



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
Facultad de Derecho

E. N. E. P.

ARAGON

EL JUICIO DE AMPARO EN RELACION
CON LOS RECURSOS DE REVOCACION
Y REVERSION DEL BIEN EXPROPIADO.

D-61

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
Flor del Carmen Lima Castillo



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Der-453



ENEP ARAGON

"A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO."

A LA PREPARATORIA No. 9

"PEDRO DE ALBA"

Porque en ella forjé mis
primeros sueños como uni
versitario.

A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES " A R A G O N ".

Con cariño y agradecimiento por las
enseñanzas obtenidas en sus aulas,
esperando que el prestigio que mere
ce, pronto rebase todos los límites
imaginados.

A MIS PADRES: MANUEL Y MA. DEL CARMEN

Con amor y agradecimiento, porque-
supieron encauzarme por el camino de
la superación, a través de los múlti
ples senderos que encontramos en el
camino de la vida.

A MIS HERMANOS: YURI, ILIANA E ISAAC

Con el deseo de verlos convertidos
en exitosos profesionistas.

A MI HERMANO MANUEL.

Con la confianza de que
el estudio y la tenaci
dad que lo caracteriza,
le proporcionen mayores
éxitos en el desempeño
profesional.

A MI ESPOSO:

*Por todo el cariño,
comprensión y apoyo
que me ha brindado para
el desarrollo de este trabajo.*

A VERONICA, LUIS Y JOSE MANUEL:

*Por la sincera amistad que me
han brindado, deseando compartir
con ellos este momento transcen
dental de mi vida.*

AL LIC. MANUEL ENRIQUEZ BENITEZ.

Con mi agradecimiento por el es
tímulo que me ha brindado y mis
deseos fervientes porque sus es
fuerzos a favor de los trabajador
es del Tribunal Superior de Just
ticia del Distrito Federal, crí
stalicen en logros que perduren-
su memoria en nuestro Sindicato.

AL LIC. JOSÉ LUIS MENDOZA MONTIEL.

Con agradecimiento, por el valioso tiempo dedicado para la elaboración de este trabajo.

A LA CRUZ ROJA MEXICANA.

Con admiración por la hermosa labor que desempeña y mi sincero agradecimiento por las experiencias recibidas al permitirme colaborar con ella.

I N D I C E

	Pág.
PROLOGO	1
INTRODUCCION	3

CAPITULO I

LA PROPIEDAD PRIVADA Y LA EXPROPIACION

a) Diferencia entre la propiedad Pública y la <u>propie</u> dad Privada	5
b) Régimen Jurídico de la propiedad Privada	30
c) La Expropiación como limitación Constitucional a la propiedad Privada	53

CAPITULO II

EL JUICIO DE AMPARO Y OTROS MEDIOS DE IMPUG- NACION CONTRA DECRETOS EXPROPIATORIOS.

a) Breve referencia sobre los diferentes medios de im- pugnación	73
b) Los recursos administrativos de Reversión y Revoca- ción	91
c) El Juicio de Amparo	106
c.1) Ejercicio de la acción de Amparo	106
c.2) Competencia	114
c.3) Substanciación del Procedimiento	123

CAPITULO III

DIVERSOS SENTIDOS EN QUE SE DICTAN LAS SEN- TENCIAS DE AMPARO EN MATERIA DE EXPROPIACION

a) Casos en que procede se niegue o se conceda la sus- pensión de las resoluciones de Revocación y Rever- sión.	139
--	-----

	Pág.
b) <i>Casos en los cuales procede se conceda el Amparo en contra de resoluciones dictadas en el recurso de Revocación.</i>	150
c) <i>Casos en los cuales es procedente la negativa - del Amparo, materia del recurso de Reversión....</i>	156
d) <i>Casos en los cuales es procedente el sobresei-- miento del Juicio de Amparo, en tales circunstan- cias.</i>	160
CONCLUSIONES	166
BIBLIOGRAFIA	173

P R O L O G O

El exámen profesional es uno de los momentos más sig-
nificativos al que como universitarios aspiramos.

Es el punto culminante de una larga cadena de estu--
dios, donde se eslabonan el esfuerzo, los éxitos y sinsabo--
res que hay que saber asimilar y superar.

Siento una gran satisfacción, al saber que soy una -
de las pocas personas privilegiadas que tienen la oportuni--
dad de poner a consideración de un sínodo, el presente trabajo,
en un recinto de la Universidad que me proporcionó los -
medios indispensables para alcanzar el Título de Licenciado-
en Derecho.

Mi agradecimiento para mis compañeros que me dieron-
un ambiente de amable camaradería, a mis maestros que guía--
ron mi esfuerzo para conocer la Ciencia Jurídica y a mis pa-
dres que formaron el hogar donde crecí y formé la ilusión de
convertirme en abogado.

Para cumplir con mi objetivo, seleccioné como tema -
de mi tesis "EL JUICIO DE AMPARO EN RELACION CON LOS RECUR--
SOS DE REVERSION Y REVOCACION DEL BIEN EXPROPIADO", en vir--
tut de que la propiedad es uno de los principales conceptos-
jurídicos del Estado Mexicano, ya que es apoyo fundamental -
de su sistema económico y de sus relaciones políticas, elevado
al rango de garantía individual y controlado mediante el
Juicio de Amparo.

La escasez de estudios al respecto, hace más intere-
sante su análisis y proporciona una magnífica oportunidad para
su investigación.

Espero que el presente trabajo resulte de especial -
interés, y que sirva de antecedente a otros que beneficien -
al sistema jurídico en que nos encontramos.

INTRODUCCION

Para iniciar este trabajo se procuró estudiar ampliamente el régimen jurídico de la Propiedad Privada, haciendo un breve resumen histórico a travez del que se aprecia el panorama social que dió origen al artículo 27 de nuestra Constitución Política.

Dicho precepto surge de las ideas liberales y revolucionarias de un puñado de hombres que pretenden hacer justicia cuando el particular deba enfrentarse ante el poder soberano del estado, defendiendo su propiedad a travez de los lineamientos legales que se desprenden de la garantía individual de propiedad que nos otorga el mencionado precepto constitucional.

Así como también se pretende tener una visión más clara sobre la Expropiación y la relación y diferencia existente entre esta situación jurídica y otras similares.

Se analizan también los motivos legales que se requieren, al expedir un decreto expropiatorio que nos permita entenderlo, en toda su magnitud.

Se ocupa esencialmente, de aquellos medios de impugnación emanados de la propia Constitución y así mismo derivados de la Garantía de Propiedad que otorga el artículo 27 de nuestra Carta Magna y su Ley Reglamentaria.

Nos referimos a los recursos de revocación y reversión que se encuentran reglamentados en los artículos 5° y 9° de la Ley Federal de Expropiación, vistos a travez del Juicio de Amparo; encaminado a proteger estos derechos siempre-

y cuando se apeguen a la verdad y a la justicia, sin menoscabo de los intereses públicos Nacionales, que deberán predominar sobre los intereses particulares de los sujetos afecta--dos por un decreto expropiatorio.

Se hace un análisis de los pormenores que se presentan desde el momento en que surge un decreto expropiatorio y de los problemas que se presentan cuando el particular afectado considera que se ha violado, la Garantía de Propiedad - que le otorga nuestra Constitución, además de diversas situaciones jurídicas que pueden presentarse, así como de las lagaunas existentes en la ley y las soluciones que la Suprema -Corte de Justicia de la Nación ha podido dar a travez de su-jurisprudencia.

CAPITULO I

LA PROPIEDAD PRIVADA Y LA EXPROPIACION

a).- DIFERENCIAS ENTRE LA PROPIEDAD PUBLICA Y LA PROPIEDAD PRIVADA.

Para poder establecer la diferencia entre la Propiedad Privada y la Propiedad Pública, es necesario mencionar - las ideas y conceptos que han surgido alrededor de la Propiedad a través de la Historia Universal del Derecho." (1)

Desde los albores del Derecho solo pueden hacerse especulaciones sobre la organización del ser humano por medio de tres campos de desarrollo. El primero, que consiste en - el aspecto físico, el cual ha sido posible conocer por diversos estudios antropológicos hechos sobre fósiles en diferentes estadios de evolución, así como comparativamente con la imagen del hombre moderno. El segundo aspecto corresponde a su inteligencia, para lo cual nos ilustran los utensilios -- utilizados para la satisfacción de sus necesidades primarias. En cuanto al tercer campo de desarrollo consistirá en estudiar su organización social, de la cual solo podrá hacerse - un análisis de modo indirecto, sacando conclusiones de objetos realizados por él, como son restos de sus viviendas, tumbas, etc., intuyendo además, por analogía, la organización - de grupos aborígenes con costumbres primitivas que subsisten en la Época contemporánea (aborígenes australianos).

(1) Margadant, S. Guillermo Floris. Introducción a la Historia Universal del Derecho. Xalapa, Universidad Veracruzana, 1974, pág. 502.

Todo esto nos permite hablar de sus costumbres relacionadas con la convivencia como una de las necesidades fundamentales del ser humano, así como también del establecimiento de funciones y jerarquías entre los miembros de su comunidad. Una vez que el hombre ha decidido convivir en sociedad, surge el imperativo de delimitar sus pertenencias con lo cual podemos decir que nace la idea de Propiedad.

Para llegar a la Época de lo que Guillermo Margadant en su obra citada llama la Revolución Neolítica en la formación del Derecho y que consiste en la transición hacia la agricultura sedentaria, añadiendo a este momento histórico un cambio al panorama jurídico, al hacerse necesario en la vida del hombre el Derecho de Propiedad.

En la Historia Universal del Derecho se abre una nueva fase desde que el hombre adquiere la costumbre de apuntar los datos que tienen interés jurídico para él.

Uno de los primeros libros de derecho que hablan acerca de la propiedad lo encontramos en el Derecho Asirio, del cual se desconoce el carácter oficial, privado o legislativo de la obra que contiene aproximadamente veinte artículos sobre la propiedad de inmuebles.

Posteriormente nos trasladamos hasta el Derecho Egipcio, el que no muestra grandes avances al respecto puesto que solo se cuentan con datos muy vagos sacados de registros públicos en donde se acostumbraba inscribir la propiedad inmueble.

En el caso del antiguo Derecho Hebreo, se observa que la cultura Israelita en el aspecto jurídico se relaciona íntimamente con su religión.

Tan así es, que se tenía la costumbre de que cada 50 años se anulaban retroactivamente las operaciones de compra-venta en lo relativo a inmuebles rurales, porque consideraban que Jehová era el verdadero propietario de la tierra y que el pueblo Hebreo era solo un usufructuario.

Se puede considerar que la legislación mosaica, estaba imbuida de un espíritu de solidaridad y de justicia social, pero también plagado de tabúes de origen religioso.

Poco a poco a través del panorama histórico del Derecho, el concepto de Propiedad va tomando forma, sobre todo dentro de lo que fue el Derecho Privado Romano.

Los Romanos ubican al Derecho de Propiedad dentro de los derechos reales que se derivan de la palabra "Res" que significa cosa.

Comparativamente con nuestro Derecho Mexicano lo que nosotros llamamos Bienes de Dominio Público, en latín se conocía como "Res communis omnium iure natural". Los cuales eran bienes pertenecientes a los ciudadanos en general, mismos que el Estado podía reglamentar, como lo relativo a su uso, con la finalidad de que la voluntad de un individuo no impidiera o afectara el goce a que los demás tenían derecho.

El Derecho Romano refería que las cosas podían estar fuera del comercio cuando se encontraran en cualquiera de los casos siguientes:

- a) RES COMMUNES OMNIUM; o sea a disposición de cualquier ser Humano.
- b) RES PUBLICAE; a disposición de cualquier civil.
- c) RES UNIVERSITARUM; a disposición de cualquier miembro de un organismo público inferior al Esta-

do.

La anterior clasificación es en realidad muy confusa, al no aclarar los tratadistas de Derecho Romano la exacta diferencia entre cada término.

Dentro del concepto de Propiedad que tenían los Romanos se advierten dos extremos.

La fase preclásica que corresponde a la época en que la propiedad muestra exclusividad y absolutismo, variando notablemente en la fase bizantina, en que se modifican estas ideas hasta el punto en que la Propiedad puede encuadrarse como función social, interviniendo el estado incluso en la libertad testamentaria.

Aun cuando los comentaristas no encontraron una terminología uniforme para designar la Propiedad y mucho menos aún un concepto, decidieron condensar al Derecho de Propiedad con la fórmula "Ius utendi, fruendi, abutendi" que significa el derecho a utilizar, aprovechar los frutos y de disponer del bien materia de la propiedad. Hacemos notar que el término "Abutendi" no quiere decir abusar sino disponer de él. Margadant en su obra "El Derecho Privado Romano" (2), añade además un cuarto elemento que debiera integrarse y que es el "Ius Vindicandi", que consiste en el derecho que tiene todo propietario a reclamar el objeto a terceros poseedores, por tratarse eminentemente de un derecho real, que sin embargo tiene restricciones, las cuales pueden catalogarse bajo el rubro de "Pati" que significa tolerar.

(2) Margadant, S. Guillermo Floris. El Derecho Privado Romano, Editorial Porrúa, México 1970, pág. 530.

La figura de la expropiación no se encuentra reglamentada ampliamente, aun cuando esta institución ya existía, junto con la "Usucapion" fueron la máxima excepción a la regla fundamental "De que quod nostrum est, sine facto nostro ad abuim transferri non potest" (lo que es de nosotros, no puede transferirse a otro sin nuestra intervención).

Desde la edad media con Santo Tomás de Aquino, diversos intelectuales dan las razones necesarias para justificar la existencia de la Propiedad, fundando sus ideales en motivos de origen divino (teológico), político, histórico y económico.

Santo Tomás de Aquino aborda el tema de la Propiedad analizando el pecado de robo en su obra "La Suma Teológica". Dice que el hombre está llamado a apropiarse de los bienes materiales que necesite para realizar sus fines, y por consiguiente; es lícito que cada hombre busque lo que le acomode y sirva a satisfacerle, con esta ideología trata de legitimar la Propiedad y condena las doctrinas comunistas surgidas de algunos pensadores antiguos como Platón, Demócrito y Epicuro.

Santo Tomás de Aquino dice también que la Propiedad privada no es contraria al Derecho Natural, ni de Derecho Natural tampoco; pero que sí es conforme con el Derecho Natural, dada la naturaleza misma del hombre.

Este autor concluye su análisis diciendo que:

"Si el propietario falta a su obligación, ello es cosa que habrá de arreglarse entre Dios y él. Contra el propietario no tienen derecho los pobres más que en casos de extrema necesidad personal inmediata y urgente tomando lo nece

sario de lo superfluo del otro y que este a su alcance." (3)

La Asamblea Constituyente Francesa el 4 de agosto de 1789, dió término a la propiedad feudal, suprimiendo los gravámenes perpetuos que la afectaban, considerando desde entonces a la Propiedad Individual como uno de los más sagrados-derechos.

Los postulados de la Revolución Francesa confirman la inviolabilidad del Derecho de Propiedad, incluyéndose éste en la Declaración de los Derechos del Hombre dentro de aquellos llamados naturales.

Los artículos 1º y 2º nos dicen "Los hombres nacen libres y permanecen libres e iguales en derechos, estos son, . . . la propiedad."

El artículo 17 textualmente dice: "Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, a no ser, cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exiga de un modo evidente, y bajo la condición de una justa y previa indemnización."

Desde entonces surgen tres condiciones fundamentales que deben darse para una expropiación forzosa:

- 1º.- El hecho que exista una necesidad pública legalmente considerada.
- 2º.- Una justa indemnización, y
- 3º.- El previo pago de la misma.

Del estudio de la evolución histórica del concepto

(3) B. Cuellar, Alfredo. Expropiación y Crisis en México, - Edit. UNAM., México 1943, pág. 29.

de propiedad debemos analizar el Derecho Español como antecedente mas directo del Derecho Mexicano. El cual estableció las bases de lo que actualmente llamamos la Propiedad Originaria al expresar el criterio de que las tierras y aguas -- eran propiedad del monarca y que este conservando el dominio directo, podía otorgar el dominio útil a los particulares.

Aún con todo esto, los particulares con base en las Mercedes Reales, trataron de ejercitar su derecho de acuerdo a lo que establecía el antiguo Derecho Romano.

Pero es en el siglo XVIII con la Revolución Ideológica de las doctrinas sociales, cuando empieza a rechazarse a la Propiedad Individual y se pretende volverla colectiva y de uso común.

En México durante la Época prehispánica, la propiedad estaba dividida de la siguiente manera: Las tierras del rey o Tlatococalli; la de los nobles, Pilalli; las de los guerreros, Mitlchimalli y las de los dioses o Teotlalpan.

Las extensiones de tierras de estos tipos, fueron -- muy extensas y estaban cultivadas por peones o macehuales y en ocasiones por aparceros o mayeques.

El México Prehispánico ya tenía un concepto de Propiedad como función social, como lo demuestra la figura del Calpulli que significa barrio y que consistía en una porción de tierra que se daba a los pobladores con la obligación de trabajarla; también existió el "Alte Petlalli" que fueron tierras que se encontraban en las afueras de los pueblos y de disfrute comunal, ambas no eran susceptibles de comercializarse, ni enajenables en forma alguna.

En la Época colonial el régimen de la Propiedad se modificó totalmente creándose la Propiedad Privada a través de las concesiones españolas que se otorgaban sobre el fundamento de que el subsuelo era Patrimonio del Rey y por lo mismo no existían derechos indefinidos sobre el subsuelo, ni sobre la superficie.

Por consiguiente el Monarca podía revocar las concesiones otorgadas si no se cumplían cualquiera de los requisitos en que se apoyara su otorgamiento.

Las Ordenanzas de Aranjuez fueron la primera legislación minera que se dictó en la Nueva España, el 22 de Mayo de 1783 por Carlos III, las que estuvieron vigentes hasta su substitución por el Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos promulgados hasta el año de 1884. Ambas leyes establecían con claridad que el Rey era el dueño de las minas, - con posibilidad de conceder su explotación a los particulares, sin que por ello se desvincularan de su patrimonio.

En el año de 1883 se reconoció la Independencia de México por España adquiriendo de esta manera la Propiedad de tierras y aguas la Nueva República. De acuerdo a la situación que prevalecía se aceptó que por el momento las leyes expedidas por el anterior gobierno continuaran vigentes.

El nuevo Código de Minas de 1884 como producto de -- las diversas doctrinas económicas liberales que repudiaban el Derecho que el Estado tenía sobre el subsuelo, provocaron que la explotación del subsuelo pudiera hacerse por el particular que fuera dueño de la superficie.

Los criterios cambiarían con la expedición de la Ley Minera de 1892, la cual pretende abolir la Propiedad que te-

ntan los dueños de la superficie sobre el subsuelo, otorgando sin concesión especial, únicamente el derecho de explotación sobre toda clase de combustibles, minerales, petróleo y aguas minerales.

En 1901 nace una Ley que facultaba al ejecutivo federal para otorgar concesiones de explotación y exploración del subsuelo para la localización de yacimientos petroleros.

Fue solo hasta 1917 con la nueva Constitución como se declara que el dominio directo del suelo y del subsuelo corresponde a la Nación y dictaminó que el Estado asumía en todo tiempo el derecho de imponer a la Propiedad Privada las modalidades que exigiera el interés público.

El nuevo artículo 27 constitucional suscitó airadas protestas por parte de las Cancillerías Norteamericana e Inglesa, agudizadas por la aparición de un decreto que imponía una nueva tributación a la producción petrolera.

El poder económico representado por las empresas petroleras extranjeras en México, había crecido considerablemente, tanto, que su influencia en la esfera administrativa del país y la amenaza constante de una intervención extranjera, mantenía al Estado Mexicano en una situación de inestabilidad económica y política.

Aún con los problemas anteriormente expuestos se procedió a la reforma del párrafo sexto del artículo 27 Constitucional el 22 de Diciembre de 1938. El Ejecutivo Federal, fundó su reforma al decir que:

"Salvo en las zonas en que la Propiedad superficial correspondiera por algún título a la Federación, ésta no --

guarda con la industria del Petróleo más vinculación que a través de los impuestos, lo cual era notoriamente insuficiente, ya que para su recaudación no era necesario el dominio directo, pues basta con el mero ejercicio de la jurisdicción que el Estado tiene sobre todas las personas y los bienes."- (4)

El 18 de marzo del mismo año los ideales políticos de la época cristalizaban al decretarse la Expropiación del Petróleo Nacional.

Hemos visto que en la Historia Universal del Derecho la concepción del Derecho de Propiedad ha variado de acuerdo con la época. De sus raíces latinas se desprende que proviene de la palabra "Propietas" que se deriva a su vez de "Prope", que nos indica una idea de proximidad y adherencia entre las cosas.

En un sentido jurídico-económico la Propiedad representa una relación de dependencia en que el hombre se encuentra en relación con las cosas que le sirven para la satisfacción de sus necesidades.

Para Aubry y Rau la Propiedad es:

"El Derecho en virtud del cual, una cosa se encuentra sometida de una manera absoluta y exclusiva a la acción y voluntad de una persona" (5)

(4) Arellano, Rendón Francisco. Dinámica del Derecho Mexicano, Procuraduría General de la República, 1a. edición, - 1976, pág. 39.

(5) Aubry et Rau. Comp Boistel, Philosophie du Droit, Tomo II Paris, Editions du Seuil, 1963, pág. 245.

