedad ha acabado naturalmente por exigir una transformación de naturaleza para garantizar los derechos del trabajo y para asignarle una parte considerable en la organización económica”¹⁸

Agregando que:

“ Este conflicto se refleja naturalmente también sobre el régimen de la propiedad: los capitalistas quieren hacer predominar el elemento individual de la propiedad; los proletarios el elemento colectivo; unos ponen en evidencia los beneficios del régimen de la libertad, otros los del régimen de la solidaridad.

En esta evolución social, rápidamente bosquejada, la propiedad, que constituye, por decirlo así, la función de nutrición del organismo social, sigue naturalmente, en su desarrollo las vicisitudes de estos conflictos”¹⁹

Así tenemos que Duguit considera “ ... el hombre no tiene derechos, la colectividad tampoco los tiene, hablar de derechos del individuo de derechos de la sociedad, decir que es preciso conciliar los derechos del individuo con los de la colectividad es hablar de cosas que no existen. Pero todo individuo tiene en la sociedad una cierta función que llenar, una cierta tarea que ejecutar. No puede

¹⁸ Ob. Cit. P. 250.

¹⁹ Idem. p.250

dejar de cumplir esta función, de ejecutar esta tarea, porque de su abstención resultaría un desorden o cuando menos un perjuicio social. Por otra parte, todos los actos que realizase contrarios a la función que le incumbe serán socialmente reprimidos.

Pero, por el contrario, todos los actos que realice para cumplir la misión aquella que le corresponde en razón del lugar que ocupa en la sociedad, serán socialmente protegidos y garantizados”²⁰

Es por ello que manifiesta “ La regla jurídica, que se impone a los hombres, no tiene por fundamento el respeto y la protección de derechos individuales que no existen, de una manifestación de voluntad individual, que por si misma no puede producir ningún efecto social. Descansa en el fundamento de la estructura social, la necesidad de mantener coherentes entre sí los diferentes elementos sociales por el cumplimiento de la función social que incumbe a cada individuo, a cada grupo. Y así es como realmente una concepción socialista del Derecho sustituye la concepción individualista tradicional”²¹

Pero a pesar de todo lo anterior manifiesta “Protestas, lamentaciones superfluas: hay una evolución, una transformación que se impone con la fuerza de un fenómeno natural, que se podrá quizá suspender, contrariar durante algún tiempo, pero que necesariamente se cumplirá”²²

Sin embargo, asevera que “El hombre no tiene el derecho de ser libre; tiene el deber social de obrar, de desenvolver su individualidad y de cumplir su misión social. Nadie puede oponerse a los actos que ejecuta con este propósito, a condición, bien entendido, de que esos actos no tengan por resultado atentar a la libertad de otro. El Estado no puede hacer nada que limite la actividad del hombre

²⁰Gutiérrez y González, Ernesto. El Patrimonio. P. 251.

²¹ op. Cit. p. 251

²²Idem. p. 251

ejercida en vista de ese fin; debe proteger todos los actos que tiendan a ese fin y reprimir y castigar todos aquellos que le sean contrarios"²³

Considera entonces que todo individuo tiene la obligación de cumplir en la sociedad cierta función en razón directa del puesto que ocupa en ella. Por consiguiente, el poseedor de la riqueza, por el hecho de tenerla, puede realizar cierta labor que él sólo puede cumplir.

El sólo, puede aumentar la riqueza general, asegurar la satisfacción de necesidades generales, al hacer valer el capital que posee. Esta pues obligado socialmente a cumplir esa labor, y sólo en caso en que la cumpla será protegido socialmente. La propiedad, no es ya el derecho subjetivo del propietario; es la función social del poseedor de la riqueza"²⁴

Además, comenta, "En cuanto a la propiedad, no es ya el derecho moderno el derecho intangible, absoluto, que el hombre que posee riqueza tiene sobre ella. Ella es y ella debe ser, en la condición indispensable de la prosperidad y la grandeza de las sociedades y las doctrinas colectivistas son una vuelta a la barbarie. Pero la propiedad no es un derecho; es una función social. El propietario, es decir, el poseedor de una riqueza tiene, por el hecho de poseer esta riqueza, una función social que cumplir; mientras cumple esta misión sus actos de propietario están protegidos. Si no la cumple o la cumple mal, si por ejemplo no cultiva su tierra o deja arruinarse su casa, la intervención de los gobernantes es legítima para obligarle a cumplir su función social de propietario, que consiste en asegurar el empleo de las riquezas que posee conforme a su destino"²⁵

Así mismo, el propietario, al tener el derecho de usar, de gozar y de disponer de la cosa, tiene por eso mismo el derecho de no usar, de no gozar, de no disponer y, por consiguiente, de dejar sus tierras sin cultivar, sus solares

²³Idem. p. 251

²⁴Gutiérrez y González, Ernesto. Op. cit. 252

²⁵op. cit. p. 252

urbanos sin construcciones, sus casas sin alquilar y sin conservar, sus capitales mobiliarios improductivos.²⁶

Podemos concluir diciendo que “ ... derecho positivo no protege el pretendido derecho subjetivo del propietario; pero garantiza la libertad del poseedor de una riqueza para cumplir la función social que le incumbe por el hecho mismo de esta posesión, y por esto es por lo que... ” se puede decir que la propiedad se socializa²⁷

Como podemos entender, se considera a la propiedad como función social, por el hecho de poder gozar de ella, siempre y cuando no dañemos los derechos de otros, es decir, para poder ejercer nuestro derecho debemos de apegarnos a las limitaciones que se establecen por parte del estado, para no dañar los derechos de otros.

Ahora bien, nuestra legislación no esta alejada de esta forma de pensamiento, ya que el Código Civil, plasma en sus artículos a la propiedad en su función social toda vez que señala en su artículo 16. Los habitantes del distrito federal tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes, en forma que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en este Código y en las leyes relativas.

Por otra parte en el Artículo 840. Establece, No es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no de otro resultado que causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario.

Otro ejemplo es el Artículo 937, de este mismo ordenamiento, que refiere: El propietario de un predio que solo con muy costosos trabajos pueda proveerse de agua que necesite para utilizar convenientemente ese predio, tiene derecho de

²⁶ Idem. p. 252

²⁷ op. Cit. p. 253

exigir de los dueños de los predios vecinos que tengan aguas sobrantes, que le proporcionen la necesaria, mediante el pago de una indemnización fijada por peritos.

Y por último, el Artículo 1152, al hablar de prescripción, señala en la fracción IV. Se aumentará en una tercera parte el tiempo señalado en las fracciones I y III, si se demuestra, por quien tenga interés jurídico en ello, que el poseedor de finca rústica no la ha cultivado durante la mayor parte del tiempo que la ha poseído, o que por no haber hecho el poseedor de finca urbana las reparaciones necesarias, ésta ha permanecido deshabitada la mayor parte del tiempo que ha estado en poder de aquél.

Al analizar todo lo anterior, nos podemos dar cuenta que destaca la función social que tiene la propiedad sobresaliendo siempre las limitaciones y derechos con el fin de no dañar a terceros.

1.7. Limitación a la Propiedad.

Anteriormente señalamos que el propietario de una cosa podrá disponer de ella libremente siempre y cuando se adhiera a las limitaciones establecidas, con el fin de conservar el orden social.

Así pues, en este orden de ideas podemos decir que existen dos tipos de limitaciones contempladas en el Código Civil, en Beneficio de los Particulares; considerada en los siguientes artículos:

839.- Limitación al derecho de construir

845.- Limitación al derecho de construir

846.- Limitación al derecho de plantar

849.- Limitación al derecho de tomar luces

851.- Limitación al derecho de vistas

853.- Limitación al derecho de construir

937.- Limitación al derecho de disponer de agua

Y por ultimo las servidumbres impuestas por la ley

- de desagüe
- de acueducto
- de paso (abrevadero, andamio y postes de teléfono)

Procederemos a realizar un breve estudio de cada una de estas limitaciones.

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

Derivado de lo anterior, se puede observar que se esta limitando el derecho de propiedad para la construcción en un predio, ya que se tendrá que considerar el no afectar al predio contiguo, pues se debe de prever lo anterior; Sin embargo, es preciso mencionar que en caso de que se dañara el predio contiguo con la construcción, el propietario de la misma tendrá el derecho, si así lo solicita, de que se determine si realmente lo ocasiono con la realización de la construcción o fue imputable al descuido del propietario del predio contiguo.

El Artículo 845 establece. Nadie puede construir cerca de una pared ajena de una copropiedad, fosos, cloacas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos; ni instalar depósitos de materias corrosivas, maquinas de vapor o fabricas destinadas a usos que puedan ser peligrosos o nocivos, sin guardar las distancias prescritas por los reglamentos, o, a falta de ellos a los que se determine por juicio pericial.

Aquí se pude observar sin mas explicaciones, como se debe de respetar el derecho de los demás con el fin de conservar el orden social.

El Artículo 846 establece. Nadie puede plantar árboles cerca de una heredad ajena, sino a la distancia de dos metros de la línea divisoria, si la plantación se hace de árboles grandes, y de un metro, si la plantación se hace de arbustos o árboles pequeños.

Lo anterior es con el fin de evitar que las raíces de los árboles no dañen al predio siguiente, ya que en caso de que esto sucediera, este puede solicitar se arranquen los árboles plantados hasta el límite donde se extienda su propiedad.

El Artículo 849 señala. El dueño de una pared que no sea de copropiedad, contigua a finca ajena, puede abrir en ellas ventanas o huecos para recibir luces a una altura tal que la parte inferior de la ventana diste del suelo de la vivienda a que dé luz tres metros a lo menos, y en todo caso con reja de hierro remetida en la pared y con red de alambre, cuyas mallas sean de tres centímetros a lo sumo.

En este Artículo, si bien es cierto se le otorga un derecho, al propietario de un bien para que pueda construir ventanas con el fin de obtener luz aun cuando sea al lado del predio contiguo, también es cierto que debe cumplir ciertos requisitos; pero si el dueño del predio contiguo desea construir el propietario de las ventanas no podrá hacer nada para evitarlo.

El Artículo 851 establece. No se pueden tener ventanas para asomarse, ni balcones u otros voladizos semejantes, sobre la propiedad del vecino, prolongándose mas allá del límite que separa las heredades. Tampoco pueden tenerse vistas de costado u oblicuas sobre la misma propiedad, si no hay un metro de distancia.

A este respecto el propietario de un predio esta obligado a construir única y exclusivamente sobre su propiedad, y no sobre la contigua, aunque sean balcones

o voladizos en caso contrario el dueño del predio contiguo podrá ejercer su derecho para que se respete lo dispuesto en este artículo.

El Artículo 853. establece, El propietario de un edificio esta obligado a construir sus tejados y azoteas de tal manera que las aguas pluviales no caigan sobre el suelo o edificio vecino.

Aquí podemos observar que el dueño de un predio, aun cuando quiera un diseño en su azotea de dos aguas, tendrá que considerar que las aguas pluviales no caigan sobre el predio vecino.

El Artículo 937. establece, El propietario de un predio que sólo con muy costosos trabajos pueda proveerse de agua que necesite para usar convenientemente ese predio, tiene el derecho de exigir de los dueños de los predios vecinos que tengan aguas sobrantes, que le proporcionen la necesaria, mediante el pago de una indemnización fijada por peritos.

En este Artículo, se observa claramente la función social, ya que se intenta dar el apoyo necesario al dueño de un predio cuando no tiene la facilidad para obtener agua, sin embargo, menciona deberá pagar un precio justo por ello al dueño del predio que si cuenta con esta.

El Artículo 1057. menciona las servidumbres a que estará expuesta la propiedad:

La servidumbre es un gravamen real impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño

El inmueble a cuyo favor esta constituida la servidumbre, se llama predio dominante; el que la sufre, predio sirviente.

El Artículo 1068. dispone, Servidumbre legal es la establecida por la ley, teniendo en cuenta la situación de los predios y en vista de la utilidad pública y privada conjuntamente.

Derivado de lo anterior existen las siguientes:

El Artículo 1071. establece, Los predios inferiores están sujetos recibir las aguas que naturalmente, o como consecuencia de las mejoras agrícolas o industriales que se hagan, caigan de los superiores, así como la piedra o tierra que arrastren en su curso.

El Artículo 1073. establece, Cuando un predio rústico o urbano se encuentre enclavado entre otros, estarán obligados los dueños de los predios circunvecinos a permitir el desagüe del central. Las dimensiones y dirección del conducto de desagüe, si no se ponen de acuerdo los interesados, se fijaran por el juez, previo informe de peritos y audiencia de los interesados, observándose, en cuanto fuera posible, las reglas dadas para la servidumbre de paso, conocidos estas, como servidumbre de desagüe por disposición de la ley.

El Artículo 1078. establece, El que quiera usar agua de que quiera disponer, tiene derecho a hacerla pasar por los fundos intermedios, con obligación de indemnizar a sus dueños, así como a los de los predios inferiores sobre los que se filtren o caigan las aguas.

A la anterior se le considera servidumbre de acueducto.

El Artículo 840. establece, no es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no de otro resultado que causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario.

En este Artículo se puede observar claramente como se le impone a la propiedad una función social, pues siempre se trata de proteger el bienestar común, sin que se le otorgue total libertad sólo por el hecho de ser dueño de un predio, ya que siempre estará limitado a ejercer su derecho siempre y cuando no afecte el de los demás. Así tenemos que nunca se podrá hacer uso abusivo del derecho real.

El Artículo 843. establece, Nadie puede edificar ni plantar cerca de las plazas fuertes, fortalezas y edificios públicos, sino sujetándose a las condiciones exigidas en los reglamentos especiales de la materia.

En este Artículo se trata de proteger el bienestar de la sociedad procurando establecer reglas para la protección de los espacios comunes o de seguridad para la nación.

Una vez analizadas todas las limitaciones que se establecen a la propiedad, podemos observar que se le permite al particular hacer uso de su derecho, siempre y cuando respete las limitaciones que se establecen en la ley, ello con el fin de preservar el orden en la sociedad.

1.8. Régimen Patrimonial del Estado.

Entendemos como régimen patrimonial del estado el conjunto de bienes muebles, inmuebles, ingresos por vías de derecho público y privado, así como patentes y marcas de autor, que se encuentren bajo un régimen de derecho público y privado que se encuentren bajo el control del Estado. Así podríamos decir que el patrimonio del Estado está integrado por todos los elementos materiales e inmateriales, ingresos y derechos, tanto del dominio público como privado que le pertenecen por mandato legal para el desempeño adecuado de sus funciones.

Para el maestro Gutiérrez y González; Patrimonio del Estado es su conjunto de bienes pecuniarios y morales, obligaciones y derechos, que constituyen una universalidad de derecho”²⁸

1.8.1 Bienes de Dominio Publico de la Federación.

Tenemos que la actual Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 3ro. señala:

Son bienes nacionales:

I.- Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción VI, 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Aquí hacemos un paréntesis para señalar cuales son los bienes que mencionan los preceptos anteriores.

Artículo 27 párrafo cuarto.- 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 masa o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

²⁸Gutiérrez y González, Ernesto. El Patrimonio p. 179

El párrafo quinto, del mismo artículo, señal.- Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores, las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos 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; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas 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; 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; la de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos; lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos o corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo que puedan ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamiento, 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 consideraran 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 considerara de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.²⁹

En el párrafo octavo, del artículo en comento, menciona.- La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

este, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del congreso.

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

Artículo 42 Constitucional, señala lo siguiente:

El territorio nacional comprende:

IV.- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

Por otra parte el Artículo 132 Constitucional, dice:

Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezcan la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.³⁰

II.- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta ley;

Artículo 7.- Son bienes de uso común:

1.- El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;

11.- Las aguas marinas interiores, conforme a la ley Federal del Mar;

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edi. Porrúa, 2005.

- III.- el mar territorial en la anchura que fije la ley Federal del Mar;
- IV.- Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor reflujo;
- V.- La zona federal marítima terrestre;
- VI.- Los puertos, bahías, radas y ensenadas;
- VII.- Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;
- VIII.- Los cauces de las corrientes y los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;
- IX.- Las riberas y zonas federales de las corrientes;

X.- Las presas, diques u vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia competente de la materia, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

XI.- Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;

XII.- Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia;

XIII.- Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten, y

XIV.- Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes que regulen bienes nacionales.

Para aprovechamiento especiales sobre los bienes de uso común, se requiere concesión, autorización o permiso otorgados con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes.

III.- Los bienes muebles e inmuebles de la Federación;

IV.- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades;

V.- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y

VI.- Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.

Ahora bien, ya se han mencionado todos aquellos bienes que se consideran de dominio público que están enumerados en la Ley General de Bienes Nacionales a continuación, mencionaremos algunas de las características principales de estos.

Son Inalienables, es decir, no están sujetos al comercio (no se pueden vender, enajenar etc.); sin embargo, habrá casos en los que se podrán llevar a cabo estas acciones cumpliendo todos los requisitos que la misma ley establezca.

Son Imprescriptibles, es decir, no opera la prescripción para obtener derechos sobre ellos.

Pueden ser usados por todos los habitantes, siempre y cuando cumplan con las restricciones o limitaciones que la ley les impone.

Son de carácter Federal y, por tanto, estarán sujetos únicamente a los tribunales de la federación.

Pueden ser muebles, inmuebles, tangibles, intangibles, derechos e ingresos por vías de derecho público.

1.9. Régimen Jurídico de los Bienes de Dominio Privado.

Anteriormente la Ley General de Bienes Nacionales, Publicada el 8 de enero de 1982, regulaba los bienes de Dominio Privado en su artículo 3, sin embargo, esta Ley fue abrogada y la actual, publicada el 20 de marzo del 2004, ya no los regula por lo que estos quedan actualmente regulados por el Código Civil, en materia Federal, además de la Constitución Política, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Agraria, la Legislación forestal, la Ley de vías Generales de Comunicación, entre otras; y con lo que respecta a lo privado son aplicables el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal.

Los bienes inmuebles que no puedan ser incorporados al dominio público, estarán sujetos a lo establecido por el artículo 84, la cual los considera como inmuebles federales y que no sean útiles para destinarlos al servicio público o que no sean de uso común, podrán ser objeto de los siguientes actos de administración y disposición:

Artículo 84. - Los inmuebles federales que no sean útiles para destinarlos al servicio público o que no sean de uso común, podrán ser objeto de los siguientes actos de administración y disposición:

I.- Enajenación a título oneroso;

II.- Permuta con las entidades; los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios o con sus respectivas entidades paraestatales, o con los particulares, respecto de inmuebles que por su ubicación, características y aptitudes satisfagan necesidades de las partes;

III.- Enajenación a título oneroso o gratuito, de conformidad con los criterios que determine la Secretaría, atendiendo la opinión de la Secretaría de Desarrollo

Social, a favor de instituciones públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas;

IV.- Venta a los propietarios de los predios colindantes, de los terrenos que habiendo constituido vías públicas hubiesen sido retirados de dicho servicio, o los bordos, zanjas, setos, vallados u otros elementos divisorios que les hayan servido de límite. Si fueren varios los colindantes y desearan ejercer este derecho, la venta se hará a prorrata;

V.- Donación a favor de organismos descentralizados de carácter federal cuyo objeto sea educativo o de salud;

VI.- Enajenación onerosa o aportación al patrimonio de entidades;

VII.- Afectación a fondos de fideicomisos públicos en los que el Gobierno Federal sea fideicomitente o fideicomisario;

VIII.- Indemnización como pago en especie por las expropiaciones y afectaciones previstas en el artículo 90 de esta Ley;

IX.- Enajenación al último propietario del inmueble que se hubiere adquirido por vías de derecho público, cuando vaya a ser vendido;

X.- Donación a favor de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, o de sus respectivas entidades paraestatales, a fin de que utilicen los inmuebles en servicios públicos locales, fines educativos o de asistencia social; para obtener fondos a efecto de aplicarlos en el financiamiento, amortización o construcción de obras públicas, o para promover acciones de interés general o de beneficio colectivo;

XI.- Enajenación a título oneroso a favor de personas de derecho privado que requieran disponer de dichos inmuebles para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad, o para la realización de programas de vivienda y desarrollo urbano;

XII.- Arrendamiento, comodato o usufructo a favor de instituciones que realicen actividades de asistencia social o labores de investigación científica, siempre que no persigan fines de lucro;

XIII.- Enajenación a título oneroso o gratuito, arrendamiento o comodato a favor de organizaciones sindicales constituidas y reconocidas por la legislación laboral, para el cumplimiento de sus fines;

XIV.- Arrendamiento en forma total o parcial, y

XV.- Los demás actos de carácter oneroso que se justifiquen en términos de esta Ley o de las leyes aplicables.³¹

Los inmuebles federales considerados como monumentos históricos o artísticos, conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente, no podrán ser objeto de desincorporación del régimen de dominio público de la Federación.

Los inmuebles federales señalados en el párrafo anterior, con excepción de aquéllos nacionalizados a que se refiere el artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes o después de su promulgación, podrán ser otorgados en comodato a favor de personas de derecho privado que no tengan fines de lucro, siempre y cuando garanticen su uso social, y se comprometan a absorber los costos de restauración, conservación y

³¹ Ley General de Bienes Nacional, Vigente.

mantenimiento necesarios y a dar a los inmuebles un uso compatible con su naturaleza.

En los casos en que la Federación ejerza la posesión, control o administración de un inmueble a título de dueño, sin contar con el instrumento de propiedad correspondiente, podrá ceder los derechos posesorios a título oneroso o gratuito en los supuestos establecidos en este artículo relativos a la enajenación de inmuebles en que sea procedente la desincorporación del régimen de dominio público de la Federación.

Para llevar a cabo los actos de disposición que tengan el carácter de gratuitos a que se refiere este artículo, deberá contarse con el respectivo dictamen que justifique la operación.

Los ingresos que se obtengan por la venta de inmuebles federales deberán concentrarse en la Tesorería de la Federación. Las contribuciones y demás gastos que cubra la Secretaría para efectuar la venta de los inmuebles federales, serán con cargo al producto de la venta. Para recuperar dichos gastos, la Secretaría efectuará los trámites presupuestarios procedentes ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo que dispongan los ordenamientos en materia presupuestaria y fiscal que resulten aplicables.

Cuando las dependencias pongan a disposición de la Secretaría para su venta los inmuebles federales que estén a su servicio, o la propia Secretaría proceda a su enajenación, se les podrá otorgar un porcentaje de los ingresos que se obtengan por su venta para que el monto correspondiente lo apliquen al mejoramiento de las áreas en las que se presten servicios a la ciudadanía en términos de lo que disponga el Presupuesto de Egresos de la Federación.

CAPITULO II GENERALIDADES DE LA EXPROPIACION.

2.1. Antecedentes de la Expropiación.

Los antecedentes, mas remotos sobre la expropiación, comenta el Doctor Miguel Acosta Romero, se encuentran en la Biblia. En el libro segundo Samuel, el rey requiere la propiedad de los particulares para levantar un altar a Dios, con el objeto de que use la plaga o mortandad en el pueblo, pero aclara que tal entrega de la propiedad será mediante pago de precio, porque no ofrecerá a Jehová mi Dios holocausto por nada.³²

2.1.2. En Roma.

En el Derecho Romano encontramos un precedente respecto de la expropiación en el Digesto, libro VIII, título V, ley XIII, párrafo I, en los siguientes términos: “ Si consta que en tu campo hay canteras, nadie, que no tiene derecho para hacer esto, puede extraer piedras contra su voluntad, con título ni privado ni público, a no ser que en aquellas canteras haya tal costumbre, para que si alguien quisiera extraer piedras de ellas, no lo haga de otro modo que pagando antes por ello al dueño el tributo acostumbrado; pero debe extraer las piedras, después que satisfaga al dueño de suerte que ni se entorpezca el uso de la piedra necesaria, ni al dueño con derecho se le quite la propiedad de la cosa.

2.1.2. En España.

En el Derecho Español, “En el Fuero Juzgo, encontramos de este derecho en bosquejo en la ley V, título I, libro segundo; pero sin aparecer naturalmente todos los caracteres genuinos del derecho de expropiación. Por el contrario, la cita hecha por algunos autores de la disposición de don Alfonso en Valladolid, el

³² Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo, parte Especial Vol. I p.594

año de 1325, ordenando” que se alguna carta emanare desaforada de la cancillería o de cualquiera alcaldes o jueces en que manden lisiar o matar, o prender alguna o algunas personas, o les tomar sus bienes, o desterrar, o desheredar a alguna o algunas personas, o contra cosa desaguizada, que tales cartas no sean cumplidas”,

2.2. Antecedentes Legislativos de la Expropiación en México.

2.2.1 Constitución de 1812.

La expropiación ha tenido antecedentes legales, en nuestro país en la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 172 que se refería a las restricciones del rey, disponía en la fracción décima de dicho precepto lo siguiente:

Undécima. No puede el rey tomar la propiedad de ningún particular, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen vista de hombres buenos.

2.2.2 .Constitución de 1814.

La facultad estatal expropiatoria no era desconocida; muy por el contrario, los diversos ordenamientos constitucionales que estuvieron vigentes, con excepción del Acta de Reformas de 47 que reimplantó la Constitución Federal de 1824, se refieren a la expropiación en los artículos que vamos a transcribir, Artículo 35. “Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación”.

2.2.3. Constitución de 1824.

“El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en

algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno" (Art. 112, frac. LII, de la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824.³³

Ley Constitucional de 1836.

Artículo.2. Son derechos del mexicano: No poder ser privado de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella, ni en todo ni en parte. Cuando un objeto de publica utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental de los Departamentos; y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado uno de ellos por él según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla. La calificación podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia de la capital, y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo"

(Art. 9° , frac. XIII, de las Bases Orgánicas de 1843).

La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particular o corporaciones, y ninguno puede ser turbado ni privado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes y ya consista en cosa, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley"

³³ Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales .p.483

2.2.4. Constitución de 1857.

En la Constitución de 1857 en su artículo 27 disponía: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse."

La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta debe verificarse.

Sobre la base de este precepto se expidieron en las siguientes fechas las leyes;

De 31 de mayo de 1882, que autorizó al Ayuntamiento de México y el Ejecutivo Federal para hacer expropiaciones por causa de utilidad pública, con sujeción a las bases consignadas en la concesión otorgada el 13 de septiembre de 1880 a la Compañía Constructora Nacional para la construcción de un Ferrocarril de México la Océano Pacífico y de México a la Frontera Norte; de 3 de julio de 1902, adicionado la anterior, de 3 de noviembre de 1905, autorizando al ejecutivo para decretar y llevar acabo la expropiación de aguas potables y terrenos para los servicios municipales de los territorios federales. Existen además disposiciones especiales en las leyes de minería, aguas, patentes, etc.

La expropiación agraria. A esta expropiación se le podría llamar específica, que tiene lugar en materia agraria y que se traduce en la afectación de los latifundios a favor de los núcleos de población. Este acto puede consistir en dos procedimientos específicos: el de restitución de tierras y aguas, y el de dotación, a que se refieren la fracción IX del artículo 27 constitucional. Estos dos actos específicos, cuyo objetivo constituye a su vez la motivación de la Reforma Agraria iniciada desde el famoso Plan de Ayala, se desarrollan conforme a procedimientos especiales previstos en las fracciones VII y XVIII del artículo 27 de la Ley Suprema, que incorporaron la Código Fundamental las disposiciones de la ley de

6 de enero de 1915, y regulados por la legislación secundaria en materia agraria que ha estado vigente desde 1917 hasta la fecha.

Como algo histórico, existe la siguiente tesis con el siguiente rubro:

EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA.

La Ley de 6 de enero de 1915, que forma parte integrante del artículo 27 constitucional, establece los procedimientos conforme a los cuales deben efectuarse las expropiaciones para dotar de tierras a los pueblos, y no previene que es estos casos se oiga, previamente, a los dueños de los predios expropiados.³⁴

2.2.5. Constitución de 1917.

Así llegamos a la Constitución de 1917. la cual en el artículo 27, párrafo segundo, establece:

Antes me permito transcribir el comentario que hicieron los integrantes de la Comisión nombrada por la Academia de Jurisprudencia y Legislación de la España, acerca del proyecto de ley de expropiación de 1936. El artículo 27 de la Constitucional, consagra de manera evidente en sus dos primeros párrafos, el derecho a la propiedad y los antecedentes de ese precepto son perfectamente explícitos sobre el particular; así por ejemplo dentro del congreso Constituyente de Querétaro en el año de 1917, los Ciudadanos General Francisco J. Mújica, Alberto Román L. G. Manzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, quienes integraban la Comisión Dictaminadora del Artículo 27 Constitucional, en él dictaminaron relativo a dicho precepto, dijeron: "Si se considera que todo esfuerzo, todo trabajo humano, va dirigido a la satisfacción de una necesidad, que la naturaleza ha establecido una relación constante entre los actos y sus resultados, y que cuando se rompe invariablemente esa relación se hace imposible la vida, fuerza será

³⁴ Amparo administrativo en revisión. Baigts Manuel. 23 de agosto de 1918. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Enrique M. De los Ríos y Manuel E. Cruz. La publicación no menciona el nombre del ponente.

convenir en que LA PROPIEDAD ES UN DERECHO NATURAL, puesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable. El afán de abolir la propiedad individual inmueble no puede considerarse en su esencia sino como una utopía; pero ese deseo es revelador de un intenso malestar social al cual nos referiremos después, que está reclamando remedio sin haber llegado a obtenerlo.³⁵

Como consecuencia de lo expuesto, la comisión después de consagrar la propiedad como garantía individual poniéndola a cubierto de toda expropiación que no este fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto esa derecho.

Con la exposición anterior, fundaron el proyecto del artículo 27 Constitucional, que sometieron a la consideración del Congreso en el cual el primer párrafo estaba redactado en los términos del precepto vigente y el segundo párrafo decía: "La propiedad privada no puede ser expropiada sino por causa de utilidad publica y mediante indemnización."³⁶

Volviendo a nuestra Carta Magna de 1917, la cual en el artículo 27, párrafo segundo, establece:

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

Esto es en lo que se refiere la las expropiación en materia federa, en tanto en materia local o estatal la propia constitución señala lo siguiente:

Fracción VI, segunda parte;

³⁵ Diario de los debates de Congreso Constituyente Periodo Unico.- Tomo II. N. 72 pág. 774.

³⁶ Dictamen de la Comisión nombrada por la Academia Mexicana de Jurisprudencia y legislación correspondiente de la España, acerca del proyecto de la Ley de Expropiación.

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

2.3. La Expropiación como Garantía al Derecho de Propiedad.

El tema que pretendemos tratar en este apartado es precisamente la expropiación como una garantía al derecho de propiedad; y para ello nos referiremos a lo que señala el Maestro Ernesto Gutiérrez y González en su obra *El Patrimonio* en la cual manifiesta: Que la expropiación es una verdadera garantía a la propiedad, por las razones que él considera y que enseguida transcribo:

1.- Sólo se le puede privar al particular de un bien de su propiedad por causa de utilidad pública, lo cual significa que de ninguna otra manera se le puede privar de sus bienes por el Estado.

2.- El hecho de que el particular sepa que sólo se le puede privar de la propiedad de sus bienes por causa de utilidad pública y mediante indemnización, es suficiente para que entienda que está legalmente reconocida su propiedad privada y consagrado el respeto a la misma.

3.- Sabe además, el particular que, si bien se le puede privar de la propiedad de sus bienes, se le tiene que cubrir necesariamente lo que la ley designa con el nombre de indemnización, esto es, el equivalente en dinero del valor de la cosa de la cual se le priva.

4.- Esta protección a su propiedad, la consagra no en una ley secundaria, sino que la establece precisamente la Constitución Política del País.³⁷

Por estas razones, se puede entonces tomar por buena la afirmación de que la expropiación no debe entenderse como un ataque a la propiedad del particular, sino como una garantía teórica a la existencia de la propiedad privada. El hecho de que el particular sepa que solo se le puede privar de la propiedad de sus bienes por causa de utilidad pública y mediante indemnización, es suficiente para que entienda que esta legalmente reconocida su propiedad privada y consagrado el respeto a ella, y que no se le privara por el solo capricho del gobernante en turno. Sabe, además, el particular que, si se le priva de la propiedad de sus bienes tiene también el derecho a que se le dé una indemnización, a que necesariamente se le cubra una cantidad como importe del valor del bien de que se le priva. Sabe finalmente, que esta protección a su derecho de propiedad, se consagra no solo en una ley secundaria como la de expropiación, y en el Código Civil, sino que ambos Ordenamientos encuentran su fundamento en disposiciones de la Constitución, lo que significa que es un derecho consignado al máximo nivel, en la Ley Suprema.

Como podemos apreciar el derecho de propiedad esta perfectamente delimitado desde nuestra Constitución hasta los ordenamientos particulares, con fin de que siempre se respete su derecho a la misma.

2.4. Concepto de Expropiación.

El diccionario define a la expropiación de la siguiente manera:

³⁷ Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho Administrativo. P987.

Expropiación; Privación singular de la propiedad privada o de derechos e intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que sean las personas o entidades a que pertenezcan acordada imperativamente por la administración.³⁸

Otro diccionario la define como;

La limitación del derecho de propiedad en virtud de la cual al dueño de un bien, mueble o inmueble, queda privado del mismo mediante un precio o indemnización, en beneficio del interés público³⁹.

a) Primeramente señalaremos el concepto que señala la Constitución y así tenemos que el artículo 27, párrafo segundo, establece:

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

La Constitución no señala un concepto de Expropiación, toda vez que solo se limita a señalar que esta se hará por causa de utilidad pública, asimismo, tampoco define que es utilidad pública, desde luego se entiende que esto lo debe prever la ley reglamentaria y que es precisamente la Ley de Expropiación, den Materia Federal.

b) La ley de Expropiación;

En su artículo 1° dice: Se consideran de utilidad pública:

- I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

³⁸ Diccionario Básico Jurídico, Edil. Granada, 1992

³⁹ De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho. 1998.

- III. El embellecimiento, ampliación, y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.
- IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideren como características notables de nuestra cultura nacional;
- V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores, el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades publicas;
- VI. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;
- VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;
- VIII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase particular;
- IX. La creación fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.
- X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;
- XI. La creación o mejoramiento de centros de población de sus fuentes propias de vida;
- XII. Los demás casos previstos por leyes especiales.⁴⁰

⁴⁰ Ley de Expropiación de 1936, vigente.

Con esta ley sucede lo mismo no contiene un concepto de expropiación, toda vez que el artículo que transcribí, solo da una serie de supuestos en donde se considera que puede existir utilidad pública.

c) El Código Civil Federal, en cual en su artículo 831 determina;

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

2.4.1. Concepto de Expropiación.

El Diccionario de la Lengua española, define a la expropiación de la siguiente manera es una acción y efecto de expropiar; expropiar desposeer de una cosa a su propietario

Por su parte varios autores nos dan su Concepto de expropiación tal como:

Miguel Acosta Romero;

"La expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia".⁴¹

Concepto de Expropiación del Doctor Gabino Fraga;

"La expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir

⁴¹ Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo, 1ª Edición, Vol. 1, Edit.. Porrúa, Méx. P. 598.

una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad”.⁴²

Concepto de Expropiación del Maestro Andrés Serra Rojas;

“La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado- y en ocasiones un particular subroga en sus derechos- unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa”.⁴³

Por su parte Juventino V. Castro “ La expropiación solo impone una modalidad- si bien muy importante -, al derecho de disposición, desde el momento en que de hecho impone una venta forzosa de los inmuebles, y a un precio predeterminado (el valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, de acuerdo con el párrafo segundo de la fracción VI) es verdad que esta modalidad es muy trascendente, pero se insiste que el hecho de que a continuación de la expropiación debe seguir una indemnización compensatoria, de ninguna manera es nulificante de la propiedad privada misma”

Concepto de Expropiación del Doctor Ernesto Gutiérrez y Gutiérrez;

“Expropiación es el acto que realiza el Estado, unilateral y soberano, por conducto del funcionario competente de su órgano ejecutivo o administrativo, por medio del cual priva, para sí o para un tercero, a una persona de un bien propiedad o posesión de ésta, mediante el pago de una retribución o indemnización, para aplicarlo a la satisfacción de una necesidad pública,

⁴² Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho Administrativo. p. 990

⁴³Ob. Cit. p. 994.

directamente por él o indirectamente por un tercero, y que solo con ese bien puede ser satisfecha en todo o en parte".⁴⁴

Por último el maestro Ignacio Burgoa señala en su libro de las Garantías individuales, en lo que se refiere a la utilidad pública, por lo que se refiere al fundamento para que se dé la expropiación.