Otros autores como Rojina Villegas definen a la Propiedad aplicando la definición de Derecho Real y nos dice -- que el Derecho de Propiedad:

"Se manifiesta en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder, a un sujeto pasivo universal por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto" (6)

El maestro Ignacio Burgoa en su obra titulada "Las - Garantías Individuales", dice que:

"La Propiedad en general, bien sea privada o pública traduce una forma de atribución o afectación de una cosa a una persona (física o moral, pública o privada), por virtud de la cual, esta tiene la facultad jurídica de disponer de ella ejerciendo actos de dominio." (7)

Una vez analizado todo lo anterior se puede decir -- que la Propiedad es un derecho derivado de la naturaleza del hombre, que consiste en la facultad que jurídicamente se le otorga a una persona física o moral, para ejercer actos de dominio sobre bienes de carácter mueble o inmueble sin sobreponer sus intereses personales a los límites jurídicamente establecidos en favor del orden social.

- (6) Rojina, Villegas Rafael. Compendio de Derecho Civil, Tomo II, Edit. Porrúa, México 1970, pág. 78.
(7) Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales, Editorial - Porrúa, México 1978, pág. 475.

LA PROPIEDAD PUBLICA.

Del concepto de Propiedad nuestros Tratadistas hacen diversas clasificaciones, *Rojina Villegas* nos da la siguiente.

Clasificación de los bienes en sentido Lato:

- 1) Bienes muebles e inmuebles.
- 2) Bienes corpóreos e incorpóreos.
- 3) Bienes de Dominio Público y de Propiedad de los particulares.

A nuestro tema interesa precisamente el tercer punto. El autor que se menciona, dice que:

"La Propiedad será Pública, cuando el sujeto a quien se imputa o refiere una cosa es el estado, como entidad política y jurídica propia, distinta de la que corresponde a cada uno de sus miembros, ..." (8)

Los bienes que integran el Patrimonio del Estado según *Burgoa* se clasifican en:

- 1) Bienes de Dominio Público o de uso común.
- 2) Bienes Propios.
- 3) Bienes de Propiedad Originaria.
- 4) Bienes de Dominio Directo, y
- 5) Bienes de Propiedad Nacional aprovechables mediante concesiones.

(8) *Opus. cit.* pág. 476.

En nuestra legislación civil, esta clasificación aparece bajo el rubro "De los bienes considerados según a las personas a quienes pertenezcan."

De las clasificaciones mencionadas se nos plantea el problema que sufre la Propiedad que ejercen los particulares cuando el titular es el estado.

Se discute si en realidad existe un derecho de Propiedad sobre los bienes de dominio público; sobre esto existen tres teorías.

La primera habla de que el Estado ejercita verdaderamente un derecho de Propiedad sobre los bienes del poder público, pero sufriendo modificaciones importantes al declarar cierta clase de bienes como inalienables e imprescriptibles.

El artículo 27 Constitucional en su párrafo sexto señala sobre el asunto:

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las Leyes."

Hay una segunda teoría, que señala que el Estado no debe ser considerado titular porque simplemente se trata de una vigilancia que realiza sobre los bienes del poder público.

La tercera teoría considera que el estado no debe -- ser considerado titular porque simplemente se trata de un -- conjunto de Bienes que no pertenecen a un propietario determinado y cuyo régimen jurídico se determina por una afectación que hace la Ley para el uso común o para un servicio público.

Sabemos que el Estado para poder constituirse requiere fundamentalmente del territorio, del poder de mando y por último de la población.

Kelsen dice que el territorio de un Estado no es -- otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado, comprendiendo a este en su ámbito tridimensional.

Al ir analizando al territorio como elemento de existencia del Estado, surge nuevamente el problema sobre la potestad que le corresponde al Estado sobre el Territorio.

Jellinek manifiesta que el Estado solo podrá ejercer el dominio sobre su territorio por mediación de sus súbditos y distingue el "Dominium", derecho de propiedad que no corresponde al Estado e "Imperium" que es el poder de mando -- que ejerce el estado, y solo referible a los hombres. (9)

Opuestamente surge la tesis de Laband que considera que existe cierta analogía entre el Derecho del Estado sobre el territorio y el Derecho de Propiedad. Al primero se le podría llamar Derecho Real de Naturaleza Pública. (10)

(9) Martínez, de la Serna Juan Antonio. Derecho Constitucional, Edit. Porrúa, México 1983, pág. 399

(10) Opus. Cit. pág. 399.

Buscando una posición intermedia Ranelletí señala -- que una cosa es el señorío o potestad suprema del Estado sobre todo el Territorio Nacional y otra muy distinta el Derecho de Propiedad que corresponde al Estado sobre determinadas fracciones de dicho territorio. (11)

El Derecho Mexicano recoge en nuestra Constitución - el principio de la Propiedad Originaria de la Nación sobre tierras y aguas, encuadrándose perfectamente en la tesis de Laband, quien considera al Territorio Nacional como un Derecho Real de Naturaleza Pública.

El Dominio Originario es el tronco del cual se desprende toda propiedad en el sistema mexicano y constituye a la Propiedad en términos fundamentalmente sociales. Dando paso a la Propiedad liberal individualista o propiedad privada.

Puede regresar la Propiedad a la Nación por motivos de interés público, desprendiéndose de aquí su calidad de reversible.

El artículo 27 de nuestra Carta Magna manifiesta claramente lo relacionado con la Propiedad Originaria cuando nos dice:

"La Propiedad de tierras y Aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originalmente a la Nación, . . . "

Como ya se mencionó, uno de los elementos del Estado

(11) Opus. Cit. pág. 399.

lo es el territorio nacional cuya propiedad pertenece a la nación y sobre lo cual el poder de mando ejerce su dominio directo.

Los artículos del 42 al 48 de la Constitución General de la República nos hablan sobre ello y determinan cuales son sus partes integrantes, como son sus Entidades Federativas y División Política.

El artículo 132 de la Constitución, regula los bienes denominados de Propiedad Federal, entre los que se mencionan: Los almacenes de depósito, los cuarteles, los fuertes, y otros inmuebles que el gobierno federal destina al servicio público.

La Ley General de Bienes Nacionales al ser reglamentaria del artículo 27, señala también dos tipos de bienes de propiedad del Gobierno Federal.

- a) Bienes del Dominio Público.
- b) Bienes del Dominio Privado.

Su artículo 2° especifica cuales son los Bienes del Dominio Público.

"I. Los de uso común;

II. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto, octavo y 42 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3° de esta Ley;

IV. El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores.

V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a estos, conforme a la Ley;

VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;

VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles.

VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la Ley inalienables e imprescriptibles;

IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas, o esteros de propiedad nacional;

X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonogramas, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos; y

XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional.

Por ser del dominio directo del Gobierno Federal, los bienes del dominio público no pueden ser enajenados a fa

vor de los particulares, ni pueden preescribir a favor de na die por medio de juicios reivindicatorios de posesión. Son - bienes del dominio público porque son propiedad de la coleccionidad que constituye la población de la nación mexicana, y por tanto la Administración Pública Federal es la única facultada para ejercer actos de dominio sobre ellos."

Los bienes de dominio público se dividen en dos grupos:

- 1) Bienes del dominio público por naturaleza, y
- 2) Bienes del dominio público por disposición de la Ley.

Los primeros, dadas sus características, no podrán ser enajenados y los segundos, si podrán enajenarse previo decreto que los desincorpore del Patrimonio Nacional.

Al referirnos a los bienes del dominio privado de la Federación podemos decir que al igual que a los del dominio público por disposición de la Ley, también son susceptibles de pasar a formar parte del patrimonio de los particulares por medio de enajenación, compraventa, prescripción y otros medios.

El artículo tercero de la Ley General de Bienes Nacionales dice:

"Artículo 3°.- Son bienes de dominio privado:

I. Las tierras y aguas no comprendidas en el artículo 2° de esta ley, que sean susceptibles de enajenación a los particulares;

II. Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;

III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal considerados por la legislación común como vacantes;

IV. Los que hayan formado parte de entidades de la Administración Pública Paraestatal, que se extingan; en la proporción que corresponda a la Federación;

V. Los bienes muebles al servicio de las Dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior;

VI. Los demás inmuebles y muebles, que por cualquier título jurídico adquiera la Federación;

VII. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero.

VIII. Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la Constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

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

Los bienes mencionados en estas fracciones pasarán a formar parte del dominio público en el momento mismo que sirvan para un uso común, sean destinados a prestar un servicio público por medio de una expropiación u otro acto administrativo.

La legislación a la cual deben someterse los bienes de dominio privado se encuentran en el Código Civil Federal, sin que entren en estas disposiciones los bienes que se indican en la fracción I del artículo 27 Constitucional, porque estos están regulados por la Legislación Federal sobre tie--rras, aguas, bosques, minas y otros.

LA PROPIEDAD PRIVADA.

Sobre la Propiedad Privada Ignacio Burgoa en su obra mencionada nos dá el concepto al decirnos:

"La persona a quien se imputa una cosa con facultad de disposición sobre esta, no es el Estado, sino un sujeto particular privado, bien sea físico o moral." (12)

La Propiedad Privada puede analizarse bajo varios as pectos.

El primero como derecho civil subjetivo, que se traduce en una relación entre personas situadas en la misma posición jurídica que el titular del Derecho de Propiedad; en este caso el Estado tendrá intervención únicamente como órga no regulador de estas relaciones.

El concepto de Propiedad ha cambiado paulatinamente, del Jus Abutendi del derecho romano, a la actualidad en que nuestra Constitución impone limitaciones y modalidades a este derecho en aras del interés colectivo según lo establece el artículo 836 del Código Civil Vigente.

Como un segundo aspecto analizaremos la propiedad -- privada como derecho público subjetivo o garantía individual. En este caso el individuo se encuentra en plano desigual ante el Estado, cuando este actúa como Entidad Soberana o de imperio.

(12) Opus. Cit. pág. 453.

El particular como titular del Derecho de Propiedad podrá exigir a la entidad política respeto y observancia al precepto constitucional que otorga el rango de garantía individual al Derecho de Propiedad.

El fundamento de la Propiedad Privada se encuentra plasmado en el primer párrafo del artículo 27 de nuestra carta magna, mismo que dispone:

"La Propiedad de las tierras y aguas comprendidas -- dentro de los límites del Territorio Nacional corresponde -- 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."

Del análisis de este artículo volvemos al concepto de propiedad originaria sobre lo cual Burgoa nos dice que -- consiste en:

"El dominio eminente que tiene el Estado sobre su -- propio territorio consistente en imperio, autoridad o soberanía que dentro de sus límites ejerce." (13)

Además señala que debe entenderse como facultad originaria del Estado, la posibilidad de ejercitar actos de soberanía sobre el territorio nacional como facultad legislativa sobre todos los bienes que constituyen su territorio, pero no como podría interpretarse; como un derecho de usar, gozar y disponer de tierras y aguas del territorio nacional.

(13) Opus. Cit. pág. 456.

MODALIDADES Y LIMITACIONES A LA PROPIEDAD
PRIVADA.

Sobre el tema la propia Constitución Federal en su artículo 27, tercer párrafo, manifiesta:

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

Pero también el propio precepto señala que las expropiaciones solo se podrán realizar por causas de utilidad pública y mediante indemnización. Existen diferencias substanciales tanto de forma y fondo entre modalidad y expropiación. Si bien la modalidad constituye una medida de carácter general y abstracto que configura más no transforma el régimen jurídico de la propiedad en un momento y lugar determinado. En cambio la expropiación constituye una medida de carácter individual y concreta en que sus efectos recaen sobre un bien especial.

Otra diferencia fundamental consiste en que la expropiación priva a un particular de sus bienes para satisfacer una necesidad pública, siendo que en la modalidad se afecta al régimen jurídico de la propiedad imponiendo una acción o una abstención.

El Código Civil al hablar de la propiedad en su artículo 830 ordena:

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

Este artículo y el mismo Código Civil imponen una serie de limitaciones y modalidades a la propiedad privada, - sin que estas necesariamente lleguen a constituir una expropiación.

El artículo 834 del mismo ordenamiento señala:

"Quienes actualmente sean propietarios de las cosas mencionadas en el artículo anterior, no podrán enajenarlas y gravarlas, ni alterarlas en forma que pierdan sus características, sin autorización del C. Presidente de la República, - conseguida por conducto de la Secretaría de Educación Pública."

Este artículo es una muestra del interés del legislador por proteger obras de interés común, evitando con ello - posibles alteraciones en su morfología, esto sin duda es una modalidad impuesta a la propiedad privada.

El artículo 842 del mismo ordenamiento menciona a la servidumbre también como limitación a la propiedad privada - permitiendo cuando el caso concreto lo determine, el derecho de paso que se requiera. El artículo 843 del precitado Código al hablar de que el propietario de un predio determinado, para hacer cualquier modificación a este requiere ajustarse a los reglamentos especiales, lo que constituye de alguna manera una limitación a su propiedad, sin que se pueda considerar tampoco como un acto de expropiación.

La Suprema Corte establece las diferencias entre las modalidades y la expropiación, diciendo:

"Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse, el establecimiento de una forma jurídica de carácter ge-

neral y permanente que modifique la figura jurídica de la -- propiedad ..., la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación." (14)

La Suprema Corte habla de las modalidades como una -- extinción parcial a los atributos del propietario, sin que -- este deje de gozar de su derecho como tal.

Por lo que toca a la expropiación, debe decirse que -- no supone una extinción de los derechos del propietario, si -- no una substitución de dominio o de uso, por el goce de la -- indemnización correspondiente.

Las diferencias que separan ambos conceptos quedan -- perfectamente delimitadas al percatarse que las modalidades -- son una restricción al derecho de propiedad de carácter gene -- ral y permanente, y la expropiación es la trasmisión de los -- derechos sobre un bien determinado, mediante la intervención -- del Estado, del expropiado a la entidad, corporación o suje -- to beneficiado.

(14) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, -- México 1977, pág. 382.

b).- REGIMEN JURIDICO DE LA PROPIEDAD PRIVADA.

LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS.

Interesa al estudio de este tema, primordialmente -- nuestra constitución que como ley fundamental es el punto de partida de cualquier otra ley secundaria.

Sobre la propiedad particularmente debe analizarse - desde su origen el artículo 27, para poder comprender los motivos que provocaron su redacción en nuestra carta magna.

Los antecedentes históricos del artículo 27 constitucional se remontan a la época colonial, donde comienzan los problemas de marginación y despojo de sus pertenencias a los naturales de este país, situación que se prolongó a tres siglos de dominación española.

A partir de entonces han existido diversas luchas cu yos fines son los de mejorar el problema agrario que el país ha venido sufriendo, sin llegar al logro de sus objetivos.

En el año de 1856, el 23 de Junio, el Diputado Pon-- ciano Arriaga se pronuncia ante el Congreso Constituyente, - por la expedición de una ley agraria que consolidara el Dere cho de Propiedad a la población campesina del país, fijándose los límites a la propiedad rural.

El Diputado liberal adelantándose a su época manifes--
tó:

"El sistema actual de la sociedad mexicana no satis--
face las condiciones de vida material de los pueblos y cuan--

do un mecanismo económico es insuficiente para su objetivo - preciso, debe desaparecer. La reforma para ser verdadera de be ser una fórmula de la era nueva, una traducción de la nue va faz del trabajo, un nuevo código del mecanismo económico- de la sociedad futura." (15)

Desgraciadamente esta reforma no pudo incluirse debi do a la actitud conservadora de los Diputados liberales mode rados, que actuaban en razón de los intereses de la clase -- acomodada y del clero cuya influencia predominaba en aquella época.

Fue hasta 1910 cuando el problema agrario fue el es tandarte ideológico que desató la Revolución Mexicana.

Al triunfo de la revolución surgieron numerosos par tidos políticos que se aprestaban a contender en las elec cio nes que se aproximaban, utilizando la autoridad democrática- que había sido móvil de la revolución triunfante.

Todos los partidos coincidían en postular a Francis- co I. Madero para la presidencia, separándose a partir de la vicepresidencia. Madero al llegar a la presidencia trató de mantener un nivel de equilibrio entre las fuerzas diver gen tes que la libertad política había desatado.

El Presidente Madero siempre siguió con su programa- de moderado, que si bien sirvió de equilibrio en los tiempos de lucha, resultaba una posición insuficiente para satis fa cer a las fuerzas divergentes.

(15) H. Congreso de la Unión. Mexicano, *Esta es tu Constitu- ción*, Editorial Imprenta; Cámara de Diputados, México, - 1968, pág. 110 y 111.

Madero expresaba sin embages su posición frente a la cuestión social manifestando que la pequeña propiedad:

"No podría desarrollarse más que lentamente, pues tenía por principal base la educación del pueblo y como principal obstáculo, la defectuosísima repartición de la propiedad que, por más defectuosa que fuese, debía respetarse, puesto que cualquier legislación futura debía tener por base inmovible asegurar el principio de propiedad." (16)

Félix Díaz como antiguo jefe porfirista, encabezó un levantamiento totalmente contrario con las ideas revolucionarias de la época, y fue quien también después de librarse de la aprehensión a que lo sometió el ejército federal, pactó en la embajada norteamericana la traición al jefe de las fuerzas maderistas General Victoriano Huerta; lo que motivó el triunfo de los rebeldes y la aprehensión de Madero y Pino Suárez.

El 19 de febrero de 1913 presentadas las renunciaciones de Madero y Pino Suárez, el Gobernador de Coahuila Venustiano Carranza, promulgó un decreto de la misma fecha, en que la legislatura desconocía a Huerta. Después de terminar con el gobierno usurpador, Carranza se dispuso a abordar el problema social.

En la convención de jefes militares reunidos en la Ciudad de México y después trasladada a Aguascalientes, se designó presidente provisional a Eulalio Gutiérrez, lo que no fue aceptado por Carranza; situación que acabó por consumar la escisión entre éste por un lado y Villa y Zapata por el otro.

(16) Tena, Ramírez Felipe. *Leyes fundamentales de México*, -- Editorial Porrúa, México 1976, pág. 804.

Fueron fundamentalmente importantes en la gestación del artículo 27 constitucional, las ideas políticas de Emiliano Zapata concentradas en el Plan de Ayala, proclamado -- por este, el 28 de Noviembre de 1911, destacando tres puntos en relación con la cuestión agraria.

- 1.- Restitución y creación de ejidos,
- 2.- Fraccionamiento de latifundios, y
- 3.- Confiscación de propiedades.

Las ideas de Zapata nos indican que no solo quería - el reparto equitativo de la tierra, sino edificar para la población un ambiente de dignidad, lo que se advierte a través de su lema "TIERRA Y LIBERTAD".

Otro antecedente de importancia es la Ley de 6 de -- enero de 1915, cuyo autor es el Diputado poblano Luis Cabrera quien plasmó ideas que se reducen a las pronunciadas en - su discurso del 3 de diciembre de 1912, a saber:

- 1.- La tierra y el hombre son dos factores muy importantes que hay que tener en consideración;
- 2.- Hay una necesidad urgente de dotar al campesino- de tierras y restituírselas a quienes hayan sido despojados de ellas,
- 3.- Se deben constituir ejidos en los pueblos toman- do las tierras de donde las haya.

Es importante hacer notar, que este ilustre intelec- tual dispone en esta Ley la restitución de la tierra despoja da por una mala administración de justicia e inexacta aplica

ción de las leyes. Esta misma Ley se eleva a rango constitucional el 6 de enero de 1934.

Con ideas menos radicales que las de los hombres del ejército del sur, tenemos los ideales del villismo, que promulga también en 1915, el 24 de mayo la "Ley Agraria del Villismo".

"... Para estos la principal preocupación era la restitución y dotación de tierras comunales a los pueblos, para aquellos la solución radicaba en fraccionar enormes latifundios y ampliar el número de pequeñas propiedades." (17)

Por último nos queda mencionar que fue el Presidente Venustiano Carranza quien promulgó nuestra Constitución vigente el 5 de febrero de 1917 en la ciudad de Querétaro, para entrar en vigor el 1º de mayo del mismo año.

El Presidente Venustiano Carranza se apresuró a presentar su proyecto de Constitución reformada, sobre todo por considerar que de otra forma se ponían en peligro los ideales revolucionarios y fue como el 1º de Diciembre de 1916 -- emite un mensaje ante el constituyente; el cual inicia de la siguiente manera:

"Una de las más grandes satisfacciones que he tenido hasta hoy; desde que comenzó la lucha y que en calidad de Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila, inicié contra la usurpación del gobierno de la República, es la que experimento en estos momentos, en que vengo a poner en vuestras manos, en cumplimiento de una de las promesas que en --

(17) De Ibarrola, Antonio. Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa, México 1975, pág. 173.

nombre de la Revolución hice en la Heroica Ciudad de Vera- - cruz al pueblo mexicano; el proyecto de constitución reforma da, proyecto en el que están contenidas todas las reformas - políticas que la experiencia de varios años y una observa- - ción atenta y detenida me han sugerido como indispensables - para cimentar, sobre las bases sólidas, las instituciones, - al amparo de las que deba y pueda la nación laborar ultima- - mente por su prosperidad encauzando su marcha hacia el pro- - greso por la senda de la libertad y el derecho. ..." (18)

Para entender el artículo 27 de nuestra constitución fue necesario hacer un resumen histórico de su origen, pero- también es indispensable sintetizar las ideas más importan- - tes de los legisladores de 1917 al abordar el tema de la -- propiedad privada.

Este artículo fue el último en debatirse y desgracia damente al que menos tiempo se le dedicó, aún cuando hubiera de tratar una cuestión de tanta importancia para nuestro -- país como lo es la cuestión agraria.

La sesión permanente se efectuó en el Teatro Iturbi- de de la Ciudad de Querétaro los días 29, 30 y 31 de enero - de 1917.

El artículo 27 constitucional en su primer párrafo - continúa con la misma redacción que en año de 1917 y habla - sobre la propiedad originaria de tierras y aguas que pertene - cen a la nación, así como la forma en que ha de constituirse la propiedad privada.