... la numeración casuística de utilidad pública en materia expropiatoria es incorrecta y trae consigo graves consecuencias en la práctica, además de que deja al capricho del Poder Ejecutivo ordinario, federal o local, la expedición de decreto de expropiación, los cuales en muchas ocasiones pueden no fundarse en una utilidad pública. Por tal motivo, debe pugnarse porque la ley, al fijar las causas por las que procede la expropiación, tome en consideración, mediante una declaración general, el concepto de utilidad pública...⁴⁵

Por lo que se refiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existe la siguiente tesis en la cual define lo que se debe entender por expropiación, con el siguiente rubro:

La ocupación de la propiedad expropiada no requiere de intervención judicial.

...La expropiación es un acto administrativo por el cual el Estado, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, afecta determinados bienes, por causas de utilidad pública, para satisfacer necesidades que están por encima del interés privado....

2.4.2. Elementos de la Expropiación.

EL maestro Acosta Romero, al referirse a los elementos de la expropiación, señala los siguientes:

⁴⁴ Op. Cit. p.994

⁴⁵ Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. P 471

- 1).- El fin que determina la expropiación, que se identifica con la utilidad pública;
- 2).- Los sujetos, expropiante o expropiado;
- 3).- El bien objeto de la expropiación;
- 4).- La indemnización a pagar, y
- 5).- El procedimiento expropiatorio.⁴⁶

1).- El fin que determina la expropiación, que se identifica con la utilidad pública;

El mismo autor señala la imposibilidad de poder tener una definición de utilidad pública, ya que para ello hay que tomar en cuenta una serie de circunstancias, como son condiciones políticas, económicas y sociales entre otras, ante tales circunstancias, coincide con la definición que da el doctor Gabino Fraga, y que a la letra dice: la utilidad pública; existirá en todos los casos en que el Estado tiene obligaciones que cumplir, por razones de satisfacción de una necesidad de la colectividad.

2).- Los sujetos, expropiante o expropiado;

En este punto, el mismo autor señala, como sujetos a dos, un activo y un pasivo o también se pudiera decir, expropiante y expropiado.

Sujeto activo o Expropiante.- Titular de la potestad expropiatoria. Ha de tratarse de un sujeto dotado de poder público, o lo que es lo mismo, una persona jurídica pública capaz de ser titular de potestades (Estado, Comunidad, Municipio).

Sujeto pasivo o Expropiante.- Propietario o titular de derechos reales o intereses económicos directos sobre la cosa expropiada.⁴⁷

3).- El bien objeto de la expropiación;

⁴⁶ Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo. P. 601

⁴⁷ Diccionario Básico Jurídico. Ed. Granada. 1992.

Por tal se entiende, como el bien que se expropia, el cual puede ser bien mueble o inmueble, cabe señalar que la única excepción es el dinero.

4).- La indemnización a pagar, y

El doctor Miguel Acosta Romero, señala a la indemnización como la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado, a cambio de la transferencia de su propiedad y que es fijada conforme al valor fiscal del bien expropiado, o bien, mediante peritos, cuando se trate de un bien que no tiene señalado valor fiscal.

5.- El procedimiento expropiatorio.⁴⁸

Aquí el Doctor Acosta Romero, hace referencia a lo que señala el doctor Andrés Serra Rojas, de siguiente manera:

- 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.⁴⁹

De ahí que por expropiación podemos entender como el acto por el cual el Estado, por medio de los órganos autorizados por la ley, para privar a alguna persona de su propiedad por una causa de utilidad pública y a cambio de la indemnización correspondiente. La expropiación es pues, una composición de

⁴⁸ Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo. P. 601

⁴⁹ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. P. 431

factores y un conflicto entre los derechos públicos y privados; es la armonización de ambos de manera que las necesidades públicas puedan quedar satisfechos, sin lesionar otra necesidad pública, como es la de respetar la propiedad, ni los patrimonios privados.

En lo que se refiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contempla como elementos de la utilidad pública, para toda expropiación por causa de utilidad pública, se requieren los siguientes: 1º. La ley que determine las causas en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; 2º. Declaración de la autoridad administrativa, de que en determinados casos es de utilidad pública esa ocupación; y 3º. Diligencias de expropiación, que tengan por objeto fijar el monto de la indemnización.⁵⁰

2.5. Autoridades que declaran la Expropiación.

Antecedentes:

En la Constitución de 1857 no se determinaban las autoridades que deberían intervenir, toda vez que sólo se limitaba en señalar, que la propiedad sólo podía ser ocupada por causa de utilidad pública y previa indemnización, dejando a las leyes secundarias la fijación de las autoridades competentes para realizar los diversos actos que la expropiación implica.

Expedición de la ley de expropiación;

De acuerdo con el artículo 27, fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución, vigente: la expedición de la ley de expropiación corresponde a la Federación y a los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, por lo tanto, corresponde al

⁵⁰ Amparo en revisión 1422/74. María Soledad Zepeda Rivera y coagraviados. 21 de enero de 1975. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Salvador Mondragón Guerra. Secretario: Francisco M. Ramírez.

Congreso de la Unión, y a las Legislaturas de los Estados, determinar los casos los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

Iniciación del procedimiento expropiatorio

El procedimiento administrativo de expropiación se inicia sin formalidades de procedimiento estrictas, y aún sin audiencia del interesado. Va destinado a que durante él se compruebe la causa de utilidad pública, que debe fundar el Decreto de expropiación, recordando que la autoridad que la realiza debe ser competente.

La ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 27 Fracción XX: “corresponde a la Secretaría de Gobernación: ejercer el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia”.⁵¹

c) Declaración de expropiación

El artículo 27, en su fracción VI, párrafo segundo, Constitucional, señala que de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El artículo 3º. De la Ley de expropiación expresa que “ el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, dependencia administrativa o gobierno de los territorios correspondientes tramitará el expediente de expropiación, desocupación o de limitación de dominios y en su caso hará la declaratoria respectiva”. Esta declaratoria se formula sin intervención del afectado, al cual se notifica por medio del Diario Oficial y se notificará personalmente al expropiado.

d) Autoridad a la que le corresponde la ejecución de la expropiación

⁵¹ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. P. 438

La Constitución de 1917 no precisa las autoridades que deben hacer la ejecución.

El artículo 7º. De la Ley de Expropiación, Federal, ordena:

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

En los casos de urgencia, como es guerra, abastecimiento de las ciudades de artículos de consumo necesario, de los procedimientos para combatir la propagación de epidemias, de incendios, inundaciones u otras calamidades públicas; los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública, el Artículo 8 de la misma ley, señala;

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

Intervención judicial.

El artículo 27, fracción VI, expresa en su parte relativa: "...El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioro 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".⁵² Desde luego por lo que se refiere a la fijación del precio y el pago de la expropiación son posterior a la declaración de la expropiación.

En el párrafo decimoquinto del artículo 27, indica que al Poder Legislativo corresponde la declaración de la causa de utilidad pública, por la que procede; al Poder Administrativo, la declaración concreta de que existe la causa de utilidad pública prevista por la ley, y la de que un bien determinado debe expropiarse para satisfacer esa utilidad pública.

Sin embargo, la Constitución no habla expresamente de cuál es la autoridad que debe ejecutar la expropiación, es decir, qué autoridad prácticamente debe llevar a cabo la desposesión del particular y la atribución del bien expropiado a favor del Estado.

Con motivo de esa falta de declaración expresa, se han sostenido dos opiniones contrarias; una, según la cual una vez que la autoridad administrativa ha declarado la procedencia de la expropiación, su ejecución debe realizarse por la autoridad judicial.

Para fundar esta opinión se recurre la fracción VI, párrafo tercer, del mismo artículo 27, según el cual " 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."

La otra opinión dice que no es necesario la intervención de la autoridad judicial, se aduce como fundamento el mismo párrafo tercero, fracción sexta del artículo 27, pues en él, después de fijar que el Poder Legislativo debe declarar por qué causas de utilidad pública procede la expropiación y que el Poder

⁵² Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. p. 440.

Administrativo haga la declaración en cada caso concreto, no viene a dar intervención a la autoridad judicial sino el procedimiento de indemnización y eso sólo por lo que atañe al exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la consignación del valor fiscal, o cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.⁵³

Por otro lado el artículo 2, de la Ley Federal de Expropiación, señala:

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

2.6. El Proceso Expropiatorio.

El proceso expropiatorio se inicia sin ninguna formalidad, toda vez que la Ley Federal de Expropiación no exige alguno, sin embargo, en su artículo 3, ordena la integración de un expediente de expropiación por parte de la secretaria de estado o Gobierno del Distrito Federal, el citado artículo es omiso al no señalar cual debe ser el contenido de dicho expediente, de acuerdo con la intención de la presente investigación es en esta parte en donde debe constar el **proyecto técnico**, es decir, este debe ser el que de inicio al proceso expropiatorio, toda vez que debe estar integrado por los estudios que permitan a la autoridad expropiatoria determinar la utilidad pública sobre el bien que se pretenda expropiar; por otro lado, también permitirá al expropiado tener la certeza que la expropiación planteado sobre su propiedad cumple con las garantías, que le otorga nuestra Carta Magna, de seguridad y legalidad.

⁵³ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, p. 519.

Actualmente la expropiación se debe llevar de conformidad con lo ordenado por la Ley Federal de Expropiación vigente, esto es:

Primeramente debe de comprobarse que la propiedad a expropiar se encuentra dentro de los supuestos que se consideran como de utilidad pública; así tenemos que la Ley de expropiación en su artículo 1° establece, se consideran de utilidad pública:

- I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;
- III.- El embellecimiento, ampliación, y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquiera otra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.
- IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y los objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;
- V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores, el abastecimiento de las ciudades o centros de población de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas.
- VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;
- VII.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;
- VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular.

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

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

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

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

Una vez determinado lo anterior, se deben realizar todos los estudios necesarios para establecer que el bien a expropiar realmente satisface una necesidad pública, es importante resaltar que esto, actualmente, queda al arbitrio de la autoridad expropiante, toda vez que la ley no lo ordena, sin embargo, en la jurisprudencia que establece la Suprema Corte de Justicia, sí exigen que se practiquen los estudios como garantía al expropiado, estos estudios los deberá realizar la secretaria de Estado, Departamento Administrativo o el Gobierno del Distrito Federal, quien requiera del bien expropiado.

Posteriormente, y sin previa audiencia del afectado se decretara el acto expropiatorio tal y como lo establecen el artículo 4° que a la letra dice:

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

Ahora bien una vez publicado el decreto, el particular puede interponer Recurso Administrativo de revocación, dentro de los quince días siguientes el cual deberá interponer 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.

En caso de que no se haya interpuesto el recurso anterior se procederá a establecer el pago de una indemnización la cual se determinara de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de Expropiación que a la letra dice.

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

Cuando exista controversia por el monto de la indemnización establecida se estará a lo dispuesto en los artículos 11 a 18 de la Ley de Expropiación. Que a la letra dicen:

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 18.- Si la ocupación fuere temporal, el monto de la indemnización quedara a juicio de peritos y a judicial en caso de limitación de dominio.

Una vez fijada la indemnización de acuerdo a lo anterior, la misma deberá ser cubierta por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio; cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el monto de la indemnización, así lo establece el artículo 19 de la Ley Federal de Expropiación.

La anterior indemnización deberá ser pagada dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.

Si el bien no es destinado para satisfacer la causa para la cual fue expropiado, el particular podrá ejercitar la acción de reversión; en cuanto a este punto el doctor Gutiérrez y González señala: Es del todo injusto, no sólo para el particular que sufrió la expropiación, sino también para la generalidad de los gobernados, el que se le de al Estado un lapso tan largo, cinco años, para que haga aplicación del bien, a la necesidad pública.

Si se trata de una necesidad pública, corresponde al Estado satisfacerla con prontitud y una vez que se tiene el bien capaz de satisfacer dicha necesidad el término para realizar su aplicación debe ser inmediato y no de cinco años como lo contempla el artículo 9 de la Ley Federal de Expropiación.

En este sentido el maestro Gutiérrez y González, señala al referirse al término en la expropiación; Es muy amplio el plazo que se le da al Estado para que satisfaga lo que se dice que es una necesidad pública, desvirtuándose con ello la idea de que fuera una verdadera necesidad, y dando lugar a pensar que se trata sólo del deseo de consumir una venganza en contra de la persona a la cuyas se le hace en ese caso, víctima de la expropiación,

Ahora bien, anteriormente hablamos que el propietario del inmueble expropiado, tiene la posibilidad de interponer el recurso administrativo de revocación y con ello iniciará un procedimiento para solicitar se analice por parte de la autoridad competente, que la expropiación no se ha llevado a cabo con la debida legalidad.

Este recurso lo deberá interponer el expropiado, ante la autoridad administrativa que llevó a cabo todo el procedimiento previo a la expropiación y con ello manifestar que se violaron algunos de sus derechos. Así el artículo 6° de la Ley Federal de Expropiación, establece: 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.

Cabe aclarar que existen pocos elementos, con los cuales se pueda defender el afectado, toda vez, que la Ley Federal de Expropiación, no contempla formalidades de la cual el afectado se pudiera doler, ello en virtud de que no exige formalidades que este obligada a respetar.

Si una vez agotado este procedimiento la autoridad revoca la expropiación, el propietario tendrá la opción de interponer el amparo ante un Juez de Distrito para que se le conceda la protección que pide, y una vez esta autoridad analice todo lo que se le ha presentado resolverá si efectivamente existe o no la necesidad pública que determinaron los funcionarios públicos responsables.

Es importante señalar que para que el juez este en posibilidad de entrar al estudio de la demanda de amparo planteada, tenga que auxiliarse de la jurisprudencia que la Suprema Corte de Justicia, ha establecido; en las cual ha concluido que la expropiación al realizarse es necesario la existencia de **estudios técnicos**.

2.7. Expropiación por causa de Utilidad Pública

Anteriormente señalamos a la utilidad pública, es por ellos que consideramos que el móvil, la razón de ser, es decir, la causa de la expropiación es la utilidad pública, éste es el elemento esencial de la facultad de expropiar. La utilidad es la cualidad que atribuimos a las cosas de satisfacer nuestras necesidades, y por lo tanto, para que haya utilidad pública se requieren los siguientes elementos:

Una necesidad pública que debe ser satisfecha

Un objeto considerado como capaz de satisfacer esa necesidad,

El posible destino en concreto del objeto a la satisfacción de la necesidad.

Si falta cualquiera de estos elementos no puede haber utilidad pública;

Por ejemplo, si falta la necesidad los bienes son superfluos y aún pueden ser nocivos; si la cosa no es adecuada, la necesidad subsiste lo mismo que si falta la aplicación de la cosa a la satisfacción de la necesidad, entonces la expropiación es inútil y, por lo tanto improcedente. Desde este punto de vista la expropiación es un medio por el que el Estado

adquiere un satisfactor determinado para aplicarla a la satisfacción de una necesidad pública.

En términos generales, la Necesidad Pública, es un estado general de desagrado, un malestar que desaparece aplicando a ella el satisfactor correspondiente, que lo mismo puede ser un bien material, que un bien inmaterial, o ciertos actos o ciertas instituciones. Hay necesidad pública de gobierno, de justicia, de educación, de recreo, de descanso, de trabajo, de alimentación, etc. Son ilimitadas en número, pero para ser satisfechos no requieren siempre un bien material, sino una buena ley, un buen gobierno, un juez probo y competente, una limitación en horas de trabajo, un aumento de producción.

Hay utilidad pública en todo aquello con que se puede satisfacer una necesidad pública; para la utilidad que da lugar a la expropiación es únicamente la de los bienes, en cuanto sean capaces de cubrir la correspondiente necesidad. No obstante la ley de expropiación incurre en el error grave de hacer una sola institución de tres instituciones distintas que tienen como móvil las necesidades públicas; tales son la expropiación, la ocupación y las limitaciones de dominio.

La expropiación, implica la transmisión del derecho de propiedad; la ocupación temporal implica solamente una perturbación en la posesión y las limitaciones de dominio son restricciones o modalidades al derecho de propiedad.

El segundo párrafo de, la fracción VI del artículo 27 Constitucional, dispone que las leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones determinaran los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada. No faculta a los Municipios por que ellos no pueden legislar y la Constitución ha querido una vez más proteger a la propiedad privada de posibles abusos de la autoridad administrativa haciendo que sean las leyes las que establezcan cuando es de utilidad pública la expropiación.

La Ley Federal de Expropiación no satisface, sin embargo, el mandamiento constitucional. El de fijar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación, pretende enumerar las causas de utilidad pública; ambos conceptos son distintos, Los casos en que es de utilidad pública la expropiación sólo podrá establecerse relacionando el bien satisfactor con la necesidad pública. Por lo mismo, esos bienes son de utilidad pública, cuando se destinan a satisfacer una necesidad pública y corresponde decirlo así a la ley y especificar cuáles son las necesidades a que los bienes expropiados se aplican.

La numeración del artículo primero de la ley Federal de Expropiación es una reproducción sin sentido jurídico de la parte final del párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, que dice: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública", pero esta disposición de la Constitución por causa se entiende la de las expropiaciones, es decir, la causa de las expropiaciones es la utilidad pública, mientras que la disposición de la ley entiende de lo contrario, es decir, por causa entiende la causa de utilidad pública, que no es lo que pretende la Constitución.

Asimismo, lo que enumera la Ley Federal de Expropiación no son tampoco las causas de utilidad pública sino un conjunto de actos tendientes a satisfacer necesidades a las cuales designa con los nombres de: la satisfacción, el abastecimiento, la distribución, la recreación, el embellecimiento, la apertura, la construcción, la conservación, la explotación, el aprovechamiento, el desarrollo, el fomento, el mejoramiento, la ampliación, el saneamiento, el embellecimiento, el alineamiento, las metas, las medidas y los procedimientos, todos estos términos se refieren a los actos tendientes a satisfacer las medidas correspondientes pero esos actos no requieren necesariamente la expropiación, ni la ocupación temporal, ni la limitaciones de dominio, sino que estas tres instituciones pueden ser auxiliares para la realización de aquellos fines; que no es esto lo que concretamente reclama la Constitución de las leyes sobre la materia; cuando se

refiere a los casos en que sea de utilidad pública la expropiación. De aquí resulto una enorme vaguedad que puede ser aprovechada indebidamente por las autoridades administrativas en perjuicio de la seguridad que la Constitución da a la propiedad privada.