Respecto de este primer párrafo el C. Diputado Navarro Luis T. manifiesta:

"... El día que todos los mexicanos de la República hayan logrado tener una pequeña parcela donde poder hacer sus casas que dejar a sus hijos, entonces cesarán las revoluciones, porque cuando alguno se presente a nuestro indio y le proponga levantarse en armas, este preferirá vivir en su pequeña choza a exponer su vida en combates, en revoluciones que a la larga resultan estériles. ..." (19)

Muy importante fue la intervención del Diputado Navarro, interesado sin duda a dar solución al problema origen de la revolución de 1910; dándole la debida importancia a la pequeña propiedad que toda persona en su calidad de ser humano requiere para llevar una vida digna.

Sobre el párrafo segundo que establece:

"Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización." (20)

Este párrafo fue aprobado sin intervenciones de importancia por lo que se continuó con el siguiente que decía:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y pa

(19) Diario de los debates, Tomo II, pág. 781.

(20) Artículo 27 Párrafo II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917).

ra cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán - las medidas necesarias para el fraccionamiento de los lati-- fundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tie-- rras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en per-- juicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías o comunida-- des que carezcan de tierras y aguas, o no los tengan en can-- tidad suficiente para las necesidades de su población, ten-- drán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las - propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propie-- dad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora, de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades parti-- culares necesarias para conseguir los objetos antes expresa-- dos se considerará de utilidad pública". (21)

Este párrafo también fue aprobado sin ninguna discu-- sión aún cuando era de importancia capital su análisis, para que la propiedad privada fuera equitativamente repartida y - se cumplieran los objetivos de la revolución.

Sobre el inciso séptimo que dice:

"La capacidad para adquirir el dominio de las tie-- rras y aguas de la nación se regirá por las siguientes pres-- cripciones:"

El párrafo primero dice:

"I.- Solo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio directo de las tierras, aguas, y sus accesiones en la República mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a extranjeros cuando manifiesten ante la Secretaría de Relaciones Exteriores que renuncian a la calidad de tales y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos, respecto a ellos a las leyes y autoridades de la nación." (22)

La discusión del anterior párrafo se desvió principalmente sobre la posible intervención de países extranjeros en los asuntos internos de la nación al pedir protección de sus gobiernos, lo cual no era trascendental porque la fracción I de este párrafo establece que, se concederá a los extranjeros ese mismo derecho en el momento que renuncien ante la Secretaría de Relaciones Extranjeras para pedir protección a su gobierno y que accederían a considerarse como nacionales en lo relativo a sus bienes, porque de lo contrario lo adquirido pasaría a favor de la nación mexicana.

Al llegar al párrafo tercero de la fracción VII, que habla sobre la restitución de tierras y aguas a los que hubieren sido despojados de ellas de acuerdo con el decreto del 6 de enero de 1915. Con excepción a aquellas tierras que hayan estado por más de diez años en poder de sus propietarios y que no sobrepasarán de 50 hectáreas, quien estuviera en esta situación pero excediendo el límite de las 50 hectáreas, debería restituir el sobrante por el cual también se le indemnizaría.

Sobre este párrafo el Diputado Múgica expresa:

"¿ Y vamos a dejar eso de esta manera, nada mas porque la ley lo permite? ¿ vamos a consentirlo? entonces, ¡ Maldita la revolución, mil veces maldita, si fuéramos a consentir en esa injusticia! algunas veces hombres revolucionarios que en aquel tiempo hablan sido consecuentes con sus principios escribían en la prensa: si para que se haga justicia es torba la Ley, abajo la Ley. Esto explica lo que venimos a hacer esta noche al reivindicar todas esas propiedades despojadas al amparo de la Ley creada para favorecer a los poderosos y bajo cuyo amparo se cometieron grandes injusticias. - Deshagamos nosotros ahora esas injusticias y devolvamos a cada quien lo suyo, votando esa fracción como la hemos presentado." (23)

Una gran verdad expresada por el Diputado Múgica al decir que en ocasiones las leyes permiten arbitrariedades; - que aún cuando tengan fuerza de legales, de hecho no pueden serlo. Con esta participación se dió por terminado el debate sobre el artículo 27 de nuestra Constitución, que fue votada a las 3.30 hrs. del 30 de enero de 1917.

Es indudable que el origen del artículo 27 de nuestra carta magna, surgió de la ideología combativa de un pueblo, que como México sufría y sufre de grandes carencias. Es triste observar que aún cuando este artículo contiene elementos suficientes para imponer un orden alrededor de la Propiedad Privada, no lo haga.

Que existan aún muchos hombres en el país sin un lugar donde edificar su hogar, que la miseria se haya ahondado y que los intereses de las clases privilegiadas sigan persistiendo, y no solo esto, pues además venimos sufriendo los intereses extraños de países vecinos. Aún cuando el gobierno intenta el mejoramiento de todos estos problemas; su interés se desvía a la creación de servicios públicos que de ninguna manera constituyen el problema central que se requiere solucionar.

De todo esto inferimos que la solución podemos encontrarla en la debida aplicación de nuestras leyes, por hombres de carácter firme que no se arredren frente a las consecuencias que sin duda atraerían los intereses del beneficio-social que tanto requiere el país.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

Esta Ley, reglamentaria del artículo 27 Constitucional, regula y establece limitaciones a la propiedad privada.

La figura de la Nacionalización podemos considerarle de reciente creación, aunque los gérmenes ideológicos se remontan a la antigüedad.

La historia de la Nacionalización en sentido jurídico es de carácter reciente y aproximadamente surge desde hace cuatro decenios. Es en México al figurar en la Constitución de 1917 y en la URSS en 1914, donde se dan los primeros pasos al elevar a rango Constitucional esta institución.

Como antecedente en México tenemos a la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos de Julio 12 de 1859, - que siendo Benito Juárez Presidente interino de los Estados- Unidos Mexicanos expide.

El programa de la Reforma contiene lo establecido en la Ley anteriormente señalada; el mismo Presidente Juárez lo resume de la siguiente manera:

"En primer lugar, para poner un término definitivo a esa guerra sangrienta y fratricida que una parte del clero - está fomentando hace tanto tiempo en la nación, por solo conservar los intereses y prerrogativas que heredó del sistema colonial, abusando escandalosamente de la influencia que le dan las riquezas que ha tenido en sus manos, y del ejercicio de su sagrado ministerio, y desarmar de una vez a esta clase de los elementos que sirven de apoyo a su funesto dominio, - creo indispensable:

- 1º - Adoptar como regla general invariable, la más perfecta independencia entre los negocios del estado y los puramente eclesiásticos.
- 2º - Suprimir todas las corporaciones de regulares - del sexo masculino, sin excepción alguna, secularizándose los sacerdotes que actualmente hayen en ellas.
- 3º - Extinguir igualmente las cofradías, archicofradías, hermandades, y en general todas las corporaciones o congregaciones que existen de esa naturaleza.
- 4º - Cerrar los noviciados en los conventos de monjas, conservandose las que actualmente existan de ellos con los capitales o dotes que cada uno haya introducido, y con la asignación de lo necesario para el servicio del culto en sus respectivos templos.
- 5º - Declarar que han sido y son propiedad de la nación todos los bienes que hoy administra el clero secular y regular, con diversos títulos así como el excedente que tengan los conventos de monjas, deduciendo el monto de sus dotes, y enajenar dichos bienes, admitiendo en pago de una parte de su valor, títulos de la deuda pública y de capitalización de empleos.
- 6º - Declarar, por último, que la remuneración que dan los fieles a los sacerdotes, así por la administración de los sacramentos, como por todos los demás servicios eclesiásticos, y cuyo pro--

ducto anual, bien distribuido, basta para atender ampliamente al sostenimiento del culto y de sus ministros, es objeto de convenios libres entre unos y otros, sin que para nada intervenga en ellos la autoridad civil." (24)

Con la expedición de esta ley podemos decir que se alcanzaron una de las metas del Gobierno del Presidente Juárez.

Una perfecta independencia entre los negocios del estado y los negocios puramente eclesiásticos. Independencia que el país requería con urgencia debido a los abusos en que la Iglesia había fundado su patrimonio, atropellando los derechos de los ciudadanos y calumniando a todos los hombres que no se prestaran a acatar sus disposiciones.

La legislación vigente a este respecto es la Ley General de Bienes nacionales publicada el 8 de enero de 1982 con reformas y adiciones que se publicaron el 7 de febrero de 1984.

Esta Ley como su nombre lo indica, en su capítulo II establece las disposiciones generales que sobre los Bienes Nacionales deben existir.

Su artículo 3^o ordena que los bienes nacionalizados pasarán a constituir los Bienes de Dominio Privado de la Nación, siempre que estos no hayan sido construidos o destinados a la administración, propaganda o enseñanza de algún culto religioso.

El referido Capítulo II de esta Ley, trata sobre las formas de Adquisición de Bienes Inmuebles, sin faltar por su puesto la disposición que nos habla del procedimiento de Nacionalización de estos bienes en su artículo 14.

LEY DE EXPROPIACION

Esta Ley, como reglamentaria del artículo 27 Constitucional, señala en sus primeros artículos cuales son los -- bienes susceptibles de Expropiación; así como el procedimiento que debe seguirse en dicho caso.

Como sabemos este procedimiento se inicia sin formalidades de procedimiento estricto y aún sin audiencia del interesado y cuya finalidad consiste en comprobar la causa de utilidad pública que dió origen al decreto expropiatorio.

El fundamento Constitucional de la Expropiación lo encontramos en el artículo 27 en su párrafo segundo.

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

La Ley que viene a reglamentar este artículo, que -- contiene la garantía individual de "Propiedad", es la Ley de Expropiación publicada en el Diario Oficial de 25 de Noviembre de 1936, la cual es vigente hasta nuestros días.

A travez de ella se determina el procedimiento para expropiar un bien determinado.

Como elementos de fondo podemos observar por principio de cuentas que la Expropiación constituye un modo de adquisición del Gobierno federal en relación con los bienes -- que están en dominio de los particulares. Estos bien pueden ser bienes muebles e inmuebles según lo requieran las causas de utilidad pública que dieron origen al procedimiento de Expropiación y que ampara la constitucionalidad de dichos actos administrativos.

Al ser este procedimiento un acto unilateral de soberanía, no será necesario el consentimiento del propietario - del bien en mención.

También para no caer dentro de la figura de la Con--fiscación, toda expropiación se hará mediante la debida in--demnización.

Todo el procedimiento se encuentra pormenorizado en los veintidós artículos que componen la Ley de Expropiación.

El artículo primero de la Ley menciona las causas de utilidad pública diciendo:

"ARTICULO 1º. 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 o 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 -- cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo".

IV. La conservación de los lugares de belleza panorá--mica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edifi--cios 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, y

XII. Los demás casos previstos por leyes especiales"

Considero que este artículo no puede constituir de ninguna manera todas las posibles causas de utilidad pública pues solo las circunstancias las van propiciando a travez -- del tiempo.

El procedimiento de expropiación debe comenzar en su primera fase, con la calificación legislativa de las causas de utilidad pública que en su caso darán origen al procedimiento administrativo de Expropiación, esto de acuerdo con -- la fracción VI del artículo 27 de nuestra constitución, la -- cual ordena:

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

El artículo 2º de la multicitada Ley de Expropiación dispone:

"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."

Respecto a este punto la autoridad administrativa co rrespondiente, según emana del artículo 3º de esta misma -- ley; podrá llevar adelante dicho procedimiento siempre fundado en la declaración de utilidad pública que haga el poder -- legislativo.

La autoridad administrativa procederá a tomar posesión de los bienes expropiados una vez que hayan transcurrido los 15 días que se dan al particular para interponer el recurso de revocación o bien cuando se haya resuelto en contra de las pretensiones del recurrente.

A excepción de los casos comprendidos en el artículo 1º de la Ley, en sus fracciones V, VI y X, en donde debido a la premura con que la autoridad administrativa deberá actuar podrá entonces tomar posesión de los bienes expropiados a partir de la publicación del mismo decreto.

El Congreso Federal y las legislaturas locales están facultadas constitucionalmente para dictar las leyes que -- afectarán a la Propiedad Privada. Con la obligación por parte de la legislatura local de subordinarse a las disposiciones Federales, cuando estas afectaren un bien ubicado en alguna entidad federativa.

Se observa del análisis de esta ley de Expropiación, que la autoridad judicial no tiene intervención en esta fase y se dice que es porque:

" . . . la autoridad judicial ha sido considerada como el guardián de la Propiedad Privada, nosotros debemos considerar a la Administración Pública como el guardián del interés general". (25)

La Ley de Expropiación establece que el Ejecutivo a-

(25) Serra, Rojas Andrés, citando a Waline y Braudy, Derecho Administrativo, Tomo II, Edit. Porrúa. México 1982, pág 304.

travez de la dependencia competente tramitará el expediente de expropiación y hará la declaratoria respectiva, la cual se publicará en el Diario Oficial de la Federación y se notificará personalmente a los interesados según lo disponen sus artículos 3º y 4º. Pero en caso de ignorarse el domicilio -- del afectado surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación de dicho acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

Los que resulten afectados tendrán 15 días hábiles a partir del momento de la notificación, para interponer el recurso administrativo de revocación, el cual una vez resuelto negativamente se procederá a la ejecución por parte de la autoridad administrativa.

Existe también el recurso de reversión, el que se -- puede interponer cuando la mencionada autoridad administrativa no destine el objeto de la expropiación al fin que dio -- causa a la declaratoria respectiva dentro de un plazo no mayor a cinco años.

El artículo 18º de la misma Ley, manifiesta que cuando la ocupación sea temporal o se limite exclusivamente el -- dominio, será el caso que la indemnización que haya de pagar se estará sujeta a juicio de peritos y a resolución judicial; -- procedentes siempre y cuando no se haya hecho valer el citado recurso de revocación o bien cuando la resolución no haya sido contraria a los intereses del afectado.

Sobre la indemnización y época de pago el artículo -- 27 de nuestra Carta Magna dispone:

"El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal

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

Nuestra Constitución omite precisar la época en que ha de efectuarse el pago, la solución la encontramos en su - Ley Reglamentaria que en sus artículos 19 y 20 establecen:

"ARTICULO 19. El importe de la indemnización será cubierto por el Estado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio.

Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización.

Estas disposiciones se aplicarán, en lo conducente, - a los casos de ocupación temporal o de limitación al derecho de dominio."

"ARTICULO 2º. La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años."

La disposición expresa que faculta a la autoridad administrativa para fijar la indemnización emana del propio -- texto constitucional diciéndonos con claridad, que solamente

en caso de existir controversias en cuanto al monto de la indemnización, se hará la consignación al juez correspondiente ante quien las partes deberán designar peritos en un plazo - de tres días, y cuando sea el caso de discordia, se designará un tercer perito.

Si las partes no hubieren designado peritos en el -- plazo estipulado el Juez los designará en rebeldía, siendo - el mismo caso cuando se trate del tercer perito que deberá - designarse por las partes de común acuerdo.

El Juez fijará el plazo para la entrega del dictamen de acuerdo a lo que establece el artículo 15 de la Ley de Expropiación y que a la letra dice:

"El Juez fijará un plazo que no excederá de sesenta días para que los peritos rindan su dictamen."

Una vez rendido el dictamen pericial el juez dictará la resolución que estime procedente conforme a derecho y contra esta resolución no cabrá ningún recurso procediéndose al otorgamiento de la escritura que será firmada por el interesado o en su rebeldía por el Juez.

Esta Ley termina diciendo en su artículo 21:

"Esta Ley es de carácter federal en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, así como cuando se trate de imponer limitaciones al dominio; y de carácter local para el Distrito y Territorios Federales.

c) LA EXPROPIACION COMO LIMITACION CONSTITUCIONAL A LA PROPIEDAD PRIVADA.

LA EXPROPIACION COMO ACTO ADMINISTRATIVO.

Como hemos mencionado en los incisos que anteceden; la Expropiación es un acto autoritario del Estado, que consiste - en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien en favor del Estado, el cual lo adquiere legalmente teniendo como causa final la utilidad pública, procede de un - acto de carácter administrativo, por lo que partiendo de este punto es de considerarse necesario hablar de la naturaleza jurídica de dicho acto.

El acto administrativo dice la teoría; se funda en el principio de Legitimidad que según Olivera Toro, constituye un apoyo al sistema administrativo y su procedencia se encuentra en la teoría de la división de poderes, en donde la actividad administrativa no se confunde con la función legislativa, porque de ser así, los funcionarios que constituyen la Administración Pública Federal se convertirían en opresores al dictar la norma jurídica que ellos mismos tendrían que aplicar.

El autor mencionado define el principio de Legalidad - de la siguiente manera:

" . . . es una de las consagraciones políticas del Estado de Derecho y, al mismo tiempo, la más importante columna sobre la que se asienta el total edificio del Derecho Administrativo." (26)

(26) Olivera, Toro Jorge. Derecho Administrativo, Tomo segundo Editorial Porrúa, México 1961., pág. 47

Lo cual significa que la autoridad administrativa de be sumisión al poder legislativo y fundamentalmente a la Ley y además constituye una limitación a la función de servidor-público.

Podemos decir que la misma Ley es la que faculta y - limita la acción de la Administración Pública. Constituye - el motor del acto administrativo al distribuir la competencia para actuar y delimita su acción al no poder contrariar lo dispuesto en la Ley.

Alrededor de tres aspectos funciona el principio de legalidad para la Administración Pública:

1.- Como cumplimiento en la actuación administrativa de las formas determinadas por la Ley.

2.- La decisión administrativa deberá ser conforme a la Ley dictada con anterioridad.

3.- Respecto al órgano con facultad para dictar disposiciones normativas y a esas mismas disposiciones.

En cuanto al acto administrativo existen diversos- conceptos, entre ellos:

Olivera Toro en la obra citada lo define como:

" . . . Aquel por medio del cual se exterioriza la - función administrativa, siendo dicha función producto de la actividad del estado." (27)

Al respecto Antonio Royo Villanova lo define como-
que:

"Es un hecho jurídico que por su procedencia emana-
de un funcionario administrativo, por su naturaleza concreta
es una declaración especial y por su alcance, afecta positi-
vamente o negativamente a los derechos administrativos de -
las personas individuales o colectivas que se relacionan con
la Administración Pública." (28)

Las características del acto administrativo son:

a) Es unilateral.- Porque de lo contrario estarla-
mos frente a un acto convencional.

b) Produce efectos jurídicos subjetivos.- Sobre si-
tuaciones concretas y de alcance individual.

Del acto administrativo podemos decir que cumple una
función análoga a la sentencia judicial y viene a ejecutar -
la Ley, convirtiéndose ésta en condición previa de toda ope-
ración material que realiza la administración.

Los elementos del acto administrativo son:

Elementos de forma:

1) Sujeto.- Como elemento sustancialmente de forma,
se puede decir que es el órgano competente que formula la de-
claración de voluntad.

2) Forma. - Como su nombre lo sugiere participa dentro de los elementos de forma y consiste en el modo de expresar la declaración de la autoridad administrativa.

Elementos de Fondo:

1) Voluntad. - Es la conducta voluntaria sin vicio de ninguna naturaleza que origina el acto administrativo.

2) Objeto. - Es el resultado práctico que el organo-administrativo se propone conseguir a travez de su acción voluntaria.

3) Motivo. - Son las circunstancias de hecho y de derecho que incentivan a la autoridad administrativa para exteriorizar el acto.

4) Fin. - Es la finalidad que debe perseguir todo --funcionario administrativo en pos de la utilidad pública.

Del análisis previo de la Expropiación como un acto- esencialmente administrativo, podemos comprender el actuar - de esa autoridad administrativa que en pos de la utilidad - pública ejerce el principio de legalidad al decretar que un bien determinado es susceptible de expropiación.

La Expropiación cuyo fundamento constitucional se ha analizado a travez del artículo 27 constitucional, a la vez que otorga el Derecho de Propiedad, ejerce al mismo tiempo - limitaciones a ese mismo derecho, actuando en su potestad soberana.

Sin embargo, debemos saber que el acto administrati- vo de expropiación, no es el único límite de este Derecho -- por lo que en lo consiguiente se analizarán diversos actos -

que ejerce soberanamente el estado y que son esencialmente -
distintos de la Expropiación.

ACTOS SOBERANOS DEL ESTADO Y SU DIFERENCIA CON LA EXPROPIACION.

LA NACIONALIZACION.

Sobre la Nacionalización en México podemos entenderla en dos sentidos:

1º - Que será como un procedimiento por medio del cual el Estado expropia según lo que dispone la Ley de Nacionalización de bienes de la Iglesia, los bienes detentados -- por interpósitas personas. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone en su artículo 27 fracción II:

"Las asociaciones religiosas denominadas iglesias... entrarán al dominio de la Nación . . ."

2º - Desde el punto de vista político- económico, la Nacionalización tendrá un significado relacionado con actividades que solo podrán desarrollarse por ciudadanos nacionales o bien será exclusividad del estado desarrollar actividades que se consideren de interés público.

Gillian White da las siguientes definiciones sobre Nacionalización:

"Nacionalización es el término usado para describir el proceso según el cual la propiedad, derechos e intereses privados son transferidos a la propiedad pública por agentes del estado que actúan bajo autoridad de medidas legislativas o ejecutivas."

El mismo autor da otra definición que podemos considerar como complemento de la primera.