Existen en nuestra legislación varios supuestos por los cuales se puede expropiar por causa de utilidad pública, así en nuestra Constitución en su artículo 27, fracción sexta, segunda parte establece: " Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinaran los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basara en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las Oficinas Catastrales o Recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él, de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observara cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas".⁵⁴

Es preciso mencionar, que el hecho de que se mencionen las causas por las cuales se debe considerar a un bien como de utilidad pública, no implica que al llevar a cabo la misma, se cumpla realmente con lo establecido, es por ello que se hace necesario realizar un minucioso estudio para precisar de una manera convincente qué bien realmente cubrirá una necesidad pública.

Por otro lado la Suprema Corte de Justicia, ha señalado que el higienizar una ciudad y embellecerla, indiscutiblemente obedece a una causa de utilidad pública; pero de esto no se infiere que para sanearla y embellecerla, haya necesidad de

⁵⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ed. Porrúa 2005.

expropiar a todos los dueños de terreno de un centro urbano, porque razonando así, se llegaría al absurdo, pues tanto el embellecimiento como el servicio de sanidad, deben ubicarse en los lugares bien determinados, en que sea necesario realizar esos propósitos de acuerdo con un **plano de estudio resuelto por técnicos** quienes a través del dictamen que emitan, pondrán de manifiesto las razones de conveniencia o necesidad que hay para llevar a cabo ciertos trabajos, ya sea en toda la población o en una zona determinada, de tal modo que se aprecie sin género de duda, la razón de expropiar concretamente determinados bienes; pero si esto no sucede así, puede dudarse de la bondad del fin expropiatorio que se dice perseguir, y en esta situación lo prudente y jurídico es detener la ejecución del decreto o acuerdo que tal cosa ordena, mientras se falla el negocio en lo principal, sin que esto pueda significar que se afecte el interés general o se contravengan disposiciones de orden público, porque también esta fuera de duda que el interés general también radica en el beneficio que la colectividad reciba, a través del decreto expropiatorio; por lo que sí hay duda fundada de lo que se logre el fin de embellecimiento que se pretende, es claro que procede la suspensión mientras se decide la legalidad del decreto que se reclama"⁵⁵

Por otro lado las fases del procedimiento, la misma Suprema Corte de Justicia, la define a la utilidad pública de la siguiente manera:

En la expropiación, según el derecho positivo mexicano, la calificación jurídica de la utilidad pública se verifica a través de un acto formal y materialmente legislativo; en materia federal y local para el Distrito Federal es la Ley de Expropiación la que en su artículo 1º. Define los supuestos de procedencia de la institución que se estudia. La actualización de estos supuestos y su aplicación a la realidad es atribución del Poder Ejecutivo Federal, por cuanto a éste corresponde declarar que en un caso concreto hay utilidad pública que amerita la adquisición forzosa de bienes vía la acción expropiatoria. Esta

⁵⁵ Serra Rojas, Andrés. Op. cit. p.437

declaración de utilidad pública supone necesariamente dos momentos distintos dentro del procedimiento que le precede: en uno, la administración verifica la existencia concreta de una necesidad general o de un requerimiento social que exige satisfacción, es decir, advierte que se está en presencia de alguna de las hipótesis previstas en el artículo 1º. De la Ley de Expropiación; en el otro, la autoridad identifica los bienes que por sus características o cualidades son indispensables para la satisfacción del interés social y que, por ende, deben ser objeto de la expropiación para ser destinado al fin que se persigue. De la conjunción de estos dos momentos, esto es, de la adecuación del bien a los requerimientos sociales del caso concreto dependerá la constitucionalidad del acto expropiatorio, pues sólo puede decirse que existe utilidad pública cuando se aplique razonadamente la necesidad de privar a una persona de sus bienes para afectarlos a un destino distinto⁵⁶.

2.8. Función Social de la Expropiación.

Toda expropiación requiere que este basada en las propias leyes, es decir, que tenga como finalidad la utilidad pública la cual de acuerdo con el Maestro Ignacio Burgoa, esta tiene un carácter eminentemente económico, toda vez que ello implica la idea de una utilidad en relación con una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma deba aplicar.

Ahora bien, anteriormente se había mencionado que existe una función social por parte de la propiedad, sin embargo, en el caso de la expropiación sólo puede llevarse a cabo, para cubrir una función social por parte del Estado sin que exista una indemnización inmediata por tratarse de un caso inminente a cubrir, así lo estableció la tesis jurisprudencial numero 464 expropiación, casos en que la indemnización puede no ser pagada inmediatamente.

⁵⁶ Semanario Judicial Colegiado de la Federación, Séptima Época, Volumen 205-206 Sexta parte, p 221 Amparo en revisión 613/86 Guillermo Arturo Vera Calles. 19 de agosto de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria Adriana Leticia Campuzano Gallegos

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.⁵⁷

1.9. Actos y Procedimiento a través de los cuales el Estado adquiere Bienes por vía de Derecho Público.

El derecho Administrativo anteriormente calificó como modos de adquisición de bienes por parte del Estado, sin embargo, el Colegio de Profesores de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la UNAM, decidió ubicarlos dentro del capítulo relativo a los aspectos patrimoniales del Estado, y que de un modo o de otro, estos actos y procedimientos incrementan el acervo de bienes cuya titularidad es del Estado, considerando en sus tres niveles de gobierno, Federal, Local y Municipal.⁵⁸

Los bienes que integran el patrimonio del Estado, ahora bien, es importante conocer de que manera son obtenidos, antiguamente el Estado obtenía sus bienes en su mayoría por las relaciones con los particulares, es decir, por vía de Derecho Privado, pero con el correr de la historia a impuesto su autoridad y en la actualidad no sólo los obtiene por medio de este; como pueden ser por contratos de compraventa, un legado, una herencia, comodato, donación, fideicomiso o mediante prescripción, accesión etc. ; sino también por medio de derecho público, en el que ejerce su autoridad soberana; en este caso los adquirirá por la expropiación, la requisición, la nacionalización y el decomiso principalmente.

Figuras que analizaremos a continuación.

2.9.1. La Requisición

⁵⁷ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. p. 444.

⁵⁸ Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo. Vol. I. P.593

Podemos atenderla como la acción de solicitar o requerir; proviene del latín *requisitio-onis* que significa acción de requiero. Se puede definir a esta como un acto jurídico por medio del cual el Estado requiere a un particular, obligatoriamente para que le transfiera el uso para que pueda disponer de un bien de su propiedad, o le solicite un servicio público por ser necesarios y así lo demanda la sociedad.

Para Andrés Serra Rojas la requisición es un procedimiento administrativo unilateral de cesión forzada de bienes, que implica una limitación a la propiedad privada principalmente muebles, para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente.⁵⁹

La requisición sólo se ha aplicado en algunos casos de huelga para que no se suspendan las actividades de algunas empresas, cuando atienden determinados servicios públicos como pueden ser de comunicaciones: transporte aéreo, terrestre, marítimo, teléfonos, telégrafos, correos, radiocomunicaciones, servicios eléctricos o prestados en centros hospitalarios. Esto a razón de no descuidar los servicios que se prestan en dichas instituciones considerados importantes con el fin de preservar el orden social.

Régimen Jurídico de la Requisición

Se encuentra regulada en los artículos 5° párrafo cuarto, 16 último párrafo, 27 tercer párrafo, 29 y 73 fracción XVI, base segunda de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En donde se establece que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, básicamente para lograr un reparto equitativo de la riqueza patrimonial del país, para combatir las desigualdades económicas de la población, y para atender necesidades emergentes o demandas de diversa índole de la colectividad. Se pueden mencionar los siguientes casos: La requisición militar, la

⁵⁹ Sánchez Gómez, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. P. 146.

prestación de servicios públicos obligatorios y la suspensión de garantías individuales, en cuanto a este último caso la base 2° de la fracción XVI, del artículo 73 establece. El Congreso tiene facultad: ... Para dictar leyes sobre Salubridad General de la República... 2° En caso de epidemias de carácter grave o peligroso de invasión de enfermedades exóticas en el país. El departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República...

2.9.2. La Nacionalización

Se considera a la nacionalización como el acto que lleva a cabo el Estado con el fin de recobrar una actividad económica que estaba sujeta a la acción de los particulares.

Andrés Serra Rojas, manifiesta; 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, para que en lo sucesivo sea la única que pueda 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 del Estado.⁶⁰

Régimen Jurídico

Su regulación se encuentra normada en los artículos 25 y 28 párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los que se establece que el estado tendrá el manejo de las áreas estratégicas económicas, ello con el fin de proteger los intereses del país además de su adecuado desarrollo económico, sin embargo, podrá disponer que los particulares manejen

⁶⁰Sánchez Gómez, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. P. 152.

determinadas áreas, cuando así sea conveniente para el crecimiento económico. Como ejemplo de lo anterior podemos mencionar la nacionalización del petróleo, el otorgamiento del manejo de la banca a particulares etc.

2.9.3. El Decomiso

Podemos entenderlo como la acción de confiscar una cosa, sin embargo, depende de la materia se entenderá su significado; En Derecho Civil, es la pérdida que sufre el contratante que no cumple, cuando se ha establecido una pena.

En Derecho administrativo incautación de los productos o géneros prohibidos.

En Derecho Penal la confiscación de los bienes o efectos del delito, como pena accesoria, en perjuicio del delincuente y en beneficio del Estado.

Para Miguel Acosta Romero el "decomiso es una sanción o pena que establece la ley, consistente en la pérdida de los instrumentos con los cuales se comete un delito de los bienes que son objeto de aquel. Tradicionalmente el decomiso se aplica al contrabando, pero en nuestra opinión, puede abarcar no solo el contrabando sino cualquier otro delito" ⁶¹

Régimen Jurídico

El artículo 22, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: No se considerara como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o por el pago de impuestos o multas. Tampoco se considerara confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso de

⁶¹ Sánchez Gómez, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. P. 152

enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109; ni el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, por delitos de los previstos como delincuencia organizada, o el de aquellos respecto de los cuales este se conduzca como dueño, sino acredita la legítima procedencia en dichos bienes.

Por su parte el artículo 109 fracción III tercer párrafo de la misma Constitución, dice: Las leyes determinaran los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante su encargo, o por motivo del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar.

Las leyes penales sancionaran con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan...

El Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal en sus artículos 212 y 24 regula el decomiso estableciendo: Los instrumentos del delito, así como las cosas que sean objeto o producto de él se decomisaran si son de uso prohibido. Si son de uso ilícito se decomisaran cuando el delito sea internacional... Si los instrumentos o cosas decomisados son sustancias nocivas o peligrosas, se destruirán a juicio de la autoridad que este conociendo de las mismas... Respecto de los instrumentos del delito o cosas que sean objeto o producto de él, la autoridad competente determinara su destino, según su utilidad, para beneficio de la administración de justicia.

Como hemos podido analizar, la ley sólo contempla al decomiso cuando se infrinja lo establecido en la misma, y así erradicar tanto delitos cometidos por particulares como por servidores públicos.

2.9.4. La Expropiación

Una de las figuras más importantes es sin duda la expropiación, ya que por medio de ella el Estado de allega de bienes necesarios para cumplir sus funciones en beneficio de la sociedad; toda vez que si existe la necesidad de realizar una obra en un lugar determinado sólo tendrá que comprobar que realmente es necesario el bien para que se beneficie a la sociedad.

En nuestra legislación positiva actual, la expropiación tiene su base en primer lugar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 27, párrafo segundo, fracción VI, párrafo segundo; la Ley Federal de Expropiación, Código Civil y otras leyes.

CAPITULO III

Marco Legal de la Expropiación

3.1.1. Disposiciones Constitucionales

La expropiación ha estado presente en nuestra legislación desde nuestra Constitución de 1812, hasta la vigente actualmente, de 1917, las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. De esta manera se refiere nuestra Ley Suprema a la Expropiación, sin embargo, es precisamente este el problema que enfrenta nuestra ley, toda vez que el definir que es la utilidad pública no es materia fácil, y menos por las autoridades quienes en el mayor de los casos, carecen de los conocimientos más elementales, en materias que les aporten elementos para poder identificar una necesidad y encontrar un satisfactor a esa necesidad, buscando que esta cause la menor molestia al particular.

Por otro lado la misma Constitución en la fracción VI, el párrafo segundo y tercero, del artículo 27, señala;

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinaran los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la 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 demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo

se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

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 dentro de un 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 acciones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada;

En otro orden de ideas, el Maestro Ignacio Burgoa, en su libro de garantías individuales dice: "Esta figura tiene una función social que justifica la utilidad pública y es este término la que la enmarca en la materia Constitucional, toda vez que el concepto de utilidad pública es eminentemente económico, que la idea de utilidad en general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma debe aplicarse, es decir, Constitucionalmente la Expropiación por causa de utilidad pública debe contener dos elementos, esto es, una necesidad pública y que el bien que se pretenda expropiar sea capaz de producir la satisfacción de esa necesidad y como resultado extinga esa necesidad.

La expropiación de un bien de particulares, sólo procede en los términos del artículo 27 Constitucional cuando existe una causa de utilidad pública y mediante la indemnización y no es bastante para que la utilidad pública quede demostrada el hecho de que las autoridades responsables lo afirmen, sino que es indispensable que se rindan pruebas que justifiquen esta utilidad en el expediente de expropiación y corresponde precisamente a la autoridad respectiva justificar fehacientemente la causa de utilidad pública en que se apoya para dictar el acto expropiatorio, por lo tanto, no basta que dicha autoridad tenga en cuenta o mencione en su resolución expropiatoria los preceptos legales aplicables, sino se

allegan suficientes elementos de prueba para justificar la causa de utilidad pública que sirve de base a la expropiación, es decir, toda causa de utilidad pública debe ser objetiva real y no meramente subjetiva, o sea, que no sólo se afirme por la autoridad expropiadora sino que esta sea justificada realmente.

3.2. Marco Legal de la Expropiación.

La ley reglamentaria del artículo 27, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la ley Federal de Expropiación, la cual y como sucede en la mayoría de las leyes que sobre la materia existen a nivel estatal, no definen lo que es la utilidad pública para ellos conoceremos lo que esta ley contiene.

3.1.2. Ley Federal de Expropiación

La actual ley de expropiación data de noviembre de 1936, la cual no da un concepto de utilidad pública toda vez que solo se limita en su artículo primero y de una manera enunciativa las causas de utilidad pública lo cual provoca un estado de peligrosidad grave en detrimento de la propiedad privada.

Cabe señalar que esta ley, es la que regula actualmente la expropiación en materia federal, y en el Distrito Federal en materia local, sin embargo, casi tiene 70 años tiempo en el cual ha existido evolución, al grado que en la actualidad ya existen materias que permiten a la autoridad conocer de manera más acertada cuando se trata de una necesidad que se tenga que satisfacer a fin de beneficiar a una colectividad, sin que ello quede como un mero capricho de la autoridad, desde luego considerando la situación actual de nuestro país, que es diferente a la de 1936.

Esta ley señala lo siguiente:

En el Artículo 1.- hace una lista de supuestos los cuales se consideran de utilidad pública;

El Artículo 2.- señala que previa declaratoria por la autoridad competente de utilidad pública, procederá la expropiación en la cual se debe demostrar fehacientemente que existe la utilidad pública debidamente fundada y motivada, sin embargo, no señala la manera ni la forma en que ha de demostrarse la utilidad pública.

Por su parte el Artículo 3.- nos habla que antes de darse la expropiación la autoridad debe tramitar un expediente, lamentablemente no precisa que debe contener este expediente, sin embargo, y de acuerdo con el objetivo del presente trabajo considero que en esta parte de debe exigir que el expediente contenga los estudios que permitieron a la autoridad llegar a la conclusión de que el bien que se pretende expropiar es el idóneo para satisfacer una necesidad colectiva para lo cual debe existir en este expediente los **estudios técnicos**, el cual debe contener las características del inmueble, uso de suelo, planos topográficos, constancia de uso de suelo para el fin que la autoridad requiere dicho bien.

Cabe hacer mención que el Reglamento de la ley de adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público, contempla en su artículo primero, fracción segunda lo que define como Área técnica la cual dice es la encargada de establecer especificaciones y normas de carácter técnico, lamentablemente la citada ley no señala cual es la función de esta área técnica.

Quizá sería un acierto, que en esta ley de expropiación se agregara una área técnica que tuviera como función integrar el expediente en donde constaría todos los estudios técnicos y necesarios a fin de justificar la utilidad pública de dichos bienes.

Continuando con nuestro análisis el Artículo 4.- se refiere a la declaratoria de expropiación que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación o para el caso de expropiaciones tramitadas por el Distrito Federal, si se trata de una expropiación en materia local, es decir, si la expropiación la realiza el Distrito Federal, la publicación se hará en la Gaceta de Gobierno de Distrito Federal, y al interesado se le deberá hacer en forma personal, cabe hacer mención que el término interesado puede ser muy amplio y que debería decir al propietario, además exigir a la autoridad en que la notificación la haga personalmente al afectado y agotar todos los medios a su alcance, antes de acudir a la segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta de Gobierno, según sea el caso.

Por otro lado los Artículos 5, 6 y 7, se refieren al el recurso de revocación que pueden presentar los propietarios afectados, ante la autoridad que se debe presentar dicho recurso y su resolución, sin embargo, nos señala que si el recurso es resuelto en forma adverso al recurrente la autoridad ocupará el bien expropiado, pero omite señalar que sucede si el recurso es favorable al recurrente, es decir, el bien vuelve al estado que tenía antes de la publicación del decreto expropiado o cuál sería el trámite y tiempo para ello.

Desde luego se entiende que en el recurso de revocación la intención es demostrar a la autoridad, por parte del propietario, que el decreto expropiatorio carece fundamentalmente de la utilidad pública, o que esta fue mal planteada, lo cual sería difícil, si consideramos que al particular no le es fácil contar con los medios como serían peritajes a fin de demostrar que no es el bien idóneo para satisfacer una necesidad pública.

El Artículo 8.- por su parte se refiere a las necesidades en caso de guerra, abastecimiento de los centros de población, de víveres de consumo necesario o procedimientos empleados para impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas; medios empleados

para la defensa nacional o para mantenimiento de la paz pública; medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

El Artículo 9.- por su parte, es uno de los artículos más importantes al referirse a que sucede con los bienes expropiados si estos no fueren destinados, total o parcialmente, al fin que motivo la declaratoria de utilidad pública dentro del término de cinco años, desafortunadamente considero que no es suficiente ni justo para el propietario, ello en virtud de que si es verdad que faculta al afectado para solicitar le sea devuelto el total del bien o la parte, que no fue utilizada para el fin que se expropio.

Es injusto, toda vez que el tramite del recurso reversión significa un costo para el afectado, quien no tiene la certeza de que al final le sea devuelto su bien, además sí consideramos que el hecho de que el bien no sea destinado al fin de que causo la expropiación es imputable a la autoridad que ejecuto la expropiación, en tales circunstancias sería conveniente que este recurso fuera automático, como una sanción al Estado pues ello sería elemento suficiente para saber que dicha expropiación no fue apegada a derecho, porque en la realidad no se justifico la utilidad pública.

Así mismo, es injusto que en el supuesto de que le fuera devuelta su propiedad el propietario tenga que devolver la cantidad que haya recibido como indemnización y no pueda cobrar daños causados, toda vez que este artículo precisa que el propietario podrá solicitar la reversión o el pago de los daños causados, es decir, uno u otro, pero no ambos. Ojalá y algún día sea posible que la ley permita que el propietario pueda reclamar de la autoridad, además de la devolución de su propiedad afectada de una manera injusta, los daños que dicha afectación le causo.

Asimismo es contrario a derecho, que la autoridad que tramite el expediente sea la que conozca de la reversión, esto es, que la autoridad sea juez y parte.

Artículo 10.- se refiere a la forma de pagar la indemnización al propietario del bien expropiado, para lo cual señala que este valor será el equivalente al comercial que se fije y pone como límite el valor catastral o valor fiscal que se tenga registrado.

Aquí es importante destacar que entre el valor comercial y el valor fiscal o catastral, dista mucho, pues sabemos que es un impedimento el hecho que los propietarios no tienen los conocimientos que les permita valuar sus inmuebles, además, que como buenos mexicanos evitamos pagar impuestos y siempre que tenemos la oportunidad de evitarlos lo hacemos y en este caso, lo aproveche la autoridad administrativa.

Artículo 11.- este artículo determina cuando tiene injerencia un juez y que es precisamente cuando hay controversia por el pago de la indemnización, el cual en este caso el precio que se pague por la expropiación, será fijado por peritos designados por las partes con opción a un tercero.

Artículo 12.- señala que el auto que hace la designación de peritos, no admite recurso.

Artículo 13.- prevé el procedimiento para el caso de renuncia, muerte o incapacidad de alguno de los peritos.

Artículo 14.- trata lo referente al pago de los honorarios de los peritos, y dice que estos serán cubiertos por cada parte y el tercero por ambas partes.

Artículo 15.- fija el término que se les da a los peritos para que rindan su dictamen.

Artículo 16.- Ordena que para el caso de que los peritos estuvieran de acuerdo con la fijación del valor de las mejoras o del demérito, el juez fijara el monto de la indemnización, si no fuera así, se llamará a un tercer perito en cuyo caso, una vez que este último, rinda su dictamen, el juez resolverá lo que estime procedente.

Considero que en este caso, el artículo es impreciso, toda vez que habla de lo que el artículo once menciona, cuando se controvierta el monto de la indemnización, el cual será fijado de acuerdo con el valor comercial o valor catastral, se turnara a un juez, quien con auxilio de peritos determinaran, el valor del inmueble; y por otro lado el artículo que comentamos sólo nos habla de que los peritos deben de estar de acuerdo en la fijación de las mejoras o del demérito, el cual entiendo que el valor del inmueble y el valor de las mejoras o demérito son cosas diferentes, motivo por el cual este artículo es confuso.

Artículo 17.- dice que contra la resolución judicial que fije la indemnización no habrá recurso alguno, y se procederá al otorgamiento de la escritura.

Artículo 18.- el presente artículo trata de una ocupación temporal, o limitación de dominio en cuyo caso serán peritos para la primera y judicial para la segunda, los que fijen la indemnización.

En este artículo es confuso toda vez que no dice como se maneja este procedimiento.

Artículo 19.- este artículo nos habla de quien debe pagar la indemnización al propietario del bien expropiado.

Artículo 20.- nos señala el término, dentro del cual se le deberá pagar la indemnización, asimismo considera la posibilidad e que dicho pago sea realizado en especie, en cuyo caso sería permuta.

Artículo 20 bis, se refiere a que la presente ley se considera como una ley local en lo que se refiere al Gobierno del Distrito Federal.

Desgraciadamente en este caso se vuelve a cometer el mismo error que en materia federal, cuando señala que la dependencia que tramite el expediente será la que conozca del recurso administrativo de revocación, es decir, esta dependencia se convierte en juez y parte.

Artículo 20.- contempla la competencia en materia federal.

El Maestro Burgoa, opina que la enumeración casuística de las causas de utilidad pública en materia expropiatoria es incorrecta y trae consigo graves consecuencias en la practica, además de que deja al capricho del Poder Ejecutivo ordinario, Federal o local, la expedición de decretos de expropiación, los cuales en muchas ocasiones pueden no fundarse en una utilidad pública.

Es así como la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio jurisprudencial que las autoridades expropiarias, no solamente deben invocar alguna causa de utilidad pública para expropiar sino que deben acreditar dicha causa en cada caso concreto de que se trate, es decir, la declaratoria de utilidad pública no debe basarse en una simple aseveración de la autoridad expropiante sino que esta, tiene la obligación de demostrar y justificar que tal causa opera en cada situación concreta en relación con la cual se expida o haya expedido el decreto correspondiente.

3.2.2.. Código Civil Federal.

El Código Civil, en Materia Federal, consigna los siguientes preceptos:

El Artículo 831.- Este artículo nos dice que para que sea ocupada la propiedad ajena, contra de la voluntad del dueño, es necesario que exista una utilidad pública y mediante indemnización.

Artículo 832.- Se considera de utilidad pública la adquisición por parte del gobierno de terrenos apropiados para la construcción de casas habitación para las familias pobres. Sin embargo, en la práctica este artículo es letra muerta.

Artículo 833.- El Gobierno del Distrito Federal considera de utilidad pública las cosas que estén en su territorio, que pertenecen a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura local, de acuerdo con la ley especial correspondiente.

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

Este artículo considero que el supuesto que señala la palabra, puede, no es la más adecuada ello en virtud de en caso de una eventualidad no debe quedar como una opción sino como una obligación y desde luego respetando la garantía de propiedad al propietario, esto es, mediante indemnización.

3.2.3. Ley General de Bienes Nacionales.

De las adquisiciones de bienes inmuebles

Artículo.- 14. Cuando se trate de expropiaciones por vía de derecho público, que se justifiquen mediante la declaratoria de utilidad pública, por parte de Gobierno Federal corresponderá a la autoridad; a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, determinar el procedimiento encaminado a la ocupación

administrativa del bien, objeto de la expropiación; a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. Fijar el monto de la indemnización, y a la Secretaría de Programación y Presupuesto determinar el régimen de pago, cuando sea a cargo de la Federación.

En estos casos no será necesario la expedición de una escritura y se reputará que los bienes forman parte del patrimonio nacional desde la publicación del decreto respectivo en el Diario de la Federación. Este decreto llevará siempre el refrendo del titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que haya determinado la utilidad pública, así como el de los Secretarios de Programación y Presupuesto y de Desarrollo Urbano y Ecología.

En los casos que señale este artículo, el Gobierno Federal podrá cubrir la indemnización correspondiente mediante la entrega de bienes iguales a los expropiados, y donar al afectado la deferencia de más que pudiera resultar en los valores, siempre que se trate de personas que perciban ingresos no mayores a cuatro tantos del salario mínimo general de la zona económica en la que se localice el inmueble expropiado, y que este se estuviera utilizando como habitación o para alojar un pequeño comercio, un taller o una industria familiar propiedad del afectado.

Cuando a campesinos de escasos recursos económicos se entreguen terrenos de riego en permuta de los que les hayan sido afectados como consecuencia de la ejecución de obras hidráulicas o de reacomodo o relocalización de tierras en zonas de riesgo, el Gobierno Federal podrá hacer donación, de las diferencias de valor que resulte a favor de aquéllos.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, la dependencia que corresponda, dará la intervención previa, que compete a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, conforme a esta ley.

Artículo 33. También corresponderá el derecho del tanto al último propietario de un bien adquirido por procedimiento de derecho público, que vaya a ser vendido, excepto cuando se esté en los casos previstos por el artículo 16. Segundo párrafo y 36. El aviso se dará por correo certificado con acuse de recibo y cuando no se conozca el domicilio, mediante una sola publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Cabe señalar cual es el contenido del artículo 16 de la presente ley al cual se refiere el artículo anterior, señala: los bienes de dominio público son inalienables e Imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional.

Por su parte el artículo 36, este artículo se refiere a la fracción VI, del Artículo 34, la cual a su vez dice que los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructuras, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos a los de su objeto.

Este mismo Artículo, exceptúa los que, por disposición constitucional sean inalienables, sólo podrán gravarse con autorización expresa del Ejecutivo Federal, que se dictará por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, cuando, a juicio de ésta, así convenga para el mejor financiamiento de las obras o servicios a cargo de la institución propietaria.

Es incomprensible que al particular en casos similares, es decir, cuando se desconoce el domicilio de la parte demandada, la ley prevé que en estos casos se deberá de realizar una búsqueda ante las autoridades a fin de que informen si tienen algún domicilio de esta, si consideramos que es precisamente la autoridad la que cuenta con los medios que le permiten localizar fácilmente algún domicilio del particular, considero que antes de realizar la publicación en el Diario Oficial de la Federación, se le debe requerir a la autoridad para que realice esta búsqueda y lo demuestre de una manera fehaciente que tal trámite se realizó, y solo en ese supuesto de realizara la notificación a través del Diario Oficial de la Federación.

Este trámite se debe tratar con mucho cuidado pues de antemano sabemos que no es válido que tiempo atrás la autoridad haya dicho que se requería el bien para satisfacer una necesidad pública y posteriormente diga que siempre ya no, incluso siendo más estrictos podría existir la posibilidad de que se quiera cubrir vicios en la declaratoria de utilidad pública de ahí la importancia de realizar el **estudio técnico**.

Los propietarios que tengan derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos contados a partir de la fecha en que aquélla sea exigible.

Es incomprensible que se le fije un término al propietario para ejercer el recurso de reversión de dos años y a la autoridad se le dé cinco años para destinar el bien expropiado. Cuando se debe entender que la expropiación se da en función de una necesidad eminente y que debe ser satisfecha de manera inmediata y después de cinco años siga la propiedad sin haber sido destinada al objeto para la cual se realizó la expropiación, sin embargo, en este caso exista una preocupación por parte de la autoridad de proteger mas a lo que se podría entender como una arbitrariedad de ella misma, que al afectado que es el propietario, si consideramos que en esta relación el más débil es precisamente el afectado con la expropiación.

La ley debería prever una sanción para estos casos la cual considero debería ser que quedará sin efecto la expropiación y volvieran las cosas al estado inicial, además el pago de daños y perjuicios.

El Maestro Gutiérrez y González en su libro del Patrimonio comenta que la expropiación esta sujeta a una condición suspensiva y que consiste precisamente en que el bien que es expropiado a fin de satisfacer una necesidad colectiva la cual requiere de ser satisfecha esto después de que la autoridad hiciera la declaración de utilidad pública, no es valido que después diga que siempre ya no, en cuyo caso como sanción para el estado, debe ser la nulidad total por haber existido vicios en la declaratoria de utilidad pública, es decir, la autoridad no motivo su resolución y por lo tanto existe una violación a un precepto Constitucional que es el artículo 14 y que cuya letra dice... nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Artículo 63, de la ley General de Bienes Nacionales, señala; En las operaciones inmobiliarias en las que cualquiera de las dependencias de la administración pública federal sea parte, corresponderá a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales lo siguiente.

- Valuar los inmuebles objeto de la de adquisición, enajenación o permuta o de cualquier otra autorizada por la ley, cuando se requiera;

Parte de este artículo considero que es atinado toda vez que la autoridad tiene la obligación de velar por que la ley sea justa y el valuar el inmueble da la oportunidad al propietario del bien

expropiado que este reciba un pago justo por su propiedad independientemente del valor que tenga registrado el fisco.

- Señalar el monto de la indemnización por la expropiación de inmuebles que realice la administración pública federal, tratándose tanto de propiedades privadas como de inmuebles sujetos al régimen ejidal o comunal;

3.3. Otras leyes.

3.3.1. Ley General de Asentamientos Humanos.

Artículo 4: Conforme a lo dispuesto en el artículo 27 párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera de interés público y de beneficio social la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, contenida en los planes o programas de desarrollo urbano.

Artículo 5: Es de utilidad pública:

- La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- La ejecución de planes o programas de desarrollo urbano;
- La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;
- La regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población;
- La edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular;
- La realización de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;

- La protección del patrimonio cultural de los centros de población, y
- La conservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población.

Artículo 40. La Federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de:

- Fijar una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda;
- Evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda;
- Evitar la ocupación irregular de áreas y Asegurar la disponibilidad de suelo para los diferentes usos y destinos que determinen los predios, mediante la oferta de tierra que atienda preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos;
- Garantizar y vigilar el cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano.

Artículo 41. Para los efectos del artículo anterior, la Federación por conducto de la Secretaría suscribirá acuerdos de coordinación con las entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y los municipios y, en su caso, convenios de concertación con los sectores social y privado, en los que se especificarán:

- Los requerimientos de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, conforme a lo previsto en los planes o programas en la materia;
- Los inventarios y disponibilidad de inmuebles para el desarrollo urbano y la vivienda;

- Las acciones e inversiones a que se comprometan la Federación, la entidad federativa, los municipios y en su caso, los sectores social y privado;
- Los criterios para la adquisición, aprovechamiento y transmisión del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;
- Los mecanismos para articular la utilización de suelo y reservas territoriales o, en su caso, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, con la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;
- Las medidas que propicien el aprovechamiento de áreas y predios baldíos que cuenten con infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;
- Los compromisos para la modernización de procedimientos y trámites administrativos en materia de desarrollo urbano, catastro y registro público de la propiedad, así como para la producción y titulación de vivienda, y
- Los mecanismos e instrumentos financieros para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como la edificación o mejoramiento de vivienda.

Artículo 42. Con base en los convenios o acuerdos que señala el artículo anterior, la Secretaría promoverá:

- La adquisición o expropiación de terrenos ejidales o comunales, en coordinación con las autoridades agrarias que correspondan de acuerdo a lo previsto en la Ley Agraria y en esta Ley a favor de la Federación de las entidades de la Administración Pública Federal, de los estados y de los municipios.

Artículo 43. La incorporación de terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal al desarrollo urbano y la vivienda, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser necesaria para la ejecución de un plan o programa de desarrollo urbano;
- Las áreas o predios que se incorporen comprenderán preferentemente terrenos que no estén dedicados a actividades productivas;
- El planteamiento de esquemas financieros para su aprovechamiento y para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como para la construcción de vivienda, y
- Lo anterior lo debemos entender como utilidad pública cuya incorporación tiendan a satisfacer una necesidad.

3.3.2. Ley de Aguas Nacionales

Artículo 6. Compete al Ejecutivo Federal:

- Expedir por causas de utilidad pública los decretos de expropiación, de ocupación temporal, total o parcial de los bienes, o su limitación de derechos de dominio, en los términos de esta Ley, de la Ley de Expropiación y las demás disposiciones aplicables, salvo el caso de bienes ejidales o comunales en que procederá en términos de la Ley Agraria;
- Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas, tomando en cuenta el interés nacional, regional y público;

- Establecer distritos de riego o de temporal tecnificado, así como unidades de riego o drenaje, cuando implique expropiación por causa de utilidad pública, y

Artículo 7. Se declara de utilidad pública:

- La gestión integrada de los recursos hídricos, superficiales y del subsuelo, a partir de las cuencas hidrológicas en el territorio nacional, como prioridad y asunto de seguridad nacional;
- La protección, mejoramiento, conservación y restauración de cuencas hidrológicas, acuíferos, cauces, vasos y demás depósitos de agua de propiedad nacional, zonas de captación de fuentes de abastecimiento, zonas federales, así como la infiltración natural o artificial de aguas para reabastecer mantos acuíferos acorde con las "Normas Oficiales Mexicanas" y la derivación de las aguas de una cuenca o región hidrológica hacia otras;
- La instalación de los dispositivos necesarios para la medición de la cantidad y calidad de las aguas nacionales y en general para la medición del ciclo hidrológico;
- El restablecimiento del equilibrio hidrológico de las aguas nacionales, superficiales o del subsuelo, incluidas las limitaciones de extracción en zonas reglamentadas, las vedas, las reservas y el cambio en el uso del agua para destinarlo al uso doméstico y al público urbano; la recarga artificial de acuíferos, así como la disposición de agua al suelo y subsuelo, acorde con la normatividad vigente;
- El restablecimiento del equilibrio de los ecosistemas vitales vinculados con el agua;
- La eficientización y modernización de los servicios de agua domésticos y públicos urbanos, para contribuir al mejoramiento de la salud y bienestar social, para mejorar la calidad y oportunidad en el servicio

prestado, así como para contribuir a alcanzar la gestión integrada de los recursos hídricos;

- El mejoramiento de la calidad de las aguas residuales, la prevención y control de su contaminación, la recirculación y el reuso de dichas aguas, así como la construcción y operación de obras de prevención, control y mitigación de la contaminación del agua, incluyendo plantas de tratamiento de aguas residuales;
- El establecimiento, en los términos de esta Ley, de distritos de riego, unidades de riego, distritos de temporal tecnificado y unidades de drenaje, así como la adquisición de las tierras y demás bienes inmuebles necesarios para integrar las zonas de riego o drenaje;
- La prevención y atención de los efectos de fenómenos meteorológicos extraordinarios que pongan en peligro a personas, áreas productivas o instalaciones;
- El aprovechamiento de aguas nacionales para generar energía eléctrica destinada a servicios públicos, y
- La adquisición o aprovechamiento de los bienes inmuebles que se requieran para la construcción, operación, mantenimiento, conservación, rehabilitación, mejoramiento o desarrollo de las obras públicas hidráulicas y de los servicios respectivos, y la adquisición y aprovechamiento de las demás instalaciones, inmuebles y vías de comunicación que las mismas requieran.