"La Nacionalización es la transferencia del estado - por medio de medidas legislativas y en razón del interés público de los bienes y derechos privados de una cierta categoría, con vistas a su control y explotación por parte del Estado o de un nuevo destino que este les reserve". (29)

La Teoría Francesa nos dice al respecto; que se trata de un cambio de régimen de Derecho Privado a Derecho Público o bien consiste en el cambio de titularidad sobre bienes de carácter privado o sea que cambia de titular de un Particular por el Estado, y a su vez el régimen de Derecho Privado pasa a ser un régimen de Derecho Público. Un ejemplo claro lo tenemos en la Nacionalización de la Banca en México, que mediante decreto publicado en el D.O. de 1º de Septiembre de 1982 el cual tenía como finalidad reservar la actividad bancaria para el Gobierno Federal.

Algunos autores como el profesor K. Katsarov, manifiestan que esta figura jurídica se produce de los profundos cambios operados en el campo del derecho en los últimos tiempos a diferencia de la Expropiación la cual es una figura milenaria ya conocida por los griegos, hebreos y los Romanos.

De los primeros países que hacen referencia a la Nacionalización en su Ley Fundamental es México en 1917.

"El hombre dice el profesor Katsarov, tiene dos instintos fundamentales: su instinto social o de cohabitación y

(29) Gonzalez, Aguayo Leopoldo. La Nacionalización de Bienes Extranjeros en América Latina, Edit. Unam. pág. 11. México, 1969.

su instinto de apropiación; los dos, están determinados por las necesidades de la existencia humana, y que se manifiesta en la tendencia innata del hombre de detentar, de apropiarse de conservar y de utilizar personalmente los bienes que le son necesarios". (30)

La Nacionalización tiene características esenciales que permiten distinguirla de cualquier otra institución u podemos enumerarlas en las siguientes:

1.- Para esta figura puede ser uno de sus objetivos- promover profundas transformaciones a través de la extensión de sus actividades.

2.- La amplitud mencionada debe estar implícita en la Ley Fundamental.

3.- La categoría jurídica en que se encuentra esta figura será a nivel Constitucional.

4.- La Nacionalización podemos considerarla como un acto soberano del Estado, encontrándose por encima de los meros actos de carácter administrativos, la cual no podrá ser impugnada por el poder legislativo, ni por el poder judicial

5.- Por las razones anteriormente citadas, la propiedad adquirida por el Estado a través de esta figura será en su carácter de originario.

Reviste gran importancia hacer notar que tanto la Expropiación como la Nacionalización las decreta el Estado por

[30] Katsarov, Konstantin. Teoría de la Nacionalización, Editorial UNAM, Instituto de Derecho Comparado, México -- 1963. pág. 312

medio del Ejecutivo Federal; gracias al "Imperium" que le concede la soberanía. Pero éste debe ser ejercido tanto en lo interno como en lo externo, atendiendo al principio de "no - intervención" y que debe entenderse como la abstención a que debe concretarse cualquier otra nación en los asuntos internos de otro estado.

Socialmente hablando podemos decir que la Nacionalización es el medio por el cual el Estado pretende convertirse en el único rector de actividades consideradas de interés público, para que éstas no lleguen a desvirtuarse a través de los intereses mezquinos de los particulares.

Podemos concluir diciendo que la Nacionalización puede definirse más certeramente con las manifestaciones que -- nos hace el autor Gonzalez Aguayo Leopoldo en su obra citada

"La Nacionalización es la operación de política superior mediante la cual el estado, reformando toda o en parte su estructura económica, toma de las personas privadas para restituirla a la nación la propiedad de empresas industriales y agrícolas de una cierta importancia, haciéndolas pasar en consecuencia, del sector privado al sector público." (31)

LA CONFISCACION.

La Confiscación tiene su nacimiento en Roma y consis-
tía en:

"Una pena por la que se privaba de sus bienes a los ciudadanos a los que se consideraban proscritos, es decir, - fuera de la Ley y privados de sus derechos civiles y políticos." [32]

Sus raíces latinas nos indican que Confiscatio proviene de físcus, que originalmente fue una canasta destinada a contener dinero. Posteriormente se le dió ese nombre al tesoro del Estado que en Roma se denominaba, Tesoro Imperial

La Confiscación desde su creación fue utilizada como arma política; Lucio Cornelia Sila como representante del -- partido senatorial inventó este sistema de castigo que a tra-
vez de las proscripciones que consistían en declarar proscrito a un individuo desafecto al gobierno o a los gobernantes.

Este individuo bien podía ser un opositor franco o - encubierto o también enemigo personal del gobernante u sus - allegados o considerado demasiado peligroso por su fortuna o por su prestigio personal.

Esta figura provocó muchísimos abusos y calumniosas - acusaciones debido a que una cuarta parte de los bienes del - declarado proscrito, pasaba a manos del acusador.

[32] Acosta, Romero Miguel. Teoría Gral. del Derecho Adminis-
trativo, Edit. Porrúa, México 1983, pág. 604.

Una vez hecha la declaración, el declarado proscrito quedaba privado de todos sus derechos civiles u políticos, - sin protección de ninguna clase contra cualquier atentado.

Se sintetiza este período con una frase célebre de - Voltaire, quien define de la siguiente manera:

"La Confiscación, en todos los casos, no es otra cosa que rapiña, y tan rapiña como que fue Sila quien la inven
tó". [33]

Con el triunfo del Cristianismo en Roma esta figura - cobró más fuerza; siendo ahora los motivos de origen religio - so.

De aquí, la Confiscación pasó del Imperio Romano a - los Estados Despóticos, en donde el soberano consideraba que le pertenecían la vida y, con más razón los bienes de sus -- súbditos, por lo que la Confiscación fue la pena más lógica - y natural contra todo aquel considerado desleal. Fue sin lu - gar a dudas un arma política de gran eficacia porque además - el castigo, traspasaba la persona del presunto enemigo hasta llegar a sus familiares.

Con la transformación de ideologías y circunstancias históricas, al ir evolucionando el concepto de Propiedad, Es ta figura pierde importancia, sobre todo por carecer de fun - damento legal.

Esta evolución la podemos advertir en el Código de - Napoleón que en su artículo 544 señala:

"La Propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas del modo más absoluto, siempre que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes o por los reglamentos."
(34)

También el artículo 6º del proyecto presentado por el Abate Sieyes en que dice:

"Todo ciudadano es igualmente libre de emplear sus brazos, su industria y sus capitales, de modo que juzguen -- bueno y útil a sí mismo. Ningún género de trabajo le está vedado puede fabricar y producir lo que le plazca, puede guardar y transportar a su voluntad, toda especie de mercancías y venderlas en grueso o por detalle. En estas diversas operaciones y ocupaciones ningún particular, ninguna asociación puede trabarlo y menos impedirlo. Solo la Ley puede señalar los límites que es necesario poner a esta libertad como a todas las otras." (35)

Todo esto da lugar a que la Confiscación desaparezca como institución de las legislaciones, en Inglaterra siguió aplicándose hasta el año de 1878 en los casos que denominaban felonía capital. Escocia por esa época la redujo solo a bienes muebles y España la dió por abolida de la Constitución de 1837.

En México al respecto nos dice el artículo 22 Constitucional:

(34) Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo III, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires 1964, pág. 827.

(35) Opus. Cit. pág. 287.

"Quedan prohibidas las penas de . . . , la confiscación, de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas u --- trascendentales. No se considerará 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 res-- ponsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas, ni el decomiso de los -- bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos -- del artículo 109 ..."

Estos casos evidentemente no pueden considerarse como una forma de confiscación puesto que se está ejercitando contra el patrimonio de una persona mediante un fundamento - legal por infracciones a la misma Ley.

LA REQUISICION.

Tiene antecedentes también en Roma, durante la República, pues con motivo de las conquistas de las legiones romanas la población civil sufría los abusos de las tropas a lo cual el Senado dió solución especificando los bienes objeto de esas requisiciones.

En Francia con el llamado "Derecho de Presa" encontramos otro antecedente que consistía en el derecho que tenía el monarca, de que a su paso podía apropiarse de animales, forrajes y alimentos que destinarla para el sostenimiento de su corte.

Por decreto de 18 de Noviembre de 1355 se abolió el Derecho de Presa legalizando unicamente las requisiciones en caso de guerra.

La Constitución Francesa de 1958 habla en su artículo 34 de:

"Las aportaciones impuestas por la Defensa Nacional a los ciudadanos en cuanto a su persona y sus bienes".

Claramente nos habla sobre la requisición que impone la autoridad administrativa, señalando concretamente a la Secretaría de la Defensa Nacional como la responsable de dictaminar estas limitaciones impuestas a los ciudadanos cuando se suceda un estado de guerra.

Podemos definir a la Requisición diciendo:

"... Es una operación unilateral de cesión forzada de bienes que implican una limitación a la propiedad privada

principalmente muebles para satisfacer urgentes propósitos - de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente." [36]

La requisición podría confundirse con la Expropiación, sin embargo existen diferencias palpables que se señalan a continuación.

1.- Por la autoridad sobre la cual recae la responsabilidad de decretarla, en caso de guerra será siempre la Secretaría de la Defensa Nacional o en su caso la de Marina, - aunque también existe la llamada requisición administrativa por lo que corresponderá según la situación concreta, disponer a la autoridad responsable, dicha requisición.

2.- En el caso de la Requisición, generalmente le interesarán bienes fungibles dadas las necesidades públicas - que pudieran originarla, a diferencia con la Expropiación -- que casi siempre trata sobre bienes inmuebles aunque no excluya otro tipo de bienes.

3.- Cuando a la requisición le interesen bienes inmuebles o muebles no fungibles, implicará solo el goce y disfrute temporal de ellos, pero de ninguna manera la pérdida - de su titularidad para el propietario.

4.- La requisición a diferencia con la Expropiación, puede tratar de obtener la prestación de servicios personales y que concretamente señala el artículo 5º Constitucional en su cuarto párrafo.

"En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales tendrán el carácter de obligatorio y gratuito. ..."

Nuestra Constitución únicamente habla de requisición sobre servicios personales que se prestarán gratuitamente en procesos electorales y censales.

Existen dos tipos de requisiciones que son la civil o administrativa y la militar o la castrense.

En cuanto a la Requisición Administrativa, diremos - que tiene su fundamento legal en los artículos 27 párrafo -- III, 5º y 29 Constitucional; fundado en esto diversas leyes - como son la Ley General de Vías de Comunicación en su artículo 112 en su primera parte ordena:

"En caso de guerra internacional, de gran alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente - para la paz interior del país o para la economía nacional, - el gobierno tendrá el derecho de hacer la requisición en caso de que a su juicio lo exija la seguridad, defensa, economía o tranquilidad del país, de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares accesorios y dependencias, bienes muebles o inmuebles y de disponer de todo ello como lo juzgue conveniente. . ."

[37]

Este artículo también nos habla de la indemnización que se pagará en caso de requisición por parte del estado al particular afectado lo cual se hará con un 50% de descuento del valor de lo requisado.

Esto constituye también una diferencia con el procedimiento de Expropiación, pues para la indemnización de lo requisado se toma como base un promedio de los ingresos netos de los años anteriores o sea la renta, utilidades o ganancias que se perciban por el uso o alquiler de los bienes requisados. No sucede de la misma manera en la Expropiación porque para fijar el monto de la indemnización sirve de base el valor catastral del inmueble que la originó.

Existen otros preceptos legales en leyes especiales como lo son la Forestal, o bien la Ley General de Salud que prevén necesidades tales que en un momento dado pueden originar requisiciones de servicios personales en situaciones como incendios o bien en el ámbito de la salud pública.

Sobre la Requisición Militar diremos que tiene su fundamento legal en el artículo 16 Constitucional que señala en su último párrafo:

"En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la Ley marcial correspondiente."

En este mismo párrafo observamos que también se limita a los militares a que solo en tiempo de guerra podrán exigir ese tipo de bienes, porque de lo contrario permitiría -

una serie de violaciones a las garantías individuales.

En los casos de Requisición sea Civil o Castrense, - dichos actos competen exclusivamente a la Administración Pública Federal de acuerdo con el artículo 89 Constitucional, - y demás disposiciones reglamentarias.

Son facultades del Jefe del Ejecutivo, promulgar y - ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión a través de sus Secretarios de Estado, por lo mismo es conveniente señalar que es también el caso que el Jefe del Ejecutivo es el Jefe Supremo de las fuerzas armadas, por lo que los militares deben sujetarse a las disposiciones legalmente emitidas por el Congreso de la Unión y que mediante decreto se - dispondrá temporalmente de los bienes que han de satisfacer las necesidades de las fuerzas armadas en tiempos de guerra - y solo cuando no sea posible solucionarlas de otra forma.

Para el efecto de indemnización en caso de requisición militar, la evaluación se hará sobre:

- 1.- El uso de bienes muebles e inmuebles.*
- 2.- Sobre servicios de empresas que puedan ser de -- utilidad de acuerdo con la necesidad que tenga el país.*
- 3.- Prestación de servicios personales de cualquier-tipo.*
- 4.- Y en general todo aquel bien o servicio que sea-susceptible de ser requisado.*

EL DECOMISO.

Podemos definirlo como la:

"Privación a la persona que comercia en géneros prohibidos o comete un delito, de las cosas que fueren objeto del tráfico ilícito o que sirvieron para la realización de la infracción penal." (38)

Tradicionalmente este nombre se aplica al contrabando, en ocasiones también se confunde el decomiso con la confiscación. Según el diccionario de la Lengua Española esta palabra equivale a "Comiso" que significa "pena de perdimento" de la cosa en que incurre el que comercia en géneros prohibidos".

También se entiende como "pérdida del que contraviene a algún contrato en que se estipula esta pena".

El Código penal para el Distrito Federal previene esta figura en su artículo 24:

"ARTICULO 24.- Las penas y medidas de seguridad son:

18. Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito. . . ."

También el artículo 40 del mismo ordenamiento dice - al respecto:

(38) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa, - México 1977, pág. 173.

"ARTICULO 40.- Los instrumentos del delito y cualquiera otra cosa con que se cometa o intente cometer, así como las que sean objetos de él, se decomisarán si son de uso prohibido. Los objetos de uso lícito a que se refiere este artículo, se decomisarán al acusado solamente cuando fuere condenado por delito intencional. Si pertenecen a tercera persona, solo se decomisarán cuando hayan sido empleados para fines delictuosos, con conocimiento de su dueño.

El artículo 41 de la misma Ley, habla sobre los objetos no decomisados y que se encuentren en poder de autoridades investigadoras o judiciales del orden penal, para lo cual el propietario o quien se crea con derecho tendrá el plazo de tres años para recogerlos, de lo contrario se considerarán bienes mostrencos y serán vendidos de acuerdo con lo que dispone el Código Civil, el denunciante será el propio Tribunal Superior de Justicia para efectos de participación por lo cual le corresponderá el 50%, que se utilizará para una mejor administración de justicia.

En caso de tratarse de dinero o valores que se encuentren en disposición de autoridades penales federales, se enviarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y si se trataran de simples objetos se enviarán a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

De todo lo anterior podemos deducir que el Decomiso será una medida preventiva que impida la comisión de un nuevo delito.

CAPITULO II

EL JUICIO DE AMPARO Y OTROS MEDIOS DE IMPUGNACION CONTRA DECRETOS EXPROPIATORIOS.

a) BREVE REFERENCIA SOBRE LOS DIFERENTES MEDIOS DE IMPUGNACION.

Primero hablaremos del significado que nos refieren estas palabras, para ello Rafael de Pina nos dice:

"MEDIOS DE IMPUGNACION.- Facultades conferidas a las partes y poder del Ministerio Público, en su caso que les permiten combatir las resoluciones de los jueces cuando entienden que no se ajustan a Derecho." (39)

El mismo autor manifiesta que estos medios de impugnación, se integran tanto de recursos como de procesos autónomos cuya finalidad es impugnativa.

Este es el caso del Juicio de Amparo, que como proceso autónomo constituye el más fuerte pedestal que sostiene el régimen de Derecho en México, es un sinónimo de protección y proviene de "emparentarum", que significa protección que otorgaban los reyes a los súbditos que lo solicitaban. (40)

(39) Opus. Cit. pág. 276.

(40) Arilla, Bas Fernando. El Juicio de Amparo, Edit. Kratos México 1982, pág. 16.

EL JUICIO DE AMPARO.

El amparo es una consecuencia del constitucionalismo inspirado en principios como son la división de órganos y - competencias, cuyo objeto es amparar y proteger a los particulares como se desprende del artículo 107 Fracción I y II - de nuestra Constitución Mexicana, que establecen:

"I.- El juicio de Amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada.

II.- La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y -- protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare."

El juicio de Amparo no debe interponerse haciendo de claraciones ruidosas sobre la Ley o acto que lo motive, evitando que se ultraje la soberanía federal o estatal desacreditándolas. El Amparo será un juicio pacífico y tranquilo - que mediante un procedimiento legal, de audiencia a los interesados, preparando una sentencia que si bien, ha de dejar - sin efecto la Ley que se apela, de ninguna manera ha de ultrajar al poder soberano del cual ha nacido, obligando solamente a la revocación por medios indirectos y por el ejercicio de su propia autoridad.

El principio anterior lo sostiene Arilla, Bas Fernando denominándolo como el de "Relatividad de la sentencia."

"La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y proteger los en el caso especial sobre el que verse la queja, sin --

hacer declaración general respecto de la ley o acto que lo motivan." (41)

De lo anterior podemos concluir que el Amparo es:

"Un juicio destinado a impugnar los actos de autoridad violatorios de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a Nacionales y extranjeros y a mantener el respeto a la legalidad, mediante la garantía de la exacta aplicación del Derecho" (42)

Arilla Bas, a su vez conceptúa el Amparo cuando establece:

"Es un medio de control de constitucionalidad, ejercido por el órgano jurisdiccional con el objeto de proteger al actor en los casos señalados en el artículo 103 de la Constitución, restituyéndole el pleno goce de una garantía individual violada restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, u obligando a una autoridad a respetar la garantía de que se trate y a cumplir por su parte, lo que la misma garantía exija, mediante la anulación del acto violatorio." (43)

El Juicio de Amparo, es sin duda, la más conocida y amada de las instituciones jurídicas mexicanas, al concebirlo como un medio de defensa contra los actos de autoridad y respeto a los derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Magna.

(41) Opus. Cit. pág. 42 y 43.

(42) Opus. Cit. pág. 69.

(43) Opus. Cit. pág. 17.

Esto concebido como un ideal humano de difícil alcance, por ser evidente que ningún procedimiento judicial es capaz de garantizar los derechos humanos, tanto en lo social, como en lo económico y lo cultural. Ello será posible solo cuando exista una conciencia social a favor de ellos.

Don Mariano Otero, considerado uno de los padres del Amparo dijo:

"Los pueblos se gobiernan por los hábitos y las creencias, por la marginación y las costumbres." (44)

Arilla Bas, distingue al Amparo del Juicio de Amparo definiendo este último como:

"La controversia y decisión de un conflicto entre el gobernado y la autoridad, producido por la violación de un derecho subjetivo público, cometida por la segunda en agravio del primero, ante la autoridad jurisdiccional federal, con el fin de que esta resuelva sobre la existencia de dicha violación constitucional, y en caso afirmativo, restituya al gobernado en el goce de la garantía u obligue a la autoridad a que la respete. (45)

También Carrillo Flores en su obra citada, al conjugar a Tocqueville y a Arriaga encuentra lo que el llama la teoría primigenia única y auténtica del Amparo:

"El Amparo es un procedimiento de defensa de los derechos del hombre y del funcionamiento del sistema federal -

(44) Carrillo, Flores Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Edit. Porrúa, México 1973, pág. 287

(45) Opus. Cit. pág. 37.

en contra de la tiranía legislativa y de la arbitrariedad de las autoridades ejecutivas a través de la acción judicial." dice también que la defensa habrá de consistir "en la anulación del acto atacado volviendo las cosas al estado anterior u obligando a la autoridad a actuar si el agravio lo causa - una omisión." (46)

En el caso del Amparo Administrativo dada la naturaleza jurídica de los asuntos que ha de juzgar, por su naturaleza misma y aún sin pretenderlo se convierte en un verdadero tribunal de revisión de las sentencias pronunciadas por la justicia ordinaria.

El Amparo constituye una institución procesal que garantiza eficientemente los derechos subjetivos del particular, considerando el enérgico control sobre los procedimientos de revocación del acto y reposición de las cosas al estado anterior, de acuerdo con lo que establece el artículo 107 Constitucional.

Una vez que se ha determinado que el particular afectado por un acto administrativo de autoridad, que no se apega a los requisitos legales establecidos, tendrá la capacidad para acudir, primeramente ante la administración y con posterioridad ante los tribunales para exigir que el mencionado acto se realice de acuerdo a la Ley.

La participación de los Tribunales es una solución de carácter jurisdiccional para combatir los actos de la administración, el juicio de Amparo, es procedente en materia-

administrativa de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución:

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

Reforzándose con la interpretación que se haga del artículo 104 fracción I tercer párrafo, que atribuye al Poder Judicial competencia para resolver controversias por la aplicación de leyes federales:

"Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer, según la fracción I, párrafo tercero.

"Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, solo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa."

Asimismo se reconoce aplicable el artículo 103 de nuestra Carta Magna que textualmente dice:

"Artículo 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la Autoridad que violen las garantías individuales:

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, "

III.- Por leyes o actos de las autoridades de Estos-
que invadan la esfera de la autoridad federal.

La competencia de los Tribunales en la Federación pa-
ra conocer de juicio sobre leyes federales, quedó regulada -
por el artículo 97, fracción I de la Constitución de 1857, -
que corresponde al actual artículo 104 Constitucional en su
fracción I.

Relacionándolo con el derecho administrativo encon-
tramos diversas posiciones dentro de la doctrina.

La primera representada por Vallarta, sostiene que -
el acto administrativo puede atacarse mediante un juicio an-
te el Tribunal Federal.

La segunda, representada por Mariscal indica que pa-
ra atacar un acto administrativo ante los tribunales Federa-
les se requiere de una ley reglamentaria en donde se esta-
blezca la acción y los requisitos procesales en materia ad-
ministrativa. Como es el caso de los actos administrativos-
de expropiación que en su ley reglamentaria establece en los
artículos 5º, 6º, 7º y 9º. el derecho del particular para in-
terponer los recursos de reversión y revocación cuando se en-
cuentre en la situación legal que amparan.

Dice también que mientras no exista la ley reglamen-
taria no tendrá aplicación la fracción IV del artículo 107 -
Constitucional en cuanto a lo administrativo.

Como tercera opinión, que sostienen tratadistas como
Rabasa y Fraga consideran que la fracción mencionada se apli-
cará a litigios entre particulares o bien particulares y el
Estado, cuando este último no actúe en su calidad de sobera-
no.

Como cuarta corriente tenemos la representada por -- Carrillo Flores, coincidiendo con Mariscal y apoyándose en -- la exposición de motivos de la Ley orgánica de los tribunales federales, al aceptar el derecho del particular para solicitar la revocación de una decisión administrativa por vía judicial. Sostiene la indispensable existencia de una norma reglamentaria, como requisito previo de procedencia para toda impugnación judicial de un acto administrativo:

"Pues no debe olvidarse, que la circunstancia de que un tribunal sea competente para conocer del ejercicio de determinada acción, no basta para inferir la existencia de esa acción, en ausencia de una norma legal que la atribuya a determinada persona." (47)

El Amparo dentro de lo administrativo tiene tres -- grandes zonas de aplicación: La primera consiste en la defensa de los derechos individuales consagrados en nuestra Carta Magna, control de constitucionalidad; la segunda trata la de bida aplicación de la ley secundaria a los actos concretos, control de legalidad; y la tercera como instrumento de defensa de los particulares frente a los actos de la administración, como parte integrante del contencioso administrativo.

"Al admitirse el amparo como control de legalidad y, en consecuencia, al considerarlo como método judicial de impugnación de las sentencias judiciales, se llegó, por interpretación jurisprudencial, a aplicarlo como defensa en resoluciones que corresponden al ejercicio de las funciones administrativas." (48)

(47) Foro de México. Los Derechos Individuales y el Juicio de Amparo en Materia Administrativa, México, D.F. Mayo-Junio 1968 pág. 13.

(48) Opus. Cit. pág. 15.

La Sala Administrativa, siguiendo el criterio del Ministro Cisnero Canto, estableció que la procedencia del amparo darla lugar como recurso extraordinario, o sea cuando se hubieren agotado los recursos ordinarios, mediante los cuales se pudiera lograr la anulación o modificación del acto impugnado.

Sobre la tramitación del amparo en esta materia dió lugar a otra polémica; sobre la suspensión del acto reclamado, la cual se resolvió admitiendo el otorgamiento de garantía y se podía detener la acción administrativa, hasta en tanto se resolviera el fondo del asunto.

En este ámbito la suspensión del acto reclamado, se encuentra frente a una situación muy especial, por que se supone que la autoridad administrativa encamina sus actos hacia el interés de la comunidad teniendo a su favor la presunción de validez, y de aquí que se crea que es interés de la colectividad el que se ejecute.

Ante lo expuesto se puede decir que el particular se encuentra en una situación desventajosa frente al Estado y que solo la enérgica decisión de someter las leyes y los actos administrativos a los cauces jurídicos, puede compensarlo.

En el caso concreto de la expropiación el artículo 8º. de la ley reglamentaria establece:

En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1º. de esta ley: el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limi-

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

Mediante este artículo se garantiza el bienestar común cuando la necesidad es de latente urgencia como son el caso de guerra, la necesidad de evitar epidemias, plagas o cualquier otra calamidad pública.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Frente a los actos que ejerce la administración pública, el gobernado tiene el derecho de exigir a toda autoridad administrativa el apego estricto de sus actos a las normas legales establecidas para ello y además que la verificación de estos actos se realicen por autoridades competentes.

Este derecho está constituido por medios directos e indirectos, que tienden a proteger el derecho del particular y a obtener, en esta forma, la reparación correspondiente en caso de violación a las garantías que otorga un buen régimen de organización administrativa y que constituyen los medios indirectos que se mencionan.

Entre los medios que directamente puede ejercer el gobernado, están los denominados "recursos"; los cuales se clasificarán de acuerdo con las autoridades que deban intervenir, por lo que podrán ser recursos administrativos o bien recursos jurisdiccionales.

Los recursos como un término genérico se encuentran definidos por Rafael de Pina de la siguiente manera:

"Medio de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecidos expresamente al efecto por disposición legal." (49)

La expresión "recurso", se deriva del latín "Recur--sus" como la acción y efecto de recurrir, o con más precisión es: ". . . la acción por medio de la cual se reclaman las resoluciones dictadas por la autoridad." (50)

En el ámbito procesal es de interés de las partes, - procurar controlar la actuación del Juez, impugnando las resoluciones dictadas por él, cuando éstas no se ajusten a derecho; asimismo, Escola define el recurso:

"Es el medio que la Ley concede a las partes para obtener que una resolución o sentencia judicial sea modificada o dejada sin efecto. El fundamento del recurso reposaría en una idea o aspiración de justicia, que hace que el principio de inmutabilidad de la cosa juzgada ceda ante la posibilidad de la existencia de una sentencia injusta, contraria a derecho." (51)

Los recursos administrativos vienen a constituir un medio legal, por el cual el particular afectado en sus derechos o intereses, obtendrá legalmente de la autoridad administrativa la revisión de dicho acto, con la finalidad de - que lo revoque, anule o reforme; en caso de comprobarse la - ilegalidad o inoportunidad en su caso.

(49) Opus. Cit. pág. 326.

(50) Escola, Héctor Jorge. Tratado General de Procedimiento Administrativo, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1973. pág. 251.

(51) Opus. Cit. pág. 252.

Escola citando a Sayagués Laso sostiene que los recursos administrativos son:

"Los distintos medios que el derecho establece para obtener que la administración, en vía administrativa revise un acto y lo confirme, modifique o revoque." (52)

Cita también a González Pérez, el cual define al recurso administrativo:

"Como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de ese carácter." (53)

El mismo Escola define los recursos administrativos cuando nos dice:

"Son una actividad de control administrativo correctivo, de tipo jurisdiccional, que se promueve a instancia de parte interesada contra un acto administrativo, con el objeto de mantener la jurisdicción de la actividad de la administración, concurriendo al mismo tiempo, a garantizar los derechos e intereses de los administrados." (54)

La determinación del tipo de recurso que resulte admisible surgirá del carácter del acto a impugnarse, ya que ciertos actos admiten por disposición legal o por sus propias características, solo un cierto tipo de recursos, como es el caso de los actos emanados directamente del poder ejecutivo en que solo será posible impugnárseles por vía del recurso de reposición o revocatoria.

(52) Opus. Cit. pág. 254.

(53) Opus. Cit. pág. 259.

(54) IDEM.

El sujeto administrativo cumple pues, en los recursos administrativos, una función jurisdiccional que concluye y se concreta al dictar un acto de este tipo, que pone fin a la controversia o discusión sobre una cuestión de derecho, - articulada por los administrados en el recurso deducido.

Los elementos característicos de los recursos administrativos los enumera Gabino Fraga diciendo lo siguiente:

"1) La existencia de una resolución administrativa - que afecte un derecho o un interés legítimo del particular - recurrente.

2) La fijación de la Ley de las autoridades administrativas ante quien debe presentarse.

3) La fijación de un plazo del cual deba interponerse el recurso.

4) Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.

5) La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de prueba.

6) La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo." (55)

En el caso de los recursos administrativos, la autoridad ante quien deberá interponerse el recurso, podrá ser - la misma que dicte el acto, la jerárquicamente superior, o - bien un órgano distinto de las mencionadas, estas autorida--

des podrán de acuerdo con las facultades legales otorgadas, decretar la anulación o reforma del acto materia de la impugnación o también el reconocer el derecho del recurrente, sujetándose básicamente al exámen de la expresión de agravios aducidos por el particular afectado.

Cuando sea una autoridad jerárquicamente superior, - podrá no solo analizar la legalidad, sino también la oportunidad con que se haya decretado el acto impugnado.

Generalmente el recurso no suspende la ejecución, recordando que el actuar de la Administración Pública, presupone antes que nada, legalidad en su actuar cotidiano; refiriéndose a esto, Gabino Fraga menciona las ideas del maestro Antonio Carrillo Flores.

"Es un supuesto del cual ha de partirse siempre, el que, entretanto no se demuestre lo contrario, hay que presumir que los actos de la administración son legítimos y que - han sido emitidos buscando la tutela de un interés general. - Como el recurso administrativo tiende a hacer prevalecer un interés privado que a juicio del impugnador del acto ha sido ilegalmente lesionado, no puede sostenerse en general el efecto suspensivo del recurso . . . Tampoco, claro está puede enunciarse el principio opuesto que nunca deba suspenderse la ejecución del acto recurrido. La cuestión debe por ello ser regulada en el derecho objetivo ..." (La Justicia Federal y la Administración Pública, 1973, pág. 118)" (56)

La autoridad administrativa al ser la misma que resuelve lo impugnado, dá lugar a una nueva duda, pensando que

si al hacerlo constituye un acto jurisdiccional o un acto administrativo.

Sobre esto se deduce que en primer lugar existe una controversia entre el particular afectado y la Administración Pública, por lo que ésta última debe poner fin resolviendo si existe en su acto violación a la Ley.

En segundo lugar el procedimiento administrativo tiene gran semejanza con el judicial porque en ambos se establecen formalidades especiales.

En último lugar se advierte que algunas leyes permiten que el particular decida reclamar la resolución administrativa optando por cualquiera de ambos procedimientos, en este caso pueden considerarse equivalentes.

El mismo autor citando a García Oviedo manifiesta:

"Los recursos administrativos directos o de alzada no constituyen verdaderos juicios. Son meras revisiones que de sus actos efectúa la propia administración para deshacer sus errores, si los hubiera. Falta en ellos la verdadera controversia, la discusión. El particular reclama aduciendo en verdad los fundamentos legales pertinentes. La administración penetra, asimismo, en el fondo de la reclamación y resuelve según derecho; más lo proveído por ella es resultado inmediato de una mera labor de revisión, en que ha faltado la controversia ordenada y profunda del juicio. De aquí su insignificancia." (D. Adm; pág. 384)." (57).

García Oviedo también nos habla de la importancia -- del control administrativo, pues aún cuando se conciba a la acción administrativa como una acción subordinada al régimen de derecho, sin posibilidad de parte de la autoridad administrativa de actuar arbitrariamente, debido a que su actividad está reglamentada por el orden jurídico vigente.

Sin embargo sabemos que circunstancialmente el Funcionario Público puede apartarse del orden jurídico por factores tan diversos como son el interés personal, de sector, el cohecho, etc.

Por lo que es necesario establecer los medios de control que permitan mantener la actividad administrativa dentro del marco jurídico preestablecido.

Escola Jorge lo define como:

"El control administrativo no es, entonces, sino una actividad que procura mantener la invulnerabilidad de la norma jurídica, asegurando su vigencia y disponiendo lo necesario para que la juridicidad se mantenga, y no sea afectada por la arbitrariedad o la injusticia." (58)

Sobre el problema de la naturaleza jurídica del control administrativo es necesario precisar si la actividad de control efectivamente se cumple mediante una verdadera discusión o controversia, desarrollada entre partes aunque sea solo en forma aparente, y sobre todo con base en un procedimiento regulado, que además concluya en una resolución fundada en el resultado de esa controversia o discusión.

El mismo autor declara que si en el actuar de los órganos administrativos se contienen los requisitos mencionados se podrá afirmar que dicho control administrativo tiene el carácter de una función jurisdiccional y que la resolución así lograda participa de la calidad y efecto de una sentencia.

Dice también que de no ser así el control de los órganos administrativos no será jurisdiccional y si una forma especial de la actividad administrativa, cumplida con la finalidad propia de la Administración Pública.

Una de las formas más usuales a que recurren los particulares para obtener de la autoridad administrativa una nueva resolución, pretendidamente contraria y favorable a los intereses del particular es la llamada reconsideración; que consiste en la solicitud del particular ante la autoridad administrativa, en que pide el retiro de su acto, teniendo como único fundamento legal el artículo 8°. de nuestra Constitución, mismo que a la letra dice:

"ART. 8°.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

En este caso podemos decir que la reconsideración es un medio jurídico imperfecto, puesto que la autoridad administrativa tiene solo la obligación de contestar por escrito

sin que por ello se garantice al particular la detallada revisión del asunto y mucho menos una contestación favorable para él.

De ninguna manera se puede asegurar que la reconsideración constituye un recurso, porque para ello debería estar perfectamente determinado en la Ley.

b) LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE REVERSION Y REVOCACION.

EL RECURSO DE REVERSION.

La expropiación como un instituto de derecho público se rige por normas propias, de acuerdo a lo establecido en el artículo 27 de nuestra Constitución:

"Artículo 27.- Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

De aquí se deduce que el fundamento constitucional de la expropiación es la declaración de utilidad pública, -- emanada de un estudio previo y concienzudo, en donde se encuentran los fundamentos técnicos y las consideraciones de -- lo que será de utilidad pública, lo cual servirá para apoyar los decretos expropiatorios que se dicten sobre casos concretos o bien para proyectos expropiatorios generales y futuros llevando implícita la característica de utilidad pública, teniendo este documento efectos probatorios en caso de que -- exista contienda en el proceso de expropiación.

Por lo que al no destinarse el bien expropiado al -- fin que justificó la expropiación, no existirá causa, cesando la razón legal para mantener la propiedad y conllevando -- reflejamente la acción para el particular afectado de recuperarlo cuando tal causa no subsista.

La no afectación del bien al destino previsto por la Ley o la aplicación a un destino distinto da lugar al derecho de reversión que garantiza la Ley reglamentaria cuando -- declara:

"Artículo 9º.- Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o delimitación de dominio no fueren destinados al fin que dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de 5 años, - el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio."

La reversión podrá ser total o parcial contando con el mismo fundamento. Procederá la reversión parcial en cuanto el Estado expropiante cumpla utilizando parte del predio expropiado en el destino que fundó el decreto expropiatorio.

Si se negara la reversión parcial se provocaría la arbitraria disposición violando de alguna manera la garantía de propiedad que nos otorga el mismo artículo 27 de referencia, sin embargo para la procedencia de la reversión parcial deberá tomarse en cuenta el porcentaje de la porción que se pretende recuperar.

Se entiende también que la expropiación no autoriza destinos temporales, por la que si la autoridad administrativa utilizara el bien expropiado temporalmente a manera de justificación, para posteriormente darle un fin distinto también se provocaría una violación a las garantías individuales del propietario, porque de ese modo hubiera procedido una expropiación temporal y no total sobre los bienes del afectado. Claro que si las causas que justificaran esa actitud de la autoridad administrativa fueran supervenientes y ajenas a la voluntad del expropiante, llevarían en forma efectiva el agotamiento de la finalidad expropiatoria.

Existiendo lagunas sobre el derecho de reversión, -- concretamente a lo relacionado con la prescripción, habrá -- que recurrir a los principios generales de derecho. Al prescribir el recurso de reversión la expropiación transmitirá al expropiante el dominio pleno y perfecto de la cosa expropiada, porque negar esto, constituye una contradicción con el derecho positivo.

Sin embargo es necesario determinar con precisión el momento a partir del cual comienza a correr ese plazo, el recurso de reversión funcionará una vez transcurrido el lapso de tiempo que la Ley otorga, siendo cinco años los que deberán transcurrir a partir de cuando el juicio provocado por la expropiación haya concluido definitivamente y la propiedad a su vez haya sido transferida al Estado.

En materia de preescripción diremos que es un medio de adquirir un derecho o de liberarse de una obligación por el transcurso del tiempo, Los derechos reales como los personales se adquieren y se pierden por preescripción.

El Doctor Eduardo Lucio Vallejo menciona a Giorgi, - Jorge cuando dice:

"Un derecho que no se manifiesta por la inactividad del acreedor, es un derecho que falta a su finalidad y equivale, para la justicia, a un derecho que no ha existido; lo cubre el olvido y lo sepulta el silencio de los años." (59)

Dice también que la Ley protege a los individuos, pero no ampara la desidia, la negligencia y abandono, por lo -

(59) Dr. Lucio, Vallejo Eduardo. Retrocesión, Revista Procesal, Cárdenas, Editor y Distribuidor, 1975, pág. 287.

cual los derechos no podrán mantenerse vigentes indefinidamente.

Sobre qué plazo será aplicable para la preescripción en vista de la laguna que existe en la Ley reglamentaria y aplicando supletoriamente lo dispuesto en el Código Civil Federal diremos que será el que dispone el artículo 1152 que en sus dos primeras fracciones nos dice:

"Artículo 1152.- Los bienes inmuebles se prescriben:

I. En cinco años, cuando se poseen en concepto de propietario, con buena fe, pacífica, continua y públicamente

II. En cinco años, cuando los inmuebles hayan sido objeto de una inscripción de posesión;"

De lo anterior deducimos que el derecho a interponer el recurso de reversión puede prescribir; ahora deben analizarse los dos supuestos mencionados con el fin de diferenciarlos.

Cuando es el hecho en que la autoridad pretende utilizar el bien expropiado en un destino distinto, en este caso la solución consistirá en que el plazo corre a partir del hecho o hechos que pongan de manifiesto un destino diferente.

La Ley de expropiación no es clara, porque aunque manifiesta que se deberán dejar transcurrir cinco años para poder interponer el recurso de reversión, no precisa si será a partir de la publicación del decreto o si será desde el momento en que la expropiación quedó jurídicamente perfeccionada.

Marienhoff opina:

"La prescripción de la acción de retrocesión corre desde que la expropiación quedó jurídicamente perfeccionada" (60)

Del análisis del problema se ve que no debe correr dicho plazo a partir de entonces, porque para que proceda la readquisición del dominio a través de este recurso, deberá existir la causa; esta se pone de manifiesto al transcurrir cinco años y en este caso si será a partir de quedar perfeccionada la expropiación.

El particular afectado acudirá a interponer el mencionado recurso de reversión ante la misma autoridad administrativa, con la finalidad de readquirir el bien expropiado o la insubsistencia del acuerdo cuando se trate de una ocupación temporal, o simplemente cuando se encuentre limitado el dominio sobre dicho bien.

De la respuesta de la autoridad administrativa, en caso de incurrir en decisiones contrarias al derecho del particular, este último, podrá optar por impugnar esa decisión a través de la vía judicial.

También es necesario determinar el precio que deberá pagar el expropiado al obtener la declaratoria que apruebe la restitución del bien.

Existen dos supuestos según el autor citado.

El primero, que es obligación del particular expropiado restituir al expropiante el precio total, tomando en cuenta la desvalorización monetaria, teniendo como fundamento un *iuri principi*, el enriquecimiento sin causa.

El segundo en que se reintegrará el importe recibido como justa indemnización; partiendo de la base que el bien se debe encontrar en el mismo Estado que cuando se expropió, en este supuesto se excluye todo tipo de mejoras.

En la excelentísima Cámara Federal de Tucumán Órgano de la Nación Argentina, expresa su opinión manifestando que en periodos económicos normales no existe ninguna dificultad y que el importe será al correspondiente en la época de la expropiación, no siendo igual cuando haya variaciones económicas, ya que esto configurarla un enriquecimiento sin causa.

En un país como México en que tantas variaciones ha tenido nuestra moneda en los últimos tiempos, no podría ape- garse a lo establecido por esa institución, la opinión opues- ta la da la Suprema Corte de la Nación Argentina expresando:

"Que la diferencia entre ambas instituciones es noto- ria y justifica, por ende la distinta solución que correspon- de acordar en cada caso. En la primera, dada la alteración- que tiene origen en la depreciación monetaria, resolviendo - el tribunal que el valor del bien expropiado debe darse con- la sentencia, porque siendo extraño al propietario el acto expropriatorio, el que en principio no puede oponerse en aras de un interés público, debe ser indemnizado de todo daño y perjuicio mediante un cabal resarcimiento por la pérdida de su propiedad, y solo es constitucional y justa la indemniza-

ción cuando se le restituye el mismo valor económico de que se le priva." (61)

De lo anterior diremos que efectivamente el fundamento jurídico del derecho de reversión, es obviamente distinto al de la expropiación y por ende si la finalidad de la expropiación no se cumple, el expropiante no puede pretender beneficiarse con el mayor valor adquirido por el inmueble, limitándose a recibir lo que pagó por él, de igual modo el expropiado no podría solicitar mayor pago al operarse la reversión, aún cuando el bien expropiado hubiera sufrido algún de mérito; porque sustancialmente la naturaleza de este derecho no supone una suerte de venta entre el expropiante y el expropiado.

Lo anterior no implica dejar de reconocer el pago de las mejoras introducidas al bien y en caso de recuperación parcial el pago resultante de las obras realizadas en el inmueble que parcialmente se recupera.

Para conseguir la recuperación del bien, es necesario que exista pago previo de la indemnización. Cuando el Estado no pueda devolverlo, por estar ocupado por persona que detente un carácter legítimo, como en el caso del arrendamiento, se le otorgará a los ocupantes un plazo prudencial para desocuparlo y en caso de no lograrlo se proseguirá con el consiguiente lanzamiento; esto sin perjuicio de los derechos de quien pretende recuperarlo.