3.3.3. Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

Artículo 22. Es de utilidad pública la construcción, conservación y mantenimiento de los caminos y puentes. La Secretaría por sí, o a petición de los interesados, efectuará la compraventa o promoverá la expropiación de los terrenos, construcciones y bancos de material necesarios para tal fin. La compraventa o expropiación se llevará a cabo conforme a la legislación aplicable.

En el caso de compraventa, ésta podrá llevarse a cabo a través de los interesados, por cuenta de la Secretaría.

Los terrenos y aguas nacionales así como las materiales existentes en ellos, podrán ser utilizados para la construcción, conservación y mantenimiento de los caminos y puentes conforme a las disposiciones legales.

3.3.4. Ley de Vías Generales de Comunicación

Artículo 3. Las vías generales de comunicación y los modos de transporte que operan en ellas quedan sujetos exclusivamente a los Poderes Federales. El Ejecutivo ejercerá sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los siguientes casos y sin perjuicio de las facultades expresas que otros ordenamientos legales concedan a otras Dependencias del Ejecutivo Federal:

- Construcción, mejoramiento, conservación y explotación de vías generales de comunicación;
- Vigilancia, verificación e inspección de sus aspectos técnicos y normativos;
- Expropiación;
- La vigilancia de los Derechos de la Nación, respecto de la situación jurídica de los bienes sujetos a reversión en los términos de esta ley o de las concesiones respectivas;
- Infracciones a esta ley o a sus reglamentos; y
- Toda cuestión de carácter administrativo relacionada con las vías generales de comunicación y medios de transporte.

3.3.5. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Artículo 23. Para la adquisición o uso de bienes inmuebles que se destinen a la prestación del servicio público de energía eléctrica procederá, en su caso, previa declaración de utilidad pública dictada de conformidad con las leyes respectivas, la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial o la limitación de los derechos de dominio. La constitución de servidumbre se ajustará a las disposiciones del Código Civil del orden federal.

3.3.6. Ley Agraria.

De la Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales

Artículo 93. Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública:

- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos;
- La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo;
- La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros;
- Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la Nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones;
- Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural;
- Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad;
- La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas

sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas; y

- Las demás previstas en la Ley de Expropiación y otras leyes.

Artículo 94. La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria. Deberá hacerse por decreto presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar y mediante indemnización. El monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados; en el caso de la fracción V del Artículo anterior, para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización. El decreto deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y se notificará la expropiación al núcleo de población.

En los casos en que la Administración Pública Federal sea promovente, lo hará por conducto de la dependencia o entidad paraestatal que corresponda, según las funciones señaladas por la ley.

Los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, mediante garantía suficiente.

Artículo 95. Queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación.

Artículo 96. La indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos. Si dicha expropiación sólo afecta parcelas asignadas a determinados

ejidatarios, éstos recibirán la indemnización en la proporción que les corresponda. Si existiere duda sobre las proporciones de cada ejidatario, la Procuraduría Agraria intentará la conciliación de intereses y si ello no fuera posible, se acudirá ante el tribunal agrario competente para que éste resuelva en definitiva.

Artículo 97. Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, 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.

Ley General de Equilibrio Ecológico.

En lo que se refiere a esta ley cabe decir que en ellas se manejan términos que pueden auxiliar a la autoridad administrativa a identificar los elementos que se deben considerar para encontrar el bien que ha de satisfacer la utilidad pública.

Artículo 2. Se consideran de utilidad pública:

- El establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración ecológica;
- La formulación y ejecución de acciones de protección y preservación de la biodiversidad del territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, así como el aprovechamiento de material genético; y

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

- **Ambiente:** El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados;
- **Áreas naturales protegidas:** Las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley;
- **Aprovechamiento sustentable:** La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos;
- **Biodiversidad:** La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas;
- **Biotecnología:** Toda aplicación tecnológica que utilice recursos biológicos, organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos;
- **Contaminación:** La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico;
- **Contaminante:** Toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento

natural, altere o modifique su composición y condición natural;

- Contingencia ambiental: Situación de riesgo, derivada de actividades humanas o fenómenos naturales, que puede poner en peligro la integridad de uno o varios ecosistemas;
- Control: Inspección, vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en este ordenamiento;
- Criterios ecológicos: Los lineamientos obligatorios contenidos en la presente Ley, para orientar las acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, que tendrán el carácter de instrumentos de la política ambiental;
- Desarrollo Sustentable: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;
- Desequilibrio ecológico: La alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos;
- Ecosistema: La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados

- **Equilibrio ecológico:** La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos;
- **Elemento natural:** Los elementos físicos, químicos y biológicos que se presentan en un tiempo y espacio determinado sin la inducción del hombre;
- **Emergencia ecológica:** Situación derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que al afectar severamente a sus elementos, pone en peligro a uno o varios ecosistemas;
- **Fauna silvestre:** Las especies animales que subsisten sujetas a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente, incluyendo sus poblaciones menores que se encuentran bajo control del hombre, así como los animales domésticos que por abandono se tornen salvajes y por ello sean susceptibles de captura y apropiación.
- **Flora silvestre:** Las especies vegetales así como los hongos, que subsisten sujetas a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente, incluyendo las poblaciones o especímenes de estas especies que se encuentran bajo control del hombre;
- **Impacto ambiental:** Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza;
- **Manifestación del impacto ambiental:** El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo;

- **Material genético:** Todo material de origen vegetal, animal, microbiano o de otro tipo, que contenga unidades funcionales de herencia;
- **Material peligroso:** Elementos, sustancias, compuestos, residuos o mezclas de ellos que, independientemente de su estado físico, represente un riesgo para el ambiente, la salud o los recursos naturales, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas;
- **Ordenamiento ecológico:** El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos;
- **Preservación:** El conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de su hábitat naturales;
- **Prevención:** El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente;
- **Protección:** El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro;
- **Recursos biológicos:** Los recursos genéticos, los organismos o partes de ellos, las poblaciones, o cualquier otro componente biótico de los ecosistemas con valor o utilidad real o potencial para el ser humano;

- Recursos genéticos: El material genético de valor real o potencial;
- Recurso natural: El elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre;
- Región ecológica: La unidad del territorio nacional que comparte características ecológicas comunes;
- Residuo: Cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó;
- Residuos peligrosos: Todos aquellos residuos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas, representen un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente;
- Restauración: Conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales;
- Secretaría: La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca...

Es precisamente el contenido de este artículo el que me permite considerar que antes de que sea declarada la utilidad pública, las definiciones que aquí contiene, apoyaran a la autoridad a fin de estar en posibilidades de realizar un estudio técnico que nos permita fundar y justificar la necesidad de expropiar.

3.2. Legislaciones Estatales.

Analizaremos en las legislaciones estatales, en lo que se refiere a la expropiación. Es importante señalar que en las leyes locales en materia de expropiación, la mayoría de ellas, no contienen un concepto de lo que es utilidad pública, tal como lo ordena la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27, párrafo segundo.

Los estados, que no definen en sus leyes de expropiación correspondientes, que es la utilidad pública, son; Aguas Calientes, Baja California Norte, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintanarro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz Yucatán y Zacatecas, estas leyes de expropiación, como sucede con la ley, de Expropiación Federal, no define qué es utilidad pública.

Existen otros Estados que aun cuando no definen lo que es la utilidad pública, si exigen que para poder decretar una expropiación, debe de existir el **Proyecto Técnico**, aun cuando cada uno de estos estados desde luego, lo manifiestan de diferente manera tales como:

El Estado de Baja California Sur, un **previo estudio**; para el estado Campeche; el **expediente de expropiación sea integrara con los estudios técnicos elaborado por la Secretaria de Desarrollo y Obras Públicas**; para el Estado de Jalisco, en el **expediente de expropiación obrará el proyecto de la obra que se trate de llevar a cabo**; para el Estado de México, entre los **requisitos para expropiar esta el proyecto técnico de la obra que se pretenda ejecutar**; para el Estado de Morelos, como **requisitos para la expropiación es la integración del expediente el cual deberá contener un proyecto claro y preciso de la obra que se pretende ejecutar**; para el Estado de Sonora; en la **iniciativa se expresara la causa de utilidad pública y en los casos**

precedentes se acompañará el proyecto al decreto expropiatorio de la obra que se pretende ejecutar;

De ahí la importancia para sugerir que se modifique la Ley de Expropiación Federal, vigente, y se exija como requisito para llevar a cabo una expropiación la integración de un **proyecto técnico**, el cual servirá como herramienta para determinar la utilidad pública sobre un inmueble que se pretenda expropiar para destinarlo a satisfacer una necesidad colectiva.

Es importante resaltar que este proyecto técnico debe realizarse antes de decretar la expropiación por parte de la autoridad administrativa, toda vez que este debe ser la base, el bien satisfactor de una necesidad colectiva; después de decretada la expropiación el **proyecto técnico** servirá de guía para el efecto de que la obra no sufra desviaciones, ya que si esto llegara a suceder, daría lugar a que la expropiación no fue debidamente fundada y motivada, como lo exigen las leyes que protegen nuestras garantías individuales.

CAPITULO IV

NECESIDAD E IMPORTANCIA DE INCLUIR EN LA LEY DE EXPROPIACION: PROYECTO TECNICO PARA EXPROPIAR.

El tema de esta investigación es sobre la necesidad de que se incluya en la actual ley de Expropiación, en materia Federal, reglamentaria del artículo 27 Constitucional, párrafo segundo, y que exija como requisito para llevar a cabo una expropiación, un **Proyecto Técnico**, el cual deberá ser elaborado por personal, según sean los requerimientos de la autoridad o secretaria que solicite dicha expropiación, mismo que debe ser elaborado por peritos en diversas materias y a su vez dicho **proyecto técnico** será el encargado de aportar elementos a la autoridad administrativa a fin de que esta, decida sobre la utilidad o no, de un bien para destinarlo a satisfacer una necesidad colectiva.

En la práctica cuando la autoridad ha tramitado una Expropiación y la parte expropiado, entendiéndolo a este como el propietario del bien que ha sido afectado por un decreto expropiatorio, por un acto de la autoridad, en este caso, administrativa por la autoridad administrativa, presenta un juicio de amparo contra el decreto de expropiación que le afecta en sus derechos de propiedad, en vía de informe justificado dicha autoridad concedora del amparo exige a la autoridad que tramita la expropiación demuestre que previo a la declaración de dicha expropiación se elaboraron por parte de la autoridad, los estudios necesarios, es decir, estudios técnicos y estos se incluyeron en el expediente para fundar y motivar la multicitada expropiación, toda vez que de no demostrarse tal hecho se concluirá que la expropiación decretada, es ilegal..

Ya se mencionó anteriormente que nuestro Máximo Tribunal, exige a la autoridad administrativa demuestre que dicha expropiación fue debidamente motivada u fundada con los estudios respectivos, toda vez que para que se pueda

expropiar un bien; primero tiene que demostrarse que ese bien en particular y no cualquier otro, es capaz de satisfacer la necesidad colectiva de que se trata; para tal situación se requiere de estudios en detalle que concreten las cualidades y características, que deben reunir los bienes para que cumplan con el destino al cual van destinarse, de no existir tales estudios, estudios que para efecto de la presente investigación, el suscrito llama **Proyecto Técnico para Expropiar**, toda vez que si este no existe debe el cual producir la ilegitimidad del acto expropiatorio por la ausencia de motivos y fundamentos, toda vez que al no estar demostrada la necesidad de ocupar por esta vía la propiedad privada, no se puede decir que exista una causa de utilidad pública.

A fin de dejar claro porque la conveniencia de usar el término de **proyecto técnico** en lugar de estudios técnicos, primero acudiremos a lo que nos dice el diccionario del término, estudio:

4.1. Estudio; (del latín studium.) m Esfuerzo que pone el entendimiento aplicándose a conocer alguna cosa y en especial trabajo empleado en aprender y cultivar una ciencia o arte.

-Obra en que el autor estudia una cuestión.

-Lugar donde el abogado o el hombre de letras tiene su librería y estudia;

-Pieza donde los pintores, escultores y arquitectos trabajan, en la cual tienen los modelos, estampas, dibujos y otras cosas necesarias para ejercitar su arte.⁶²

En lo personal considero que este término de estudio no es capaz de contemplar todos los elementos que si tendría el **Proyecto Técnico** cuyo objetivo será aportar elementos a la autoridad administrativa; ante tal situación el diccionario de la lengua española, define de la siguiente manera, al proyecto:

⁶² Diccionario de la Lengua Española.

4.2. Proyecto. m planta y disposición que se forma para un tratado o para la ejecución de una cosa de importancia, anotando y extendiendo todas las circunstancias principales que deben concurrir para lograrlo.

Conjunto de escritos, cálculos y dibujos que se hacen para dar idea de cómo ha de ser y lo que ha de costar una obra de arquitectura o ingeniería.⁶³

Por otro lado el mismo diccionario define a lo que es el tema de la presente investigación y que es precisamente **Proyecto Técnico** y lo hace de la siguiente manera:

4.3. Concepto de Proyecto Técnico.

El Diccionario define, **Proyecto Técnico de Obras**; es la representación grafica de la obra en el plano Administrativo constituye una actuación preparatoria del contrato de obras en la que se expresará como mínimo: una memoria que considerara las necesidades a satisfacer y los factores de todo orden a tener en cuenta; los planos de conjunto y detalles necesarios para que la obra quede perfectamente definido; el pliego de prescripciones técnicas particulares, donde se hará la descripción de las obras y se regulara su sujeción; un presupuesto integrado o no por varios parciales con expresión de los precios unitarios descompuestos, estados de ubicaciones o mediciones y los detalles precisos para su valoración.⁶⁴

Desde luego existen tesis jurisprudenciales, en las cuales al referirse al proyecto técnico lo señalan como estudios técnicos, sin embargo, de acuerdo con las definiciones que transcribí anteriormente considero que el término más adecuado para definir al conjunto de estudios que la autoridad expropiante debe

⁶³ Diccionario de la Lengua Española.

⁶⁴ Diccionario Básico Jurídico. Ed. Granda

elaborar y con ello formar el expediente, a que hace referencia el artículo tres de la ley Federal de Expropiación es precisamente el de proyecto técnico.

Para poder dar un concepto de lo que se puede definir como proyecto técnico es preciso entender que este concepto debe darse en forma general

El Proyecto técnico debe consistir en el conjunto de estudios de diversos peritos, dependiendo siempre del fin para el cual se pretenda destinar el bien expropiado.

Es importante resaltar los avances que en esta materia, contempla la nueva Ley General de Bienes Nacionales, publicada el 20 de mayo del 2004, la cual en su capítulo II, referente de los inmuebles de la administración pública federal centralizada, sección primera, al referirse a adquisiciones de bienes por vía de expropiación se exige entre otros el uso de suelo, el uso para el cual se requiere, el plano topográfico o levantamiento topográfico, dictamen de seguridad estructural, se debe resaltar la importancia que ya contempla esta Ley, sin embargo, tendría mayor eficacia si se agregara algo similar a la Ley Federal de Expropiación, ello permitiría que el expediente de expropiación tramitado por la autoridad competente fuera debidamente integrado otorgando garantías de legalidad u seguridad jurídica al expropiado.

Toda vez, que si es verdad que el derecho de audiencia tiene su excepción en esta materia, sin embargo, ello no quiere decir que dicho acto de autoridad no deba estar debidamente fundado y motivado, y si se lleva acabo una expropiación sin la existencia de los estudios necesarios, o si estos no se dan a conocer al particular afectado por una expropiación considero le estaría violando sus garantías de legalidad y seguridad, ya que la norma establece que no es necesario que el afectado sea escuchado antes de que se decrete una expropiación, sin embargo, ello no quiere decir que el particular no deba ser enterado de la manera en que la autoridad decidió privarle de sus propiedad.

Es importante mencionar que el **Proyecto Técnico** es el conjunto de elementos que su vez van a permitir a la autoridad llevar a cabo la expropiación en cuyo contenido se contemplaran todas las características del bien que va a ser objeto de expropiación, además, considerar las circunstancias de la necesidad colectiva a satisfacer por parte del Estado.

4.4. Realización de los Estudios Necesarios para Determinar el Bien Idóneo a Satisfacer una Necesidad Pública.

En nuestra Carta Magna se señala la facultad que tiene la autoridad administrativa para privar a un particular de un bien, a fin de que este sea destinado a satisfacer una necesidad colectiva, mediante indemnización. Sin embargo, no debemos olvidar que la redacción del artículo 27 data de 1917, tiempo en que desde luego las condiciones de nuestro país eran diferentes, toda vez que estamos hablando de un país en donde la mayoría del pueblo mexicano vivía en la miseria y que los grandes acaparamientos territoriales eran motivo fundamental de esta miseria y por lo tanto, los remanentes a lo definido, en aquel entonces, como pequeña propiedad, debían de ser algo que con toda premura pasara de propiedad privada a propiedad colectiva y se hiciera el reparto agrario, quizá si partimos de esta idea hoy sólo exista una justificación histórica y que hoy ya no tiene ninguna eficacia.

En la actualidad debemos de tomar en cuenta la realidad social, además de los adelantos con los cuales la autoridad tiene la capacidad para allegarse de elementos, que le permitan tomar una decisión objetiva sobre la expropiación y clara en cuanto a la utilidad de un bien expropiable.