EL RECURSO DE REVOCACION

Se ha hablado sobre el significado de la palabra recurso, así como también de los recursos administrativos, por lo que es indispensable avocarnos a la problemática que esencialmente origina la interposición del recurso administrativo de revocación.

La extinción del acto administrativo podrá conseguirse por diferentes medios que podemos considerar como normales o anormales.

Sobre los medios normales que son aquellos que se llevan a cabo por el cumplimiento voluntario; o por la realización de aquellas operaciones necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto. Podrá ser por parte de los órganos internos de la administración o también por parte de los particulares, o sea, que el acto administrativo se cumple y se extingue por la realización de su objeto.

Sobre los medios anormales, que son una serie de procedimientos que no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que modifican, impidiendo su realización o lo hacen ineficaz.

De estos procedimientos el que estudiaremos será la revocación administrativa. El maestro Acosta Romero define la revocación administrativa cuando dice:

"Es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técni-

cas, de interés público o de legalidad." (63)

En la revocación administrativa la decisión es completamente unilateral por parte de la autoridad que lo emite.

De ninguna manera se podrá decir que la revocación administrativa constituye un medio de impugnación de los actos administrativos, debiendo diferenciarlo de lo que en materia procesal conocemos como el recurso de revocación; hay que caracterizar los recursos administrativos en sentido estricto y considerar este concepto con lo que la doctrina contemporánea italiana llama la auto-tutela de la administración pública y que precisamente consiste en la facultad no discrecional de la autoridad administrativa, para revocar, o reformar, anular o suspender una decisión administrativa, de acuerdo con la competencia que le otorgue la Ley en forma expresa.

De aquí se observa que el particular no habrá hecho valer un derecho subjetivo, sino que se trata de una acción espontánea, oficiosa por parte de la autoridad administrativa, sin apartarse la autoridad administrativa de que predomine el interés público y solo en forma secundaria salvaguardará el interés privado.

La misma doctrina, nos habla de que la revocación no podrá afectar los derechos adquiridos por los particulares, porque ello significaría que el acto de revocación tiene efectos retroactivos y se constituiría una violación a la garantía de legalidad establecida en el artículo 14 Constitu--

(63) Acosta, Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1983, pág. 400.

cional, o sea, que la revocación administrativa deberá tener como principio que sus efectos vean hacia el futuro.

Podemos concluir que la revocación administrativa -- afectará un acto administrativo anterior perfectamente válido, que surtió sus efectos y que por razones de oportunidad, técnicas o de interés público se revocan; constituyendo un - nuevo acto administrativo también perfectamente válido, que - deja sin efectos el acto anterior, a partir del nuevo acto, no modificando los efectos producidos en el pasado.

Se ha discutido demasiado sobre la autoridad faculta da para revocar el acto administrativo, por lo que se puede - decir que estamos frente a una revocación cuando la misma au toridad que ha dictado la disposición posteriormente la revo ca; cuando es una autoridad jerárquicamente superior estare - mos frente a una reforma, exclusivamente.

Después de lo anterior se continuará analizando el - recurso administrativo de revocación; el cual debe concretar - se al examen de la legalidad de la decisión impugnada o al - estudio de su oportunidad, entendiendo por oportunidad la - apreciación que se haga sobre si un acto es conveniente o no en función del interés público.

Es importante mencionar los nombres que usualmente - le dan a este recurso las diversas leyes, y son la reconside ración, la revisión, oposición o inconformidad.

En la Ley de expropiación se encuentra reglamentado - este recurso en el artículo 5°. que dispone:

"Artículo 5°. - Los propietarios afectados podrán in - terponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la -

Nuestra Ley de expropiación al otorgar la posibilidad de interponer el recurso de revocación, evidencia la intención del legislador de buscar la rectificación de lo actuado cuando exista un claro perjuicio o violación del derecho del particular por una autoridad administrativa.

Se conoce que todo acto administrativo de expropiación, proviene de lo dictaminado por un decreto firmado y ratificado por el ejecutivo federal así como del secretario de Estado a quien compete la ejecución del mencionado decreto; con la finalidad de procurar el interés general; por tanto se puede considerar que el recurso de revocación se hará valer como lo dice el artículo 6º de la Ley de expropiación; ante el titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente, agotándose de su nueva resolución la vía administrativa.

La autoridad administrativa ante quien se interponga este recurso deberá tomar en cuenta los argumentos que el interesado ha aportado en su favor, estudiará sus razones, debiéndose asesorar por sus organismos competentes a fin de tomar una decisión clara y definitiva sobre el asunto.

Con la posibilidad de encontrarse en lo cierto o en el error, pero decidiendo y agotando la vía administrativa.

No existe alguna teoría jurídica acerca de la fijeza de las resoluciones administrativas, por el contrario una de las características elementales de la actuación administrativa no tiende fundamentalmente al establecimiento del derecho sino más bien a la cuestión metajurídica del interés público por lo que los actos administrativos requieren ductibilidad para enfrentarse a los continuos cambios que representan las

exigencias del interés público.

Por lo tanto las decisiones administrativas, salvo excepciones como es la creación de derechos individuales en favor del particular, son esencialmente revocables, de aquí que deba ser facultad legal de los particulares afectados el pedir la revocación de un acto de la administración pública.

En el caso de la acción constitucional de amparo que es un derecho potestativo que tiene el afectado por un acto violatorio de garantías individuales o quebrantador de las respectivas esferas de acción de los poderes federales o locales, de provocar dentro de un plazo expresamente determinado, el efecto jurídico de que los tribunales federales nulifiquen el acto atentador y restituyan las cosas al Estado en que se encontraban, no sería lógico pensar que de cada resolución administrativa que decida sobre las revocaciones interpuestas surja el derecho de interponer el amparo, porque esto iría contra el primer desideratum de todo orden jurídico; la seguridad.

Del vacío que se encuentra en la legislación de amparo la Suprema Corte ha resuelto que la reconsideración que interrumpe el término para acudir al amparo es, precisamente aquella que se formula por primera vez y dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haya comunicado la decisión administrativa. En el caso concreto que se observa en los actos administrativos de expropiación la Ley reglamentaria otorga el plazo de quince días para interponer el mencionado recurso.

De no promoverlo así, no cabría justificación, ya que también la Fracción XII del artículo 73 de la Ley de amparo previene que se consideran consentidos aquellos actos -

contra los cuales no se acude en demanda de amparo dentro -- del término establecido.

Sobre la definitividad del acto administrativo, Chiovenda dice:

"La decisión administrativa puede devenir definitiva porque no haya un superior a quien recurrir o porque no se - recurra en el término establecido." (64)

La Ley de amparo en su artículo 21 establece un término para la interposición de la demanda del juicio de garantía, de aquí que el derecho esté sujeto al término concedido con total independencia de cualquier circunstancia objetiva o subjetiva, que haya inducido u obligado al titular del derecho para no ejercitarlo.

El fundamento del recurso de revocación es el de evitar dilaciones y gastos inútiles, pretendiendo no llegar a-- la doble instancia, provocando que la autoridad administrativa vuelva sobre sus pasos, revisando su propia resolución - cuando el afectado la considera injusta y nula.

(64) Carrillo, Flores Antonio. Revista General de Derecho y Jurisprudencia, La Reconsideración Administrativa y el Término para interponer el Amparo, Editorial Porrúa, - pág. 92.

tas o la Constitución hubiesen sido violadas." (65)

La acción de amparo es el elemento inicial de todo proceso, es el "Jus Petendi" o derecho de pedir del agraviado, cuyo ejercicio inicia el procedimiento. El derecho de pedir se encuentra opuesto a la venganza privada, la cual se ha descartado de todo régimen civilizado, es la facultad con que cuenta el individuo para acudir a las autoridades del Estado, a fin de que estas intervengan en su favor para cumplir con la ley, ya sea en su propio beneficio o bien para ayudar a que su co-obligado cumpla con los compromisos contraídos válidamente.

La acción, utilizando el concepto genérico y etimológico significa actuar, el hecho de comportarse en forma positiva (actio). Constituye también un derecho público subjetivo desde el momento en que la acción es un derecho específico de petición garantizado por el artículo 8º. de nuestra Constitución.

Desde el momento en que el particular ejercita su acción ante el órgano jurisdiccional, este entra en la obligación de analizarlo y acordarlo afirmativa o negativamente.

El concepto de acción que da el maestro Ignacio Burgoa establece lo siguiente:

"La acción es un derecho subjetivo público, que tiene por objeto reclamar la prestación del servicio público -- jurisdiccional." (66)

- (65) León, Orantes Romeo. El Juicio de Amparo, Editorial José M. Cajica, Jr. S.A., México, Buenos Aires, 1957 pág. 23.
- (66) Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A., México 1957, pág. 252.

Elementos de la Acción de Amparo.

a) Sujeto Activo.

La acción de amparo puede ejercitarse por cualquier-gobernado, cuyas garantías individuales hayan sido violadas-por actos de cualquier autoridad estatal.

La procedencia constitucional de la acción de amparo surge del artículo 103 de nuestra Carta Magna en sus tres --primeras fracciones.

El maestro Burgoa nos dice que el titular de la acción de amparo es:

"Aquel gobernado en cuyo perjuicio tanto la federa--ción como los Estados, hayan realizado algún acto en contra-vención a su respectiva competencia como entidades políticas soberanas, independientemente de que dicha contradicción implique también una violación de garantías individuales." - (67)

Para León Orantes el quejoso o agraviado "es el indi-viduo o persona moral en cuyo daño se lleva a cabo el hecho-violatorio de la Constitución, hecho que, puede revestir las características de un acto o mandamiento concreto de la auto-ridad o bien, de una disposición general de observancia obli-gatoria o sea, de una ley." (68)

El titular de la acción de amparo de acuerdo con lo-anterior, se concibe en las dos hipótesis siguientes:

(67) Opus. Cit. pág. 256

(68) Opus. Cit. pág. 140

a) Como el gobernado; titular de la acción de amparo cuando existe violación a sus garantías individuales, llevada a cabo por una autoridad estatal mediante un acto o una ley (Fracción I del Artículo 103 Constitucional).

b) Como el gobernado en cuyo perjuicio actuaron la Federación o cualquier Estado, a través de un acto o por la expedición de una Ley, contraviniendo su respectiva competencia como entidades políticas soberanas, con independencia de que esta circunstancia implique o no violación a garantías individuales. (Fracción II y III del citado artículo Constitucional).

b) Sujeto Pasivo.

Es el demandado o sea, aquel contra quien se dirige la demanda, Burgoa lo define como:

"Cualquier autoridad estatal, de cualquier naturaleza política o constitucional que sea, que viole las garantías individuales por una Ley o un acto en sentido estricto"
(69)

La autoridad responsable para poder ser considerada como tal en un juicio de amparo, requiere estar provista de imperio, es decir, los actos que se le reclamen deben emanar de su calidad de autoridad pública, en el ejercicio de imperio de que goza el Estado, porque si su actuar es diverso, no tendría calidad de autoridad responsable para los efectos del amparo.

Las fracciones II y III del artículo 103 de nuestra Constitución, establece los casos en que se constituye el su jeto pasivo de la acción de amparo; el artículo II de la Ley de Amparo, considera autoridad responsable a la siguiente:

Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado."

c) Causas.

Como tercer elemento, encontramos la causa que provoca la demanda de amparo ante la autoridad jurisdiccional federal al violarse cualquiera de las tres fracciones del artículo 103 de nuestra Carta Magna. De conformidad con la fracción primera del citado artículo Burgoa nos dice:

"Es aquel suceso o acontecimiento que produce una alteración a la situación jurídica concreta respectiva; es una violación, una infracción al estatus particular, cuyo contenido está constituido por las garantías individuales" dice - también que" es la violación cometida por una ley o un acto de cualquier autoridad del Estado, contra las garantías individuales que forman el contenido del estatus jurídico personal o situación jurídica concreta correspondiente." (70)

Según las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución también constituye la causa de la acción de amparo cuando:

"La Ley o acto mediante los cuales la Federación o las autoridades locales contravienen la órbita de su respec-

tiva competencia como entidades políticas soberanas dentro del régimen federal, en perjuicio de algún gobernado." (71)

d) Objeto.

El objeto es la reclamación del servicio público jurisdiccional y se determina de acuerdo a la materia jurídica sobre la que verse la acción; para que mediante la protección Constitucional que importan al quejoso, se obligue al sujeto pasivo o autoridad responsable a reparar la garantía individual que se estime violada.

Su finalidad principalmente es lograr un equilibrio social que armonice fuerzas que por su naturaleza están propensas a choques, que con su repetición constante ocasionarían la desintegración política de la Nación, cuando esos choques afectaran directamente a las entidades que la forman Federación y Estados, provocando un estado de inadaptación por parte de los gobernados ante el poder público; cuando el golpe se operase entre los derechos del primero y la autoridad del segundo.

El concepto que nos da Burgoa sobre la acción de amparo desprendiéndose de las consideraciones que anteceden, es:

"El derecho público subjetivo, que incumbe al gobernado, víctima de cualquier contravención a alguna garantía individual cometida por cualquier autoridad estatal, mediante una Ley o un acto (stricto sensu) o aquel en cuyo perjuicio tanto la federación como cualquier Estado; por conducto-

de un acto concreto o la expedición de una ley, hayan infrin-
gido su respectiva competencia como entidades políticas sobe-
ranas (sujeto activo o actor), derecho que se ejercita en -
contra de cualquier autoridad de la Federación o de las auto-
ridades locales, en sus respectivos casos (sujeto pasivo o -
demandado), y con el fin de obtener la restitución del goce-
de las garantías violadas o la anulación concreta del acto -
(lato sensu) contraventor del régimen de competencia federal
o local, por conducto de los órganos jurisdiccionales federa-
les (objeto)" (72)

Para Arilla, Bas:

La acción de amparo es declarativa y de ningún modo-
constitutiva, porque no pretende crear una nueva situación -
de derecho, sino declara una violación Constitucional previa
y posteriormente condena a la autoridad responsable para re-
parar esa violación.

Considera que la acción de amparo es el derecho de -
provocar la actividad jurisdiccional federal, con el fin de -
resolver la controversia entre el gobernado y la autoridad -
responsable para que finalmente se decida ésta ya sea conce-
diéndose o negando el amparo.

Dice también que es:

"La facultad de reclamar el servicio público juris-
diccional federal para obtener la protección contra los ac-
tos autoritarios que los vulneren". (73)

(72) Opus. Cit. pág. 259

(73) Opus. Cit. pág. 17

La naturaleza jurídica de la acción de amparo, no podrá ser otra que de índole constitucional al tutelar dicho orden en diversos aspectos, como son, el declarar su supremacía e imperio contra la actividad de las autoridades del Estado cuando violen la Constitución al contravenir las garantías individuales del gobernado o al excederse en su órbita de competencia local o federal.

Hay que hacer notar que ni aún con la Constitución, como un conjunto de normas de derecho público que regulan la vida orgánica de una nación, ni el juicio mismo, van a garantizar por sí solos el fiel cumplimiento de la Ley fundamental.

Lo anterior ha requerido de un órgano encargado de hacer efectivas las garantías que otorga la Constitución, con capacidad no solo para determinar la violación de algún derecho subjetivo, sino además para nulificar la violación y restituir al sujeto el goce de aquellos.

El órgano encargado de esta misión es el Poder Judicial de la Federación por el cual el juicio de amparo es un procedimiento del orden jurisdiccional, tanto por la naturaleza del órgano capacitado para conocer de él, como por la función y materia que le está encomendada.

c.2) COMPETENCIA.

Las autoridades judiciales federales tienen jurisdicción cuando gozan de la facultad constitucional para resolver las controversias suscitadas entre los gobernados y las autoridades; jurisdicción que se encuentra limitada por la competencia dada a cada órgano.

Para Arellano García la competencia es:

"La aptitud derivada del derecho objetivo, que se otorga al poder judicial para desempeñar la función jurisdiccional respecto de la impugnación de la inconstitucionalidad o ilegalidad presunta de los actos o leyes de la autoridad estatal." (74)

La competencia para conocer del amparo, se otorga al poder Judicial Federal, regulada por los artículos 94, 103 y 107 de nuestra Constitución, corroborada también por los ordenamientos ordinarios como son la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Para conocer del Juicio de Amparo se divide la competencia repartiéndola entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, y los Juzgados de Distrito, de acuerdo a lo establecido por el artículo 107 Constitucional, en sus fracciones V, VI y VII, mismas que expresan:

"Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas -

(74) Arellano, García Carlos. Práctica Forense del Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, México 1983, pág. 50.

del orden jurídico que determine la Ley, de acuerdo con las bases siguientes:

V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá directamente ante la Suprema Corte de Justicia o ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponde, conforme a la distribución de competencias que establezcan la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, en los casos siguientes:

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas dictadas por tribunales federales, administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

VI.- En los casos en que se refiere la fracción anterior la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse tanto la Suprema Corte de Justicia como los Tribunales Colegiados de Circuito para dictar sus respectivas resoluciones:

VII.- El Amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oírán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;"

La facultad revisora de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito, se encuentra determinada en la fracción VIII, del artículo Constitucional - citado:

"VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de Distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia.

a) Cuando se impugne una ley por estimarla inconstitucional.

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de Esta Constitución.

c) Cuando se reclamen del Presidente de la República por estimarlos inconstitucionales, reglamentos en materia federal expedidos de acuerdo con el artículo 89, fracción I, - de esta Constitución.

d) Cuando en materia agraria, se reclamen actos de cualquier autoridad que afecten a núcleos ejidales o comunales en sus derechos colectivos o a la pequeña propiedad.

e) Cuando la autoridad responsable, en amparo administrativo, sea federal, con las limitaciones que en materia de competencia establezca la ley, y

f) Cuando, en materia penal se reclame solamente la violación del artículo 22 de esta Constitución.

En los casos no previstos en los incisos anteriores, así como en los amparos promovidos contra actos de las autoridades administrativas constituidas conforme a la fracción-

VI, base primera del artículo 73 de esta Constitución, conocerán de la revisión los Tribunales Colegiados de Circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;"

La Ley de Amparo reglamenta en sus artículos del 37- al 41, una suerte de jurisdicción concurrente.

De esta división de la competencia se originan dos - clases de Juicio de Amparo; el denominado amparo directo, -- que procede contra sentencias definitivas o laudos y debe - ser promovido ante la Suprema Corte de Justicia o los Tribu- nales Colegiados de Circuito, según el acto de que se trate. Es llamado también unistancial, por tratarse en una única - instancia.

El amparo indirecto es aquel que debe ser promovido - ante los Jueces de Distrito, contra cualquier acto diferente de sentencia o laudo, también llamado biinstancial, porque - de toda resolución que de él emanen podrán ser recurridas, - según el caso, ante la Suprema Corte de Justicia de la Na- - ción o los tribunales Colegiados de Circuito.

En este caso ambos órganos jurisdiccionales operan - como tribunales de instancia única y de segunda instancia y los jueces de Distrito únicamente como órganos de primera - instancia.

El juicio de amparo que corresponde promover en con- tra de las resoluciones emanadas de autoridades administrativas en los recursos de reversión y revocación, interpuestos - por los gobernados afectados por decreto expropiatorio, será el indirecto de acuerdo con las manifestaciones que antece- - den.

Por lo cual, en lo consiguiente, se estudiará la competencia para conocer el juicio de amparo indirecto, que se regula a su vez por razón del territorio, de la materia, de la autoridad responsable y del grado.

La competencia por razón del territorio, se encuentra comprendida por el artículo 36 de la Ley de Amparo.

"Artículo 36.- Cuando conforme a las prescripciones de esta ley sean competentes los Jueces de Distrito para conocer de un juicio de Amparo, lo será aquel en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado.

Si el acto ha comenzado a ejecutarse en un Distrito y sigue ejecutándose en otro, cualquiera de los jueces de esas jurisdicciones, a prevención, será competente.

Es competente el juez de Distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que hubiese dictado la resolución reclamada, cuando ésta no requiera ejecución material."

La competencia territorial es la que distribuye la facultad jurisdiccional entre diversos órganos jurisdiccionales de acuerdo con la diferente asignación de límites geográficos.

Los Jueces de Distrito se encuentran ubicados en todo el territorio nacional, distribuyéndose entre ellos la competencia dentro de los límites marcados por la legislación ordinaria.

La división territorial para determinar la jurisdicción del Juzgado de Distrito, se encuentra expresa en el ca-

ptulo VII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El quejoso debe estar seguro de la residencia de la autoridad ejecutora, porque de lo contrario se haría acreedor a una sanción pecuniaria, de conformidad con lo previsto por el artículo 41 de la Ley de Amparo.

"Artículo 41.- En los casos a que se refieren los artículos anteriores, si el promovente del amparo no justifica re que la autoridad ejecutora señalada en la demanda reside dentro de la jurisdicción del juez ante quien la haya presentado, el Juez de Distrito impondrá, sin perjuicio de las sanciones penales que procedan, al quejoso o a su apoderado, o a quien haya promovido en su nombre, o a su abogado, o a ambos, una multa de treinta hasta ciento ochenta días de salario, salvo que se trate de los actos mencionados en el artículo 17. Esta multa se impondrá aún cuando se sobresea en el juicio por desistimiento del quejoso o por cualquier otro motivo legal."

Sobre la competencia por materia se puede decir, que es la aptitud legal que se atribuye al órgano jurisdiccional para conocer de las controversias que se refieren a una rama determinada del Derecho.

En el juicio de Amparo, la competencia por materia funciona en la Suprema Corte de Justicia, utilizándose para distribuir de asuntos a las cuatro salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y son: penal, administrativa, civil y del trabajo.

Esta competencia por materia tiene la ventaja de que los Ministros, Magistrados y Jueces de Distrito, al estar -

al juicio.