La Expropiación es una facultad que tiene el Estado, sin embargo, no puede ejercerse en forma absolutamente libre, porque ello significaría quebrantar los principios que originaron su consagración, en tal virtud debe estar sujeta a la condición de que exista un caso de utilidad pública debidamente motivada y

fundada, condición que frente al administrado se debe traducir en un conjunto de garantías inscritas bajo el rubro de seguridad jurídica, tal como lo ordena los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

Entre las garantías, se debe exigir la tramitación de un expediente a que se refiere el artículo tres de la ley Federal de Expropiación, en el cual debe existir precisamente el **proyecto técnico** el cual se debe entender como el estudio a detalle encargados de concretar las cualidades y características que deben reunir los bienes para que cumplan con el destino al cual se van destinar, ello permitirá que la autoridad expropie objetivamente los bienes indispensables para satisfacer una necesidad general.

En este caso es pertinente señalar qué estudios son necesarios para elegir el satisfactor a una necesidad pública que requieren ser satisfecha, para ello acudiremos a la ley general de Asentamientos Humanos, la cual en su artículo 5 señala que es utilidad pública de la siguiente manera:

La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

La ejecución de planes o programas de desarrollo urbano

La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.

Regulación de la tenencia de la tierra en los centros de población.

Esta ley, ya contempla algunos de los elementos que deben considerar las autoridades para efecto de llegar a elegir el bien inmueble que será el encargado de satisfacer una necesidad colectiva además que le permitan tener mayor

objetividad sobre la utilidad de un determinado bien con el cual pretenda darle una utilidad pública.

Por otro lado es necesario señalar que otros de los elementos que debe considerar la autoridad administrativa, para decretar una expropiación son:

Es necesario recalcar que la Ley de Expropiación en Materia Federal y en Materia Local para el caso del Distrito Federal, que en su artículo 3ro. dice; La Secretaria de Estado, o 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 o gobierno del distrito federal, tratándose de expropiaciones en materia local.

Sin embargo, no menciona nada sobre cual debe ser el contenido de dicho expediente, con ello deja al arbitrio de la autoridad administrativa dicha elaboración; por otro lado la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado diversas tesis al respecto, esto es sobre cuál debe ser el contenido del expediente y lo hace de la siguiente manera:

En la Expropiación no se considera integrado el expediente cuando.

El Artículo 3º de la Ley de Expropiación, impone el poder ejecutivo la obligación de tramitar e integrar un expediente de expropiación, con la finalidad de que se demuestre la idoneidad del bien a expropiarse, respecto de la causa de utilidad pública correspondiente; de ahí que dicho expediente debe contener la descripción de las características del bien de que se trate, así como las consideraciones o estudios, desde luego acordes con su naturaleza, por los cuales se advierte la idoneidad del propio bien; Consecuentemente, si en el juicio la autoridad responsable únicamente aportó dos fotografías de un inmueble, sin indicación alguna sobre su elaboración, y una cédula de investigación de campo

que sólo contiene algunos datos relativos al inmueble del quejoso y en la cual no se advierte cuál es el carácter con que intervinieron en su elaboración las personas que la suscriben, ni a qué obedece esa intervención, debe concluirse que tales documentos resultan ser insuficientes para considerar que la autoridad expropiante cumplió con la citada obligación legal de tramitar e integrar el expediente a que se ha hecho mención y, por ende, el acto expropiatorio resulta violatorio de garantías.⁶⁵

La Expropiación como todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, y en este caso, resaltar las garantías de seguridad jurídica, las cuales define el maestro Ignacio Burgoa como el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summum de derechos subjetivos.⁶⁶

Así las cosas, es necesario que la Ley de Expropiación ordene a la autoridad la elaboración del proyecto técnico, en razón de que ello permite al particular tener la certeza de que la expropiación no se está dando como el resultado de una mala apreciación por parte de la autoridad, ello permitirá al gobernado tener la certeza sobre el destino de su propiedad, dando con ello seguridad jurídica.

Desde luego como parte de estas garantías tenemos lo que señala el Artículo 14 Constitucional, entre la cual está la garantía de audiencia y que en el caso que nos ocupa es precisamente la excepción a dicha garantía, sin embargo,

⁶⁵ Antecedentes: Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo en revisión 1943/91. Gabriel Aparicio Palomares. 14 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jesús García Vilchis.

⁶⁶ Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales, p. 540

es aquí donde la autoridad debe poner especial empeño y velar con sumo cuidado, toda vez que esa garantía es la que debe prevalecer y servir de base a las demás leyes que consagran nuestro régimen de derecho, es decir, en materia de expropiación no se da la garantía de audiencia previa a la declaración de la expropiación.

Desde luego esta excepción a la garantía de audiencia sólo rige hasta la declaratoria de utilidad pública, después de ella, el particular podrá acudir ante la autoridad competente a fin de estar en posibilidad de revisar si dicho proceso expropiatorio esta debidamente motivado y fundado.

Nuestro Máximo Tribunal, Al respecto expresa lo siguiente:

De lo dispuesto en la Ley de Expropiación se desprende que el acto administrativo expropiatorio consta de dos etapas. La primera, comprendida entre el inicio del procedimiento en que se declara la causa de utilidad pública y la emisión del decreto correspondiente, en la que el Estado debe realizar, de manera unilateral, estudios para fundar y motivar la causa de utilidad pública y la necesidad de la obra, a la cual va a destinar los bienes expropiados. La segunda, que abarca desde la notificación del decreto a los interesados hasta que se lleva acabo su total ejecución. De acuerdo con la naturaleza de cada una de estas fases, en la primera no es exigible otorgar audiencia a los interesados, pues está requisito no esta comprendido en el artículo 27 Constitucional, salvo que en la ley se hubiese fijado en la normatividad aplicable un procedimiento con audiencia previa al interesado, en cuyo caso sería necesario agotar ese procedimiento. En cambio, en la segunda etapa sí rige la garantía de audiencia, pues debe notificarse el decreto al interesado para que pueda desplegar su defensa en alguna de las siguientes vías: interponer el recurso de revocación consta ese decreto; Cuestionar judicialmente el monto de la indemnización que se haya fijado por el bien materia de la expropiación; Exigir el pago de la indemnización una vez vencido el plazo legal; En su caso solicitar la reversión de la expropiación cuando

dentro del plazo legal no se destine la cosa al fin público que se invocó en el decreto; o incluso promover directamente el juicio de amparo en contra del decreto y los vicios de que pudiera adolecer el procedimiento expropiatorio, en los casos en que se actualice alguna excepción al principio de definitividad.⁶⁷

El decreto de expropiación es ilegal cuando los estudios técnicos son emitidos después de la declaratoria de utilidad pública.

De una recta interpretación del inciso a) del artículo 5º. De la ley de Expropiación para el Estado de Puebla, se infiere que en los casos en que se requiera de estudios técnicos para considerar de utilidad pública un determinado inmueble, aquéllos, lógicamente, deben practicarse con anterioridad a la declaratoria respectiva, puesto que resultaría aberrante que primero se formulara la declaratoria de utilidad pública y después se recabaran los estudios que justificaron dicha utilidad. En este sentido, debe considerarse ilegal un decreto expropiatorio, cuando se fundamenta en estudios técnicos realizados con posterioridad a la declaratoria de utilidad pública correspondiente.⁶⁸

Como podemos ver el hecho que se deja al arbitrio de la autoridad la realización de los estudios que van a ser los encargados de integrar el proyecto técnico no es ninguna garantía para el gobernado de ahí la necesidad urgente de que en dicha ley se requiera como requisito para decretar toda expropiación, dicho proyecto. El cual es indudable que en la actualidad no se integra como debiera, y desde luego dicha ausencia provoca ilegalidad del acto expropiatorio, pues al no demostrarse la necesidad de disponer precisamente del bien expropiado, consecuentemente no puede considerarse que dicho acto se

⁶⁷ Amparo en Revisión 10/2004 María Teresa Meraz vda. De Formento 18 de agosto de 2004. Unanimidad de votos. Ponente Armando Cortés Galvan. Semanario Judicial de la Federación. Novena Epoca. Tomo XX, Diciembre de 2004.

⁶⁸ Amparo en revisión 1/99. Fernando Bagatella melo. 17 de junio de 1999. Unanimidad de votos. Ponente : Jaime Manuel Marroquín Zaleta: Secretara: Luz del Carmen Herrera Calderón Novena Epoca Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, A.2 Aª Página: 751

encuentra debidamente fundado y motivado como lo exige el artículo 16 constitucional.

El hecho de que un decreto se funde en la ley de expropiación no quiere decir que exista el expediente respectivo.

El hecho de que el decreto expropiatorio se funde en el artículo 3º. De la ley de Expropiación no implica que exista un expediente administrativo de expropiación, toda vez que cuando su legalidad es cuestionada en el juicio de garantías, es a las autoridades a quienes corresponde la carga de probar que se dio cumplimiento a los requisitos legales, ya que este principio es acorde con un régimen de derecho como el nuestro; estimar lo contrario llevaría al absurdo de hacer nugatorios los derechos constitucionales del gobernado.⁶⁹

Sin embargo, cabe decir que la autoridad sólo esta obligada a cumplir lo que le ordena la norma, y nuestra Ley de Expropiación es imprecisa toda vez que si es verdad lo que exige en su el artículo tercero, de la citada ley, la integración de un expediente es omisa al señalar qué debe contener dicho expediente, toda vez que en tales condiciones basta con que tenga algunos datos del inmueble a expropiar para que se cumpla con lo ordenado por tal artículo.

De ahí que la Ley General de Bienes Nacionales, en su Artículo 50, señala.- La adquisición de derechos de dominio o de uso a título oneroso sobre inmuebles ubicados en territorio nacional para el servicio de las dependencias, la Procuraduría General de la República o las unidades administrativas de la Presidencia de la República, sólo procederá cuando no existen inmuebles federales disponibles o existiendo, éstos no fueren adecuados o convenientes para el fin que sea requieran. Todo esto se debe prever en la ley de expropiación y formar parte del **proyecto técnico** a que se refiere el presente estudio.

⁶⁹ Amparo en revisión 1806/88. Victoria Robles Mendoza. 7 de septiembre 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Alejandro Luna Ramos. Semanario Judicial de La Federación. Octava Epoca. Tomo II, Segunda Parte-I, Julio a Diciembre de 1988.

Para adquirir derechos de dominio sobre inmuebles, las dependencias, la Procuraduría General de la República o las unidades administrativas de la Presidencia de la República, deberán realizar las siguientes acciones:

I.- Localizar el inmueble más adecuado a sus necesidades, considerando las características del bien;

II.- Obtener de la autoridad competente la respectiva constancia de uso del suelo;

III.- Contar con la disponibilidad presupuestaria y la autorización de inversión que, en su caso, emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previamente a la celebración del contrato correspondiente.

IV.- Obtener el plano topográfico del inmueble o, en su defecto, efectuar el levantamiento topográfico y el correspondiente plano;

V.- Tratándose de construcciones, obtener el respectivo dictamen de seguridad estructural, y

VI.- Obtener la documentación legal necesaria para la adquisición del inmueble.

Artículo 54, de la Ley General de Bienes Nacionales, cuando se trate de adquisiciones por expropiación de Inmuebles, corresponderá a la autoridad del ramo respectivo determinar la utilidad pública y a la Secretaría (Secretaría de la función pública) determinar el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa del bien y fijar el monto de la indemnización, salvo lo dispuesto por la Ley Agraria.

El decreto expropiatorio será refrendado por los titulares de las secretarías que hayan determinado la causa de utilidad pública, de la Secretaría, y en caso de que la indemnización se cubra con cargo al presupuesto de Egresos de la Federación, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En este caso, no será necesario la expedición de una escritura pública.

Los propietarios o quien tenga derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos contados a partir de la fecha en que aquella sea exigible.

4.6. Autoridades que en un momento dado pueden intervenir en la en la Expropiación.

Desde luego es intervención se debe a la facultad que dichas autoridades tienen de acuerdo con el contenido del artículo 3 de la ley Federal de Expropiación en cuanto a la integración del expediente de expropiación.

Por otro lado la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo uno, señala que en esta ley se establecen las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Administración Pública Centralizada esta integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

El Artículo 26 de la citada ley, señala;

Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Seguridad Pública.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Secretaría de Desarrollo Social.
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
Secretaría de Energía.
Secretaría de Economía.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
Secretaría de Educación Pública.
Secretaría de Salud.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
Secretaría de la Reforma Agraria.
Secretaría de Turismo.
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Para efectos del artículo tres de la citada ley de Expropiación, son las encargadas de tramitar el expediente de la expropiación, según sea el caso y de acuerdo a la secretaría que requiera satisfacer una necesidad y de su competencia.

Por otro lado, la ley de Bienes Nacionales, en su artículo 62 establece que para saber el destino de un inmueble, la Secretaría de la función Pública y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán tomar en cuenta por lo menos:

- I.- Las características del bien;
- II.- El plano topográfico correspondiente;
- III.- La constancia del uso del suelo;
- IV.- El uso par el que se requiere, y
- V.- El dictamen de la Secretaría de Educación Pública que emita a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia o del Instituto Nacional de Bellas

Artes y Literatura, según corresponda, tratándose de inmuebles federales considerados monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente.

La Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales emitirán los lineamientos correspondientes que establecerán los requisitos, plazos, catálogos de usos, densidad de ocupación y demás especificaciones para el destino de los inmuebles federales que sean de su competencia.

Cabe destacar que lo transcrito anteriormente lo señala la nueva ley General de Bienes Nacionales, publicada el día 23 de marzo del 2004, la cual abrogó a la ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial el 8 de enero de 1982.

En la cual considero que existe un avance en cuanto se refiere al hecho de que en dicha ley ya considera la necesidad de contemplar antes de expropiar algunos de los requisitos que el suscrito considera debe contener el proyecto técnico el cual es materia del presente estudio, y que son entre otros los siguientes; las características del bien, el plano topográfico, constancia de uso de suelo, el uso para el cual se requiere

4.7. Destino de los Bienes Expropiados.

El fin de la expropiación no es la privación, sino el destino posterior a que ha de destinarse el bien que se expropia, es decir, toda la expropiación quedará vinculada al destino invocado como causa expropiatoria, destino que no puede ser alterado, aunque se trate de otra obra o servicio público. En consecuencia, el beneficiario queda gravado con la carga de realizar ese destino específico.

Por otro lado la ley de expropiación en el artículo 9, dice: Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio no fueren destinados total o parcialmente al fin al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del termino de cinco anos, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados.

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

El derecho que se confiere el propietario en este artículo, deberá ejercerlo dentro del plazo de dos años, contados a partir de la fecha en que sea exigible.⁷⁰

En lo que se refiere a nuestro Máximo Tribunal señala lo siguiente:

La Expropiación, impone a la administración la carga de destinar el bien al fin que la origino.

El ejercicio de la acción expropiatoria genera diversos efectos jurídicos según se trate del particular lesionado o de la administración; esta última adquiere no sólo la obligación de pagar al expropiado la indemnización que le corresponde, sino también adquiere la carga de destinar la cosa adquirida al fin previsto en el decreto. No se trata propiamente de una obligación técnicamente se entiende por obligación la relación jurídica por virtud de la cual una persona llamada acreedor puede exigir a otra llamada deudor una determinada prestación, dado que el particular agraviado por la expropiación carece de acción para obligar a la administración a emplear el bien en el fin señalado en el decreto, de allí que pueda calificarse como carga, pues es un requisito que debe satisfacer la administración

⁷⁰ Ley Federal de Expropiación.

si desea conservar la titularidad del bien expropiado ya que en caso de incumplimiento, nacerá el derecho de la reversión del antiguo propietario.⁷¹

Sin embargo, la ley no señala ante que autoridad ha de tramitarse dicho recurso, por tal motivo nuevamente tenemos que acudir al lo que dice nuestro Máximo Tribunal, en este sentido.

En el recurso de reversión debe conocer la autoridad administrativa y no la judicial, el Artículo 9 de la ley de expropiación dispone que cuando los bienes que hayan originado una declaración de expropiación, no fueren destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate o la insubsistencia ante la cual puede reclamarse la reversión de un bien afectado por un decreto expropiatorio, debe indicarse que tal derecho determinado por la naturaleza del acto jurídico del que deriva, debe ser ejercitado ante la autoridad administrativa y no en la vía jurisdiccional, ya que la intervención de la autoridad judicial, por disposición expresa de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución General de la República, se encuentra reservada únicamente, en materia de expropiaciones, a decidir, sobre el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad, por mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal⁷².

4.8. Concepto de Reversión.

El maestro Gutiérrez y González, define al recurso de reversión como el Derecho que tiene una persona, a la cual el Estado le privo de la propiedad de un bien y se convirtió en propietario sujeto a plazo resolutorio, para en principio satisfacer con

⁷¹ Semanario Judicial de la Federación, séptima época, Tribunales Colegiados de circuito, volumen 217-228 sexta parte, p.292 Antecedentes; Amparo directo 673/85 Sistema de Transporte Colectivo (METRO). 26 de mayo de 1987, Unanimidad de votos Ponente: Genaro Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

⁷² Tribunal Judicial de la Federación, Séptima época, volumen 86 pagina, 86 Antecedentes: Amparo en reversión 237/75 Manuel Jiménez Villarreal. 27 de febrero de 1976. Unanimidad de votos. Ponente Luz Maria Perdomo Juvera. Secretario Jorge Arena y Gómez.

ese bien una necesidad pública, y si no lo hace en el plazo que le confiere la ley, se resuelva esa propiedad del Estado, y el bien vuelva a ser propiedad del particular que ejercita el derecho.⁷³

En cuanto a nuestro Máximo Tribunal, señala lo siguiente sobre la reversión;

La reversión es la institución a través de la cual se concede un derecho subjetivo al antiguo propietario de un bien expropiado para readquirirlo cuando transcurrido el plazo de cinco años no se haya destinado al fin previsto en el decreto expropiatorio, sea por causas imputables a ellos. En este sentido, la falta de aplicación del bien al fin de la expropiación no supondrá en todos los casos una conducta antijurídica de la autoridad o del beneficiario pues bien puede obedecer a fenómenos ocurridos con posterioridad a la expropiación que haga inconveniente o inoportuna la ejecución del decreto, como sucedería por ejemplo con la congelación de partidas presupuestales, la cancelación de programas de obras públicas, o una necesidad colectiva de atención prioritaria. Sin embargo, cualquiera que fuere el motivo del incumplimiento, tendrá el antiguo propietario del bien la acción real de retracto, es decir, de reversión.⁷⁴

4.9. Por qué es necesario incluir en la Ley de Expropiación el Proyecto Técnico para Expropiar.

Después de hacer un estudio sobre la expropiación en México, y visto los antecedentes legislativos se debe de actualizar y hacer un análisis a fondo para reformarla o adicionarla, toda vez que nuestra legislación debe estar en constante evolución de acuerdo con las necesidades y avances de nuestra sociedad, tal es el caso de nuestra ley de Expropiación, en materia Federal, la cual es reglamentaría del artículo 27 Constitucional, párrafo segundo; desde luego no es

⁷³ Gutiérrez y González, Ernesto, El Patrimonio,

⁷⁴ Semanario Judicial de la Federación, séptima época, volumen 217-228 sexta parte, página 567. Antecedentes; Amparo directo 673/85 Sistema de Transporte Colectivo (METRO). 26 de mayo de 1987. Unanimidad de votos, Ponente Genaro David Góngora Pimentel. Secretario, Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

difícil entender que en 1939, fecha en que fue promulgada dicha ley, las condiciones del nuestro país eran muy diferentes a las que se viven actualmente.