Los jueces de Distrito en materia administrativa en el estado de Jalisco conocerán, además de las materias a que se refiere el artículo 42 bis."

No existe competencia a elección del quejoso, por que el artículo 44 de la Ley Orgánica del Poder Judicial norma el reparto de juicios en aquellos lugares donde existe mas de un juzgado de Distrito.

La competencia por razón del grado es la facultad de conocer de las controversias que se atribuyen a organos jurisdiccionales que se derivan de una primera, segunda o ulterior instancia.

La primera instancia en el sistema mexicano es el proceso de resolución de una controversia, hasta que se dicta sentencia definitiva. Cuando esta es impugnada se inicia lo que denominamos segunda instancia, en donde se analizan los agravios expresados en contra de violaciones en el procedimiento o por violaciones dentro de la misma sentencia.

La segunda instancia se limita a fallar sobre los agravios que se hayan hecho valer en contra del auto o interlocutoria que hayan sido motivo del recurso interpuesto.

Al existir en el amparo competencia por grado, en el caso del amparo indirecto, este deberá promoverse ante el Juez de Distrito correspondiente y de la sentencia que de aquél emane, será susceptible de impugnarse mediante el recurso de revisión, del cual conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Tribunal Colegiado de circuito de acuerdo con las reglas de competencia existentes para la re-

visión.

La competencia por razón de la especialidad de la au
toridad responsable se regula en el artículo 42 de la Ley de
Amparo, relacionada con los juicios promovidos contra actos
de un Juez de Distrito o de un Magistrado Unitario de Circu
ito.

c.3) SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO

El amparo indirecto es el que se promueve ante los Jueces de Distrito y se diferencia del amparo directo, porque éste se promueve ante la Suprema Corte de Justicia o ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

Como se ha mencionado, el amparo indirecto tiene una segunda instancia, así considerada cuando se interpone el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito.

Para poder interponer el juicio de amparo, es necesario determinar si se planteará el amparo directo o el indirecto; se había hablado de que contra actos de autoridad administrativa, que resuelva negativamente los recursos de reversión y revocación interpuestos por el afectado del decreto expropiatorio, en este caso debe interponerse el Amparo Indirecto, teniendo competencia para ello los juzgados de Distrito en materia administrativa; es procedente desde luego, por encontrarse en los supuestos que marcan el artículo 114 de la Ley de Amparo.

"Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

II.- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo solo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin -

defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de - la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;"

La procedencia constitucional del amparo indirecto - la encontramos en la fracción VIII del artículo 107 de nuestra Constitución:

"Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la Ley, de acuerdo con las bases siguientes:

VII.- El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o actos de autoridad administrativa se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;"

La substanciación del amparo indirecto, contiene las siguientes etapas de trámite:

- a) Demanda.
- b) Auto inicial.
- c) Informe Justificado.
- d) Pruebas en el amparo indirecto.
- e) Audiencia Constitucional.

Demanda en Amparo Indirecto.

El significado de demanda Carlos Arellano lo define como:

"El acto procesal del demandante en virtud del cual ejercita el Derecho de acción." (75)

En la demanda de amparo, se ejercita la acción al solicitar la protección de la Justicia Federal cuando se estima que la autoridad administrativa ha violado las garantías individuales del afectado o alguno de sus derechos derivados de la distribución de competencias entre la Federación y los Estados.

La forma que deberá revestir la demanda de amparo in directo es, la forma escrita, según se desprende del artículo 116 de la Ley de Amparo.

"Artículo 116.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito. . . ."

El contenido de la demanda deberá apegarse a lo que establecen el artículo antes citado en todas sus fracciones:

I.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien -- promueve en su nombre;

II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado;

III.- La autoridad o autoridades responsables;

IV.- La Ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuales son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;

V.- Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1º de esta ley;

VI.- El precepto de la Constitución Federal que contenga la facultad de la Federación o de los Estados que se considere vulnerada, invadida o restringida, si el amparo se promueve con apoyo en las fracciones II o III del artículo 1º de esta Ley."

No es necesario que se indique con exactitud a que juzgador se dirige el amparo, basta presentarse en la oficina de partes común a los juzgados; el señalamiento de persona que promueve en nombre del quejoso solo será necesario cuando se trate de una persona moral, un incapaz o cuando lo promueva un apoderado.

El quejoso debe señalar también el nombre y domicilio del tercero perjudicado, si lo hubiere, porque la falta de emplazamiento a este, da lugar a la nulidad de lo actuado y a la reposición del procedimiento, por lo cual debe aclararse perfectamente cuando no exista tercero perjudicado.

Al señalar a la autoridad responsable, se tendrá el cuidado de no omitir a ninguna, si son varias, extremando precauciones al hacer la denominación oficial que le corresponda.

En forma sintetizada y clara se hará alusión al acto reclamado de que se trate.

Existe una frase necesaria y vinculada con los hechos o abstenciones transcritos en la demanda, "Bajo protesta de decir verdad", la cual no debe omitirse porque el juzgador considerará irregular el escrito de demanda, provocando que se pida la aclaración de la misma, lo cual de no subsanarse provocará que la demanda se deseche. No debe omitirse, porque de alguna manera responsabiliza al quejoso para conducirse con verdad.

Sobre los hechos, se puede decir que solo se narran los que consten al quejoso y que constituyan un antecedente del acto reclamado, además estos deben ser los que sirvan de fundamento a los conceptos de violación.

La fracción V del artículo 116 exige, que deben expresarse los números de los artículos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas.

No será indispensable incluir el capítulo de Derecho que se acostumbra en otro tipo de demanda, de acuerdo con lo que establece la Ley de Amparo.

El artículo 120 de la Ley de Amparo, señala la necesidad de incluir en la demanda de amparo indirecto las copias de ésta, para las partes y para integrar los cuadernos-

correspondientes a los incidentes de suspensión.

Cuando sea necesaria la representación del quejoso - por otra persona, también deberán anexarse los documentos - que acrediten la personalidad de quien lo represente.

El artículo 151 establece sobre los documentos fundamentarios de la acción de amparo, que pueden presentarse con la demanda o en la audiencia constitucional.

El quejoso podrá ampliar o corregir su demanda de amparo, si aun se encuentra dentro del término legal para interponerlo, podrá hacerlo con fundamento en criterios jurisprudenciales que lo permiten por no existir disposición expresa en contrario.

Auto Inicial.

El auto inicial es el que dicta el juez de Distrito - que tuvo conocimiento de la demanda de amparo, decidiendo si se admite, se ordena aclarar, o se desecha la demanda de amparo indirecto.

Sobre los tres tipos de autos iniciales diremos:

a) Auto admisorio de la demanda.

El artículo 147, prevee sobre la admisión de la demanda, que debe reunir los requisitos establecidos por el artículo 116 de la Ley de Amparo, incluyendo la exhibición de copias que precisa el artículo 120 del mismo ordenamiento y cuando se han exhibido los documentos probatorios de la personalidad.

b) Auto que ordena aclarar la demanda de amparo.

El artículo 146 de la Ley de Amparo, establece los supuestos en que el juez de Distrito ordenará aclarar la demanda de amparo, o bien ordenará, se exhiban las copias necesarias que deben acompañar a la demanda.

c) Auto que desecha la demanda de amparo.

El artículo 145 de la Ley de Amparo lo contempla al establecer:

"Artículo 145.- El juez de Distrito examinará, ante todo, el escrito de demanda; y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado."

Al no intervenir las demás partes del juicio, el Juez de Distrito deberá analizar el escrito de demanda, para determinar si existe alguna causa de improcedencia, que en caso de existir provocarán el desechamiento de la misma, como pueden ser los casos en que se pida amparo contra actos consumados o contra actos en donde se advierta que ha habido consentimiento expreso.

En contra del desechamiento el quejoso no podrá formular opinión, pero si lo considera adecuado, podrá interponer el recurso de revisión con base en el artículo 83 de la Ley de Amparo.

Es de suponerse que para emitir esta decisión, el juez de Distrito deberá fundar y motivar el desechamiento de la demanda de amparo.

Informe Justificado.

El autor antes citado conceptúa este término cuando expresa:

"El informe justificado es el acto procesal escrito, de la autoridad responsable, porque el que dá contestación a la Demanda de amparo y por el que se acompañan los documentos acreditativos relativos al acto reclamado."

En este acto la autoridad administrativa responsable indicará su posición sobre si son ciertos o no los actos reclamados, los hechos planteados en la demanda como antecedentes del acto reclamado, o los fundamentos de los conceptos de violación. Además, expondrá las razones que en su concepto funden la constitucionalidad y legalidad del acto reclamado, haciendo valer cualquier causa de improcedencia o sobreseimiento.

El artículo 149, párrafo tercero, de la ley de amparo nos dice al respecto:

"Cuando la autoridad responsable no rinda su informe con justificación se presumirá cierto el acto reclamado salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso la prueba de los hechos que determinen su inconstitucionalidad, -- cuando dicho acto no sea violatorio de garantías en sí mismo sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad dependa de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto."

Aún cuando el citado artículo no lo señale, la autoridad responsable podrá hacer valer la incompetencia del juez de Distrito, objetar la personalidad o capacidad del

quejoso y solicitar la acumulación del amparo cuando exista uno anterior.

El término para rendir el informe justificado es de cinco días y podrá ser ampliado hasta por cinco días más, según lo dispuesto en el mismo artículo 149 de la Ley de Amparo, de acuerdo con la importancia del asunto se computará a partir del momento de recibir la notificación del auto admisorio; así como la copia que le corresponda, esto lo prevee el artículo 147 de la Ley de Amparo.

Cuando la autoridad responsable se abstiene de rendir el mencionado informe se producen las consecuencias jurídicas que previene el mismo párrafo tercero del artículo 149 de la multicitada Ley.

El párrafo cuarto de ese mismo artículo, habla sobre la sanción pecuniaria a que se hace acreedora la autoridad administrativa.

"Si la autoridad responsable no rinde informe con -- justificación, o lo hace sin remitir, en su caso, la copia -- certificada a que se refiere el párrafo segundo de este artículo, el juez de Distrito le impondrá, en la sentencia respectiva, una multa de diez a ciento cincuenta días de salario."

De la rebeldía en que incurre la autoridad administrativa al no rendir su informe, da lugar solamente a una -- presunción "Juris Tantum", en el sentido de que es cierto el acto reclamado, por lo que el tercero perjudicado o el Ministerio Público podrán probar en su contra esa presunción.

Como es difícil determinar, que un acto en sí mismo es violatorio de garantías, es aconsejable que el quejoso presente copia certificada de las constancias en que aparezca la realización del acto reclamado, así como los motivos, pruebas o datos en que fundó su dicho, al faltar el informe con justificación por parte de la autoridad responsable, la carga de la prueba ya no será para el quejoso, según lo ha considerado la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, (apéndice 1975, tesis 413, segunda sala).

Pruebas en el Amparo Indirecto.

Dentro de la Ley de Amparo no existe disposición expresa sobre quien de las partes integrantes, tiene la obligación de probar, por lo que supletoriamente debe aplicarse lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, atento a lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley de Amparo.

"Artículo 2º .- El juicio de amparo se substanciará y decidirá con arreglo a las formas y procedimientos que se determinan en el presente Libro Primero de esta Ley, y tratándose del juicio de amparo en materia agraria, además, con arreglo a las excepciones establecidas en el Libro Segundo.

A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

Los artículos que supletoriamente deben aplicarse, son, del 81 al 86 y 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los mismos disponen que el actor debe probar su acción y el demandado en este caso, sus excepciones.

De las anteriores disposiciones, concluimos, que dentro del juicio de amparo el quejoso ha de demostrar todos los hechos que constituyen la acción de amparo ejercitada. La autoridad responsable y en su caso el tercero perjudicado deberán demostrar sus excepciones o defensas ante las pretensiones del actor en el juicio de amparo.

En el caso del Ministerio Público, su función es reguladora y con el carácter de parte que tiene dentro del juicio, tiene la obligación de aportar todo aquello que tienda al descubrimiento de la verdad, para que el amparo se resuelva con justicia.

En el juicio de amparo, existen cuatro etapas probatorias:

- 1) Ofrecimiento de pruebas.
- 2) Admisión de pruebas.
- 3) Recepción de pruebas.
- 4) Desahogo de pruebas.

En la etapa de ofrecimiento de pruebas, las partes que intervienen a juicio, deberán ofrecer sus probanzas de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley de Amparo.

"Artículo 150.- En el juicio de amparo es admisible toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y las que fueren contra la moral o contra derecho."

El artículo mencionado, señala que sólo existe tres--
restricciones sobre la clase de pruebas que pueden ofrecer--
se:

- 1) La prueba de posiciones, que no es otra que la --
confesional.
- 2) Pruebas que vayan en contra de la moral.
- 3) Pruebas contra el derecho.

De no atender estas restricciones, la probanza no se
ría admitida. Las únicas que tienen reconocimiento legal -
las encontramos aplicando el artículo 93 del Código Federal-
de Procedimientos Civiles, el cual enuncia dichos medios pro
batorios, de los cuales solo excluimos la confesional por -
ser disposición expresa de la Ley de Amparo.

Esta prueba confesional debe excluirse porque:

1) Porque los funcionarios públicos no podrían aten-
der sus tareas normales por acudir ante el poder judicial pa
ra absolver las posiciones que se les formularan.

2) Debido a la cantidad de asuntos que se tramitan -
en las dependencias oficiales, los funcionarios públicos po-
drían no recordar todos los detalles del asunto para el que-
podiera citárseles.

3) No es indispensable esta prueba, porque el quejo-
so puede probar su dicho mediante toda la documentación expe
dida por la autoridad responsable, la cual tiene obligación-
de presentar ante el requerimiento judicial lo solicitado -
por el quejoso.

4) Si no procede la confesional a cargo de los funcionarios públicos en virtud de un trato igualitario, tampoco procede la confesional a cargo de ninguna de las partes.

La oportunidad procesal con que deben ofrecerse las pruebas, lo determina el artículo 151 de la Ley de Amparo.

Cuando no se ofrezcan los documentos probatorios de la acción, con anterioridad, podrán presentarse en el momento en que tenga verificativo la audiencia constitucional.

El artículo 152 de la multicitada ley, facilita al quejoso y al tercero perjudicado, la obtención de pruebas que se requieran para la audiencia constitucional.

Cuando algún documento presentado por las partes, sea objetado de falso, se deberá iniciar el incidente denominado "Falsedad de Documento", como lo dispone el artículo 153 de la misma ley.

Las características del ofrecimiento de pruebas en el juicio de amparo, son las siguientes:

1) Se anuncia el ofrecimiento de la prueba testimonial cinco días antes de la fecha señalada para audiencia; estos días deben ser hábiles, de acuerdo con el artículo 24, fracción II de la Ley de Amparo.

2) Al anunciarse la testimonial, deben presentarse copia de los interrogatorios, al tenor de los cuales deben ser examinados los testigos. Con una copia de ellos para cada una de las partes, porque de no entregarse completas dichas copias se desechará la prueba testimonial.

3) La copia de los interrogatorios se entregará a cada una de las partes, a fin de que puedan formular por escrito o verbalmente repreguntas a los testigos al verificarse la audiencia.

4) Cada parte no ofrecerá más de tres testigos por cada hecho.

La prueba pericial también se anunciará con cinco días hábiles anticipados a la celebración de la audiencia constitucional, acompañada de copia para cada una de las partes, las cuales serán entregadas por el juez para que puedan formularse por escrito o verbalmente repreguntas en el momento de la audiencia.

Para lo anterior deberá tomarse en cuenta la siguiente Jurisprudencia:

"Pruebas Testimonial y Pericial en el Amparo.

Los cinco días a que se refiere el Artículo 151, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, deben ser hábiles, naturales y completos, sin incluir en ellos el día del ofrecimiento de la prueba, ni el en que debe celebrarse la audiencia Constitucional." (76)

En cuanto a la admisión de pruebas como segunda etapa probatoria, si estas se han apegado a lo dispuesto en la ley, el juzgador deberá admitirlas, desechando las que no se encuentren en el caso anterior.

(76) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tesis-Ejecutorias, Jurisprudencia Común al pleno y a las salas, Mayo Ediciones, México 1975, pág. 255.

Audiencia Constitucional.

El artículo 147 de la Ley de Amparo dispone que en el auto admisorio se señalará la fecha de celebración de la audiencia a más tardar dentro del término de 30 días.

En la audiencia se ofrecen y se rinden las pruebas.- La audiencia puede aplazarse por un término que no exceda de diez días, cuando la autoridad responsable no haya cumplido con lo dispuesto en el artículo 152 de la Ley de Amparo.

Dicha audiencia será pública y su desarrollo lo regula el artículo 155 de la Ley de Amparo. Su realización consta de tres aspectos:

- 1) El período probatorio abarca ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas.
- 2) En el período de alegatos se reciben, ya sea verbales o por escritos de las partes y además se recibe el pedimento del Ministerio Público.
- 3) El período de sentencia; porque el juez de Distrito puede sentenciar en la misma audiencia constitucional.

Arellano García refiere a los alegatos como:

"Las argumentaciones que hace o que pueden hacer las partes, aisladamente; con fundamento en la lógica y en el derecho, para sostener que los hechos alucidos en sus escritos quedaron acreditados con los elementos de prueba que aportaron y que los preceptos legales invocados por ellos producen consecuencias favorables al alegante y que deben resolverse conforme a las pretensiones que las partes dedujeron.", dice

que también "pueden contradecir las pretenciones de la contraria o contrarias, argumentando que los hechos aducidos por su contraria no quedaron acreditados." (77)

La última fase de la audiencia está constituida por la sentencia, la cual hace la valoración de las pruebas. Cabe hacer notar que en la práctica la sentencia se dicta tiempo después de celebrada la audiencia, dada la abundancia de asuntos que deben atender los tribunales.

CAPITULO III

DIVERSOS SENTIDOS EN QUE SE DICTAN LAS SENTENCIAS DE AMPARO EN MATERIA DE EXPROPIACION.

- a) CASOS EN QUE PROCÉDE SE NIEGUE O SE CONCEDA LA -- SUSPENSION DE LAS RESOLUCIONES DE REVOCACION Y REVERSION.

El otorgamiento de la suspensión del acto reclamado en los juicios de amparo indirecto, promovidos en contra de las resoluciones de revocación y de reversión, podrán concederse en dos formas: de oficio, por el órgano de control o a petición de la parte interesada, según lo establece el artículo 122 de la Ley de Amparo:

"Artículo 122.- En los casos de la competencia de -- los jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de la parte agraviada, con arreglo a las disposiciones relativas de este capítulo."

Gramaticalmente, suspender proviene del latín "suspendere" y entre otros significados tiene el de "detener o diferir por algún tiempo una acción u obra." (78)

En términos generales, consiste en el cese de su ejecución, ordenado por la autoridad que conoce del juicio.

(78) Opus. Cit. pág. 297.

La suspensión, opera generalmente de dos modos:

- 1) Evitando la ejecución del acto reclamado, o
- 2) Evitando la producción de sus consecuencias.

En ambos casos la autoridad responsable al recibir-- la orden, solamente deberá dejar de actuar en la ejecución o cumplimiento que motivó el amparo.

La suspensión de oficio, es la que concede el juez - de Distrito derivada de una acción unilateral, atendiendo la gravedad del acto que se reclama y además al riesgo de que-- dar sin materia el juicio de amparo, ante la imposibilidad - de restituir al quejoso en la garantía individual que se es-- tíme violada.

La suspensión de oficio procederá exclusivamente -- cuando la naturaleza del acto reclamado, acuse gravedad en - cuanto a los efectos de su ejecución para el agraviado y por la necesidad de conservar la materia del amparo.

El artículo 123 de la Ley de la materia, expresa en cuanto a la suspensión oficiosa, lo siguiente:

"Artículo 123.- Procede la suspensión de oficio:

I.- Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de - los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal

II.- Cuando se trate de algún otro acto que, si lle-- gare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al-- quesoso en el goce de la garantía individual reclamada.

La suspensión a que se refiere este artículo se decretará de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta ley;"

La fracción II de este artículo no encierra un criterio limitativo, lo cual permite al juzgador apreciar a su arbitrio, aquellos actos que de consumarse, harían imposible la restauración al agraviado en el goce y disfrute de la garantía individual infringida.

Sin embargo, este tipo de suspensión no es definitiva por estar sujeto a lo que establece el artículo 140 del mencionado ordenamiento, que dispone que podrá revocarse o modificarse el proveído que decreta la suspensión; por causas supervenientes aparecidas durante la secuela del procedimiento, en tanto no se pronuncie sentencia ejecutoriada en el juicio de garantías correspondiente.

De lo anterior se ve que solo la fracción II del mencionado artículo, permitiría la suspensión del acto reclamado por resoluciones emanadas de autoridades administrativas en los recursos de reversión y revocación de los cuales -- hemos venido hablando en el transcurso de este trabajo, pues como se ha mencionado, esa fracción, al enumerar los casos concretos suspendibles, limita la acción del quejoso.

La fracción II en un momento dado, si permite al juzgador otorgar la suspensión del acto reclamado, cuando el caso concreto pudiera dejar sin materia el juicio de amparo.

La suspensión de oficio se acordará de plano, sin previo trámite y en el proveído inicial del juicio, sin necesidad de formar cuaderno por separado.

La suspensión a petición de parte procederá en aquellos casos que no se encuentren previstos en el artículo 123 de la Ley de Amparo. Para que proceda la suspensión de las resoluciones, sean de revocación o de reversión, se requerirá de tres condiciones genéricas que son:

1) Certeza de los actos reclamados.- El quejoso deberá probar en la audiencia incidental que previene el artículo 131 del ordenamiento que se cita; que los actos que se reclaman existen.