En la actualidad ya existen herramientas que no existían en la época en que fue promulgada nuestra legislación en materia de Expropiación, al menos con la exactitud que hoy en día sucede, es necesario, que nuestra normatividad este acorde con la, ciencia y la tecnología de nuestros tiempos.

De ahí la necesidad de que se incluya en nuestra actual Ley Federal de Expropiación, la exigencia a la autoridad para que cuando lleve a cabo una expropiación se incluya en el expediente de expropiación un **Proyecto Técnico**, elaborado por peritos y el cual será el encargado de señalar todos los aspectos a cubrir en una obra, ello beneficiaría a los que intervienen en tal acto expropiatorio, toda vez que por un lado, daría certeza al Estado de que el bien que está adquiriendo tiene todas las cualidades para satisfacer una necesidad colectiva para beneficio de la sociedad a quien sirve. Por otro lado al propietario del bien expropiado le dará la certeza de que la privación de su propiedad no es un mero capricho de la Autoridad administrativa sino que esta se destina a un satisfacer una necesidad colectiva.

Hoy en día El Estado, con respecto a las diversas actividades, que lleva a cabo, debe ajustarse plenamente a lo establecido en la ley, y no debe actuar por mero interés político, sino que debe intervenir, sin afectar las garantías individuales, dado que nadie debe estar por encima de la ley, el derecho cuyo trabajo de investigación forma parte del derecho administrativo, cuya evolución debe estar acorde con la realidad actual de nuestro país.

El Doctor, Acosta Romero, hace un comentario en la necesidad de hacer un estudio teórico sobre la expropiación tomando en cuenta que se trata de un tópico

de actualidad y que en la experiencia relativamente reciente de la realidad político-administrativa de México, estima que su relevancia es relevante⁷⁵.

Estoy totalmente de acuerdo con el comentario anterior, sin embargo, considero que además, dicho estudio debe proponer una nueva forma de ver a la expropiación, esto es, contemplar un proyecto técnico como requisito indispensable para poder llevar a cabo una expropiación, al cual se deberá sujetar la autoridad expropiante antes y después de decretara dicha expropiación.

Para concluir el presente trabajo me permito transcribir un reportaje que hiciera el Licenciado Manuel Camacho Solís, en la revista proceso en relación con la expropiación fallida con motivo de la Construcción del nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México, el cual titulo "Texcoco, errores y responsables".

" Errores en la concepción e instrumentación

Las autoridades responsables del proyecto no pensaron en todo lo demás. Un proyecto de inversión de la escala y complejidad de un nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, exigía un enfoque conceptual- así como de una instrumentación- que incluyera los elementos técnicos, sociales, financieros, legales, políticos, de desarrollo urbano y de efectos ambientales que constituyeran la mejor decisión e hiciera posible llevarla a cabo. La experiencia de la propia ciudad, en lo relativo a proyectos de alta complejidad social, así lo habla ensañado.

Pero no, los responsables pensaron que lo único importante era el visto bueno del presidente. Si lograban que el se comprometiera públicamente, lo demás, ellos lo resolverían. No lo hicieron. ¿Quién se preocupó por el efecto que tendría la existencia del mayor y único relleno sanitario(basurero) del Distrito Federal en la zona federal de Texcoco? ¿Quién se tomó la molestia de comparar, en términos estrictamente económicos, las opciones existentes? ¿Quién se acordó de que, recientemente, las autoridades del Distrito Federal y del Estado de México habían

⁷⁵ Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo. P. 594.

convenido y formalizado que el desarrollo urbano ya no debería expandirse hacia el oriente del Valle, sino que debería ordenarse hacia un polo externo rumbo al norte (hacia Pachuca)? ¿Quién hablo con el jefe de Gobierno del Distrito Federal para explicarle la decisión, solicitar su apoyo, convenir la manera en que se compensaría la caída de los ingresos fiscales del Distrito Federal como consecuencia del cierre del actual aeropuerto? ¿Quién se puso a preparar un proyecto para el aprovechamiento de las instalaciones actuales y el reparto de esos ingresos futuros bajo el criterio de beneficiar a la ciudad y al interés público? ¿Qué autoridad se tomo la molestia, siquiera para cubrir las formas, de visitar el sitio de Tizayuca, cuando el gobierno sostenía que no tenía una decisión previa sobre donde construir el nuevo aeropuerto? ¿Quién se encargo de hablar con las áreas, para evaluar el problema que las obras de la ciudad, para evaluar el problema que la obra representaría para el drenaje del valle, cuando incluso el aeropuerto actual, para operar, requiere de un bombeo permanente de sus aguas? ¿Quién se tomo la molestia de informar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del proyecto y, después, de tomarla en cuenta cuando ya era evidente su oposición al mismo? ¿Quién hablo con los ecologistas para aclarar con seriedad el asunto de la incompatibilidad de los aviones con las aves? ¿Quién se puso a pensar en los efectos que la inversión tendría en el crecimiento de la mancha urbana, tomando en cuenta los desequilibrios ya existentes, las obras que ya han quedado postergadas y la presión adicional de la expansión urbana sobre la infraestructura existente y el medio ambiente? ¿Quién hizo un alto en el camino para volver a evaluar la decisión, después de los acontecimientos del 11 de septiembre, cuando estos indudablemente tendrían consecuencias sobre la regulación aeronáutica?

Muchos especialistas han pensado en estos temas, problemas y posibles soluciones, pero el gobierno federal no lo hizo, no supo aprovechar lo que ya había de conocimientos técnicos ni integrar un equipo profesional que diera respuesta a estas preguntas.

Expropiación inadecuada

No se consulto a las autoridades municipales que, conforme al artículo 115 constitucional, tienen facultades para regular el uso del suelo. Se empezó a hablar de la obra sin tener claridad ni haber avanzado en ninguna negociación sobre la tierra. Se establecieron unos precios que resultaban ofensivos para los campesinos y para la opinión pública, cuando por otra parte, otros sectores de la población recibían apoyos públicos cuantiosos.

Se tomo por criterio último el rasero que establecieron los valuadores, acostumbrados a fijar los precios bajo la directriz de reducir al máximo el costo fiscal. No se quiso dar importancia a los amparos, no se apreció el significado que tenía el que un abogado de renombre fuera el asesor legal: se minimizó el significado de las controversias. Pero, sobre todo, nadie se sentó a platicar con los campesinos.

Se quiso minimizar la resistencia de Atenco, cuando se sabía que la mayor parte de los terrenos le correspondía a ellos. Una expropiación como esta iba a necesitar de una tarea de concertación previa que permitiera convencer a cada uno, y todos juntos. Cuando se presentaron las protestas, se desprecio a los campesinos.

El manejo equivocado de la expropiación llevo al punto de que, de un día a otro, se paso de un ofrecimiento de 7 pesos el metro, a 50 pesos, y además, este se hizo a través de los periódicos o de interlocutores no representativos. Si hace un año se hubiera hablado con los campesinos de Atenco y con todos los afectados, se les hubiera tomado en cuenta, se les hubiera hecho parte de un proyecto en el que ellos y sus familias también saldrían beneficiados, otra hubiera sido su respuesta.

Podrían haber aceptado, con lo cual se despejaba el camino del aeropuerto; o se podría haber concluido que, bajo ninguna circunstancia, aceptaban salir de sus tierras, con lo cual se habría vuelto a evaluar la decisión, se habría evitado generar tanta inconformidad y se habría ahorrado muchos recursos.

En la decisión de construir un aeropuerto tan importante como el de la Ciudad de México, donde había una resistencia política y social desde los más diversos frentes-campesinos, quienes estaban a favor de otros sitios; municipios no consultados; gobiernos del Distrito Federal y de Hidalgo; urbanistas; ingenieros hidráulicos; ecologistas nacionales y del exterior- era indispensable que nadie pensara que alguien iba a sacar ventaja económica del proyecto.

El cuidado del interés público era fundamental. La decisión de expropiar debió ir acompañada d decisiones fuertes de control sobre el uso del suelo y de la plusvalías. La propiedad del propio aeropuerto, los recursos y las obras deberían pasar por los estándares más severos.

Si no ¿cuál era la justificación par excluir a algunos y simultáneamente generar ventajas para otros, asociadas, estas ultimas a información privilegiada, o a relaciones políticas? ⁷⁶

⁷⁶ Revista PROCESO, numero 1344, 4 de agosto 2002.

CONCLUSIONES

PRIMERA.-La propiedad, es el derecho real de usar, gozar y disponer de los bienes en forma absoluta, exclusiva y perpetua; nuestra Constitución vigente contempla en su artículo 27 primer párrafo, señala, La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

SEGUNDA.- En la organización de un pueblo la propiedad es básica, y es precisamente la Constitución, el medio para evitar los conflictos que continuamente se presentan, además de evitar abusos de la autoridad, toda vez que este documento tiene características especiales como son las bases fundamentales de la organización del Estado, es decir, regula las relaciones de sus órganos entre sí, y a la vez la relación de estos, con los particulares.

TERCERA.- El Estado como una forma de adquirir la propiedad de los particulares, y de esas maneras cumplir, con una de sus obligaciones que es otorgar el bienestar común en la sociedad, para ello, cuenta con la facultad de expropiar a fin de destinar los bienes expropiados a satisfacer una necesidad existente en la sociedad a la que sirve.

CUARTA.- La Expropiación por causa de Utilidad Pública, es el acto jurídico de derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia.

QUINTA.- En cuanto al procedimiento para llevar a cabo una expropiación en nuestra Ley Federal de Expropiación, no existe una precisión sobre los requisitos que deben considerar, toda vez que el artículo tercero de la misma, solo nos habla de la integración de un expediente, pero no precisa cual debe ser el contenido de él.

SEXTA.- La actual Ley de Expropiación en Materia Federal, misma que rige en materia local para el Distrito Federal. No existe una actualización acorde con la realidad social, que vive nuestra sociedad, es decir, es una ley que ya resulta ineficaz en nuestros días, sin embargo, ya existen otras leyes como lo es la Ley General de Bienes Nacionales, vigente desde el 2004, la cual ya exige a la autoridad la realización de ciertas acciones, como: considerar las características del bien, obtener las constancias de uso del suelo, contar con la disponibilidad presupuestaria y la autorización de inversión, plano topográfico del inmueble, dictamen de seguridad estructural.

SEPTIMA.- Es necesario que nuestra Ley Federal de Expropiación contemple como requisito para expropiar un **Proyecto Técnico**, el cual sea capaz de considerar todas las vertientes de una obra que se tenga que realizar por parte del estado, en cumplimiento a un decreto expropiatorio

OCTAVA.- La declaración de utilidad pública no puede quedar al criterio de la autoridad, es necesario que se integre en la Ley de Expropiación, la necesidad de elaborar un **Proyecto Técnico**, que sea el encargo de contemplar todos los estudios encaminados a auxiliar a la autoridad sobre la viabilidad de una obra o de aquello que se requiera para hacer frente a una necesidad colectiva.

NOVENA.-La declaración de Utilidad Pública presupone, en cada caso, una **actividad técnica** y que material, que comprenden estudios de campo, aspectos presupuestales, dictámenes periciales, estudios estadísticos, proyecciones

actuariales, medición de impactos ambientales, etc. Que solo pueden sustanciarse a través de un procedimiento tendiente a integrar el expediente expropiatorio.

DECIMA.- El **Proyecto Técnico** se puede definir como la representación gráfica de la obra en el plano administrativo constituye una actuación preparatoria del contrato de obras en la que se expresara como mínimo: una memoria que considerara las necesidades a satisfacer y los factores de todo orden a tener en cuenta; los planos de conjunto y detalles necesarios para que la obra quede perfectamente definido; el pliego de prescripciones técnicas particulares, donde se hará la descripción de las obras y se regulara su sujeción; un presupuesto integrado o no por varios parciales con expresión de los precios unitarios descompuestos, estados de ubicaciones o mediciones y los detalles precisos para su valoración.

DECIMA PRIMERA.- En algunas de Leyes de Expropiación de los Estado de la República ya existe la exigencia de **integrar un Proyecto Técnico**, como son: Baja California Sur, Campeche, Jalisco, Estado de México, Morelos, Sonora, el cual deberá ir acompañado al decreto expropiatorio de la obra que se pretende ejecutar.

DECIMA SEGUNDA.- El **Proyecto Técnico**, si es posible definirlo, y además, aplicarse en la realidad, como lo demuestran algunas leyes de expropiación locales, aun cuando lo definen de manera diferente, ya existe disposición expresa que lo contempla como elemento necesario, a fin de declarar la expropiación; por lo tanto, si es posible que se agregue a la Ley Federal de Expropiación, y se exija en ellas, como un requisito para expropiar.

DECIMA TERCERA.- El Estado como actor principal y el encargado de regular las actividades que se realizan en una sociedad, de la cual es parte, debe aceptar como herramientas necesarias, en aras de una mayor eficacia en el

desarrollo de la sociedad, los avances en la tecnología y en la ciencia que existan en busca de un país, cada día más justo y desarrollado.

DECIMA CUARTA.- En materia de Expropiación, existe un campo muy amplio para explorar, al cual es necesario que el Derecho Administrativo dirija su interés, a fin de que cuando se haga uso de esta figura, sea como una garantía a la propiedad privada, como herramienta en el progreso de un país, como una defensa de la propiedad privada contra los ataques del Poder Público; y no como una prerrogativa pública.

DECIMO QUINTA.-Es necesario entender que en materia expropiatoria no se puede seguir negando el derecho de audiencia, que prevé el Artículo 14 Constitucional, al expropiado, toda vez que nuestras autoridades están obligadas a tomar en cuenta la realidad social que se origina en esta época, y dar una nueva reinterpretación al Artículo 27 Constitucional.

BIBLIOGRAFIA

- 1.-Acosta Romero, Miguel **"Teoría General del Derecho Administrativo"**
Editorial Porrúa, México.2002
- 2.-Acosta Romero, Miguel. **"Derecho Administrativo"**. Editorial Porrúa, México.
2001
- 2.-Burgoa, Ignacio." **Garantías Individuales"**,36ª .Edición, Porrúa, México, 2003
- 3.-Castrejon García Gabino Eduardo, **"Derecho Administrativo Mexicano"**,
Cárdenas Editor y Distribuidor, México 2000
- 4.-Delgadillo Gutiérrez, Luis H. **"Elementos de Derecho Administrativo,"**
Limusa, México,1989.
- 5.-Diez, Manuel María, **"Compendio de Derecho Administrativo."** Depalma,
Buenos Aires1985, tomo II.
- 6.-Escola, Héctor. **"Compendio de Derecho Administrativo"** Buenos Aires1984.
- 7.-Fernández del Castillo, Germán. **"La Propiedad y la Expropiación"**, Escuela
Libre de Derecho, México,1987.
- 8.-Fraga, Gabino." **Derecho Administrativo"**, Porrúa, México,1962
- 9.-García de Enterría., Eduardo y Tomas Ramón Fernández, **"Curso de Derecho
Administrativo,"** Madrid, Civiltas 1991
- 10.-Konstantin Katzarou, **"Teoría de la Nacionalización,"** Imprenta Universitaria,
1963.

- 11.-González Pérez, Jesús. **“El Procedimiento Administrativo,”** Madrid Abella, 1964
- 12.-González Pérez, Jesús. **“El Procedimiento Administrativo”** Federal, Porrúa, México 2000
- 13.-Gutiérrez y González, Ernesto. **“El patrimonio”,** 6ª Edición. Porrúa, s. a. México 1999
- 14.- Gutiérrez y González, Ernesto. **“Derecho Administrativo”.2ª** Edición. Porrúa, s. a. México 2003.
- 15.-Lucero Espinosa, Manuel, **“Teoría y Practica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación,”** Editorial Porrúa, México 1995
- 16.-Neva Negrete, Alfonso, **“Derecho Administrativo”** Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1996, Colección Popular 513
- 17.-Martínez Morales, Rafael, **“Derecho Administrativo”,** Editorial Nacional, México 1975
- 18.-Sánchez Pichardo, Alberto C. **“Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa,”** Editorial Porrúa México, 2002
- 20.-Serra Rojas, Andrés. **“Derecho Administrativo”.22ª.**Edit. Porrúa, s. a. México 2003
- 21.-Serrano Migallon, Fernando, **“El Particular Frente a la Administración”,** Editorial Porrúa, México 1991

LEGISLACIÓN

- 1.-**Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos,** Porrúa, 2005.
- 2.-**Ley de Expropiación,** 2ª. Edición, Ediciones Delma, México 2003
- 3.-**Código Civil para el Distrito Federal,** 3ª Edición Ediciones Fiscales Isef. México 2002.
- 4.- **Ley General de Bienes Nacionales.** 2004. Diario Oficial de la Federación.

Diccionarios

Diccionario Jurídico de la Lengua Española.

Diccionario Básico Jurídico. Editorial Granada, Quinta Edición. 1992.

Diccionario de Derecho, Rafael de Pina, Rafael Pina Vera, Editorial Porrúa, México, 1998.

Revistas

PROCESO, números 1344, 1408,1416.