2) Susceptibilidad de que los actos que se reclamada su naturaleza, puedan paralizarse. No bastará por tanto, que dichos actos sean ciertos, sino que además los actos que se reclamen sean de carácter positivo, no deberán ser totalmente consumados, ni deberán ser negativos, en virtud de que esta medida cautelar nunca tendrá los efectos restitutorios propios de la sentencia de amparo o bien tampoco podrá destruir los actos que anteriormente se hubieren realizado, - por eso se requiere que sean actos positivos, susceptibles - para impedir que se ejecuten o que generen sus consecuencias inherentes.

3) Que se satisfaga lo previsto en el artículo 124 - de la Ley de Amparo.

"Artículo 124.- Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurran los requisitos siguientes:

I.- Que lo solicite el agraviado.

El primer requisito consiste en la petición expresa que haga el agraviado sobre la suspensión del acto reclamado puede solicitarla en su demanda de amparo o durante la tramitación del juicio.

El segundo requisito lo establece la fracción segunda del artículo de referencia:

II.- Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

Desgraciadamente lo anterior es sumamente difícil de apreciar debido a que el orden público y el interés social - generalmente son de naturaleza cambiante, de acuerdo con las circunstancias que se presenten en un espacio y tiempo determinado.

El maestro Burgoa, dice que:

El "Homo Juridicus"; solo se ha resignado a concebir un concepto meramente intuitivo de orden público que no ha sido capaz de externar un concepto general, y que solo aflora la objetividad de la vida jurídica en casos particulares" (79)

Al no precisar la Suprema Corte de Justicia conceptos invariables sobre el interés social y el orden público, ha permitido que sus inferiores jerárquicos, principalmente los jueces de Distrito determinen por si mismos en cada caso

(79) Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo, Edit. Porrúa, México, 1983, pág. 722.

concreto, la presencia del orden público en las leyes que se debaten en incidentes de suspensión.

Mencionaremos algunas ideas doctrinales sobre el orden público:

"Niboyet ha expresado que lo que hoy es orden público, no lo será dentro de algunas semanas o de algunos años, - y que "no es solamente variable de un país a otro; también - varía dentro de un país con las distintas épocas." (80)

Por tanto es muy difícil precisar el principio de orden público, generalmente se analiza a quien beneficia su -- aplicación, si beneficia solo a un grupo de personas, excluyendo a otras, esa ley será de orden privado, pero si se considera que beneficia a todo el mundo o a cualquier persona, - se puede considerar que es de orden público.

En el caso de la revocación; la suspensión no procederá si el caso concreto se encuentra ubicado dentro de la - fracción II del artículo de referencia; al respecto existe - jurisprudencia que establece:

"Expropiación, Improcedencia de la suspensión tratándose.

Contra la aplicación de leyes relativas a la expro--piación por causa de utilidad pública, dictadas en beneficio social, no cabe la suspensión, con fundamento en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que salvaguarda el - interés general y la aplicación de disposiciones de orden pú

blico, por encima del perjuicio que pudieran resentir los -- particulares, con la ejecución de actos de la naturaleza indicada." (81)

El maestro Burgoa en su obra citada, señala otra jurisprudencia en donde se determina que el orden público y el interés social debe apreciarse por el juzgador en cada caso-concreto, y que las autoridades responsables y el 3º perjudicado si lo hubiera; deben aportar las pruebas idoneas que -- comprueben que de otorgar la suspensión se afectaría el interés social o se contravendrían disposiciones de orden público.

La tesis jurisprudencial expresa a la letra lo siguiente:

"No basta que el acto se funde formalmente en una -- ley de interés público, o que en forma expresa o implícita -- pretenda perseguir una finalidad de interés social, para que la suspensión sea improcedente conforme al artículo 124 de -- la Ley de Amparo, sino que es menester que las autoridades o terceros perjudicados aporten al ánimo del Juzgador elementos de convicción suficientes para que pueda razonablemente estimarse que, en el caso concreto que se plantee, la concesión de la suspensión causaría tales perjuicios al interés -- social, o que implicaría una contravención directa e ineludible, prima facie y para los efectos de la suspensión, a disposiciones de orden público, no solo por el apoyo formalmente buscado en dichas disposiciones, sino por las características materiales del acto mismo. Por lo demás aunque pueda-

(81) Semanario Judicial de la Federación, Editorial Quinta - Epoca, Compilación 1917-1965, apéndice 75- 3a. parte- I Segunda Sala, México 1975, pág. 643.

ser de interés público ayudar a ciertos grupos de personas, - no se debe confundir el interés particular de uno de esos - grupos con el interés público mismo y cuando no esté en juego el interés de todos esos grupos protegidos, sino el de - uno solo de ellos, habría que ver si la concesión de la suspensión podría dañar un interés colectivo en forma mayor que como podría dañar al quejoso la ejecución del acto concreto reclamado. O sea que, en términos generales y para aplicar el criterio de interés social y de orden público contenidos en el precepto a comento, se debe sopesar o contrabalancear el perjuicio que podría sufrir el quejoso con la ejecución - del acto reclamado, y el monto de la afectación a sus derechos en disputa, con el perjuicio que podrían las metas de - interés colectivo perseguidas con el acto concreto de autoridad." (82)

De lo anterior podemos decir que una disposición legal aun cuando sea de orden público, como lo es la Ley de Expropiación, solo en la medida que su causa final esté constituida por motivos reales determinantes y dirigida a objetivos directos e inmediatos que pretendan remediar un mal social, que tiendan a satisfacer una necesidad colectiva o a procurar un bienestar social y que además la autoridad responsable que pretenda aplicarla pruebe estos hechos a satisfacción del juzgador podrá obtener de éste la improcedencia de la suspensión solicitada por el quejoso.

Cuando exista dificultad para reparar los daños y -- perjuicios que cause la ejecución del acto reclamado, procederá también la suspensión a petición de parte, lo cual se -

encuentra comprendido en la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo.

"III.- Que sean de difícil reparación los daños y -- perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del -- acto.

El Juez de Distrito al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y -- tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio."

El término de "difícil reparación", resulta vago e -- impreciso pero podemos considerar que nos encontramos ante -- él, cuando en una situación concreta se necesite poner en -- juego costosos y difíciles medios para conseguir reestable-- cer la situación que prevalecía con anterioridad al acto que se reclama.

A continuación mencionaremos algunas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, en las cuales considero que -- procedía la suspensión del acto reclamado originados por de-- cretos expropiatorios.

"Expropiación, casos en que procede la suspensión.

Si el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de la Ley -- de Expropiación por causa de utilidad pública, expide un -- acuerdo en que precisa el objeto de la expropiación y los -- bienes que deben ser afectados, y más tarde dicta otro diver-- so acuerdo, pretendiendo hacerlo extensivo a un objeto dis-- tinto, afectando bienes que no fueron comprendidos en el pri-- mer acuerdo, es indiscutible que en el último, no se advier-- te la causa de utilidad pública que sirvió de base y funda--

mento al primero, y en consecuencia, procede conceder la suspensión contra el segundo acuerdo que se reclama, ya que al conceder la medida no se quebranta lo dispuesto en la fracción segunda del artículo 124 de la Ley de Amparo." (83)

"Expropiación, cuando procede la suspensión contra la.

La fracción III del artículo 1° de la Ley Federal de Expropiación, considera, entre otras, como causa de utilidad pública, la construcción de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.

El artículo 8° del mismo ordenamiento dispone que en los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1°, el Ejecutivo Federal podrá ordenar 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.

La interpretación de este precepto permite aclarar que la voluntad de la ley es que solamente en los casos a que se refieren las fracciones V, VI, y X del artículo 1° de la Ley de Expropiación, la ocupación de los bienes expropiados tiene el carácter de urgente e inaplazable, y que en los demás casos no existe el interés imperioso para proceder a la ocupación inmediata de los bienes afectados por el decreto de Expropiación. El presente caso no queda comprendido entre los que el legislador considero como de inmediata -

ejecución del decreto de expropiación. Consecuentemente si la Ley misma proporciona el criterio distinguiendo los casos en que son susceptibles de suspenderse los efectos de los decretos de expropiación y los casos en que existe un interés social para que se proceda inmediatamente a la ocupación de los bienes expropiados, este criterio debe normar la suspensión en materia de amparo, pues sería absurdo que pudieran y debieran suspenderse los efectos de los decretos de expropiación en el recurso ordinario que concede el artículo 5° de la Ley que se comenta y no pudiera suspenderse en el juicio de garantías. Si pues, según la Ley Federal de expropiación no debe considerarse, en casos como el presente, la expropiación del bien expropiado como una medida urgente y de inaplazable ejecución, es claro que están satisfechos los requisitos que exige el artículo 124 fracción II de la Ley de Amparo, y, por lo mismo, que procede se conceda el beneficio de suspensión." (84)

De lo anterior observamos, que contra resoluciones que nieguen al quejoso el derecho de reversión conferido en el artículo 9° de la Ley de Expropiación, no procederá la suspensión del acto reclamado, dada la naturaleza del mismo, al tratarse de actos eminentemente negativos.

(84) Opus. Cit. pág. 644.

b) CASOS EN LOS CUALES PROCEDE SE CONCEDA EL AMPARO EN CONTRA DE RESOLUCIONES DICTADAS EN EL RECURSO DE REVOCACION.

El Amparo de la Justicia Federal se concederá a través de la sentencia que dicte el Juez de Distrito correspondiente, resolviendo la cuestión contenciosa de fondo y que consistirá según lo establece el artículo 80 de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales:

"Artículo 80.- La sentencia que concede el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija."

El recurso de revocación es procedente por establecerlo así el artículo 5º. de la Ley de Expropiación en contra del mismo decreto o contra los actos encaminados a su ejecución, siempre que el afectado sienta que ha sido violada la garantía de Propiedad que le otorga la Constitución; una declaratoria que se refiere a ello es la siguiente:

"Expropiación.- Recurso de Revocación.

El recurso administrativo establecido por el artículo 5º de la Ley Federal de Expropiación, tiene por objeto proveer a los propietarios afectados por la declaratoria de expropiación o por su ejecución, de un amplio medio de defensa para sus intereses, pues usando tal recurso, las personas -

que se sientan agraviadas, por aquellos actos, pueden impugnar su ilegalidad para obtener su revocación o insubsistencia. (85)

En el caso del Amparo solicitado en contra de resoluciones dictadas en el recurso de Revocación, al concederse el amparo se garantiza al quejoso la protección de la Justicia Federal, teniendo por objeto restituir plenamente el goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

Va que los actos reclamados, hayan sido oportunamente suspendidos, en este caso, la mencionada restitución consistirá en obligar a la autoridad administrativa responsable para que conserve al quejoso el goce de la garantía de propiedad amenazada con la violación.

En el caso de que la contravención hubiere sido consumada, el efecto de la sentencia, será el de constreñir a la autoridad responsable para que repare e invalide todos aquellos actos que hayan constituido la violación, en fin, a realizar todo lo necesario para hacer efectiva la garantía infringida.

La sentencia que concede el amparo tiene el efecto de nulificar o invalidar el acto reclamado, según se desprende de la jurisprudencia que cita el maestro Burgoa y que dice:

"El efecto jurídico de la sentencia definitiva que se pronuncie en el juicio constitucional, concediendo el am-

(85) Semanario Judicial. Tomo LXV, pág. 3143. Petroleum y Asphalt Company, 4 de Septiembre de 1940, 4 vts.

paro, es volver las cosas al estado que tenían antes de la violación de garantías, nulificando el acto reclamado y los subsecuentes que de él se deriven." (86)

Procederá conceder el amparo, siempre que se pruebe que la autoridad administrativa responsable equivocó sus razones de oportunidad, técnicas, de interés público o legalidad; porque si bien sabemos que todo decreto expropiatorio debe motivarse por una causa de interés público, mediante un estudio urbanístico previo al decreto que ordene la expropiación de un conjunto de bienes determinados; puede presentarse el caso que al haber sido elaborados a la ligera, se haya incurrido en errores que pudieran provocar la violación a la garantía que protege el artículo 27 de nuestra Carta Magna.

Sin embargo es necesario invocar el procedimiento -- adecuado para conseguir la protección de la Jurisdicción Federal, para ello ejemplificaremos, mencionando una resolución que impugna un decreto expropiatorio, equivocando la vía adecuada.

"Expropiación, vía para impugnarla (Reivindicación).

El Juicio reivindicatorio no es el procedimiento adecuado para impugnar un decreto de expropiación y al afectado incumbe en todo caso invocar el derecho de propiedad que ostenta, bien para solicitar la revocación del decreto de expropiación o para discutir en su caso el derecho a la indemnización, objetivos ambos que no pueden lograrse mediante el juicio reivindicatorio." (87)

(86) Citado por Ignacio Burgoa, Opus. Cit. pág. 530.

(87) Amparo Civil directo, Tomo CXIV, Fernández Macal Rafael pág. 767, 30 de Octubre de 1952, 5 vts.

Es necesario también tomar en cuenta, para obtener una resolución satisfactoria; que el recurso ordinario que concede el artículo 5º. de la Ley Federal de Expropiación, solo puede interponerse contra la declaratoria de expropiación, sin que pueda considerarse dados los términos del precepto; que el recurso se extienda a los actos de ejecución de dicha declaratoria, esto según la jurisprudencia que lo establece:

"Resoluciones administrativas, Revocación de las.

La facultad que tienen las autoridades administrativas para reconsiderar sus resoluciones revocándolas, no existe cuando deciden sobre la aplicación de las leyes que rigen en su rama, creando derechos en favor de tercero, o cuando las resoluciones crean derechos no pueden ser desconocidos por una resolución posterior, dictada en el mismo asunto." (88)

En el caso del recurso de Revocación en materia de expropiación, es procedente concederlo cuando existan errores en la aplicación o interpretación del decreto, y fundamentalmente por ser facultad expresa de la ley reglamentaria como se observa en la siguiente resolución:

"Las autoridades administrativas no pueden revocar sus resoluciones libremente, sino que están sujetas a determinadas limitaciones, entre las que cuenta de manera principal, la de que, siguiendo el principio de que la autoridad administrativa solo puede realizar sus actos bajo un orden jurídico, la revocación de los actos administrativos no pue-

de efectuarse mas que cuando lo autoriza la regla general -- que rige el acto." (89)

Procederá también conceder el amparo revocando el decreto expropiatorio cuando el quejoso logre probar la falta de oportunidad que ha tenido la autoridad administrativa para expropiar ese bien específico que se reclama, desde luego que esto es sumamente subjetivo, por lo que el afectado deberá fundar perfectamente su dicho, y así obtener el amparo y protección de la Justicia Federal.

En algunas ocasiones la autoridad administrativa cae en el error de hacer extensivo a bienes no incluidos el decreto expropiatorio, en ese caso deberá probarlo a fin de -- conseguir la resolución a su favor; el siguiente caso lo -- ejemplifica claramente:

"Para poder interponer el amparo debe agotarse el recurso establecido en el artículo 5º. de la Ley de Expropiación.

Cuando el afectado por la expropiación reclama la in debida extensión que se ha dado por las autoridades al decreto respectivo, afirmando que los bienes de su propiedad no quedaron comprendidos en dicho decreto, debe agotar previamente a la interposición del juicio de garantías el recurso establecido por el artículo 5º. de la Ley de Expropiación." (90)

(89) Quinta Época, Tomo LXXI, pág. 2310, Carvajal de Baranda Marina.

(90) Semanario Judicial, Tomo LXV, 1º de agosto de 1940. 5 - vts.

Sin embargo existen excepciones en cuanto a lo anterior, pues si bien es cierto que el afectado debe agotar el recurso de Revocación que se establece en el artículo 5º de la Ley reglamentaria; cuando se trata de un tercero que no puede agotarlo, por no tener a su alcance este medio de defensa, procederá entonces el juicio de garantías aún sin agotarse el mencionado recurso; pudiendo ejemplificarlo con la siguiente Jurisprudencia:

"Recursos ordinarios administrativos que no hay obligación de agotar antes de promover el amparo.

El amparo en materia administrativa no procede en los casos en que las leyes ordinarias establezcan contra el acto reclamado, recurso o medios ordinarios para reparar los agravios que se estimen cometidos; pero para ello es necesario que esos procedimientos pueda utilizarlos el afectado, de manera que cuando el que solicita el amparo es un tercero extraño al procedimiento que no tiene a su disposición aquellos medios o recursos, el juicio de garantías es desde luego procedente." (91)

c) CASOS EN LOS CUALES ES PROCEDENTE LA NEGATIVA DEL AMPARO, MATERIA DEL RECURSO DE REVERSION.

Sobre la sentencia que niega el amparo en materia -- del recurso de reversión, debemos observar que se trata de -- casos en que no se ha sabido manejar este medio de defensa, -- seguramente por las grandes lagunas jurídicas que existen al respecto o bien porque se constata la constitucionalidad del acto reclamado, por lo cual no puede concederse el amparo y -- protección de la Justicia Federal.

Es claro el derecho que se desprende del artículo 9º de la Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional. El cual concede al propietario afectado, el recurso de rever- -- sión sobre el bien expropiado, cuando la autoridad adminis- -- trativa diere un fin distinto al que originó el decreto, se -- observa claramente que el interés público que fundó el decre- -- to original se pierde en el momento en que se varía el desti- -- no de esos bienes.

No obstante hay situaciones concretas de aparente -- ilegalidad, que al ser estudiadas ponen de manifiesto el in- -- terés que el estado tiene de procurar el interés público so- -- bre el interés particular, actuando además con bases jurídi- -- cas legales, como en los siguientes supuestos:

En este caso, para poder obtener una resolución sa- -- tisfactoria, el quejoso debe tomar en cuenta, que el amparo -- deberá solicitarse reclamando la procedencia del recurso de -- reversión y no contra el decreto expropiatorio origen del -- conflicto:

"Expropiación, recurso en caso de.

Es impropedente el amparo que se pida contra un decreto expropiatorio, si lo que se reclama es la procedencia del recurso de reversión en contra del decreto que manda cambiar el destino del bien expropiado." (92)

No procederá conceder el amparo cuando el quejoso no logre probar que los actos reclamados a la autoridad responsable pretenda dirigirlos a un destino diferente, un caso -- claro; es el siguiente:

"Expropiación, reversión impropedente en caso de.

Si en atención a la necesidad de modernizar y am-- pliar una ciudad y que el Gobierno del Estado no está en condiciones de ejecutar las obras de urbanización y embellecimiento, se faculta al ejecutivo para vender a una negocia-- ción, que ejecutará las obras, los terrenos a que se refiere el decreto expropiatorio, es indudable que la autoridad que expropió, aplicó de inmediato los bienes afectados, al celebrar la venta, al destino para el que se decretó tal medida y es evidente que los motivos de la expropiación, o sean los de modernizar, ampliar, urbanizar y embellecer la ciudad no han desaparecido, razón por la cual es impropedente la reversión, máxime que en virtud de la compra el comprador pudo adquirir derechos, para privarlos de ellos, que a tal cosa --- equivaldría la reversión, precisarla evitar la violación en su perjuicio de las garantías constitucionales, llamándolo a Juicio." (93)

(92) Tomo XCII, pág. 614, González de Cosío Ma. de los Angeles y Coags, 17 de abril de 1947, 5 vts.

(93) Semanario Judicial, Tomo CXXII, pág. 1461, Olivares -- Huitron Rebeca y Coags, 26 de Nov. de 1954, 4 votos, 2a sala.

La Justicia Federal no podrá conceder el amparo, --- cuando el quejoso no reclame a la autoridad competente la reversión del bien expropiado porque el mismo artículo 9º de la Ley de Expropiación lo señala con claridad, aparentemente es difícil el que se suscite esto, sin embargo a continuación se transcribirá, una resolución relacionada con ello.

"Expropiación, de la reversión debe conocer la misma autoridad administrativa que ordeno la.

De los mismos términos del artículo 9º de la Ley de Expropiación se desprende que la autoridad que tramita y lleva a cabo la expropiación es la que debe conocer y en su caso, resolver al respecto de la reclamación de reversión que se contrae dicho precepto. . . En el caso de la expropiación que es decretada por la autoridad administrativa como consecuencia de un trámite administrativo, la reversión es de retroceso (retrocesión), de tal modo que el decreto de expropiación de un inmueble queda sin efecto con la consecuencia de devolversele a su antiguo dueño, y de ello corresponde conocer, sin duda a la misma autoridad administrativa que es la que viene a tener a cargo resolver sobre el derecho a la reversión que concede la Ley de Expropiación, Ley que es de carácter estrictamente administrativo." (94)

El amparo no podrá concederse si el quejoso no comprueba que ha transcurrido el tiempo legalmente establecido por la Ley; para poder interponer dicho recurso, y que según

(94) 2º Tribunal Colegiado en Materia Civil de primer Circuito. Amparo en revisión 132/74 Jesús Corea Vázquez y Consuelo Olarte.- 22 de Octubre de 1974, Unanimidad de votos.- Ponente Gustavo Rodríguez Berganzo.

la doctrina debe determinarse a partir de que el juicio ex--
propiatorio haya concluido definitivamente y la propiedad --
haya sido transferida al estado.

d) CASOS EN LOS CUALES ES PROCEDENTE EL SOBRESSEIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO EN TALES CIRCUNSTANCIAS.

El sobreseimiento es un acto procesal que se deriva de la potestad judicial, concluyendo una instancia, por lo cual tiene el carácter de definitivo, no otorga la solución de la controversia o el fondo del asunto; suscitado entre las partes. Es una resolución judicial que pone fin al juicio tomando en consideración circunstancias que surgen dentro de la controversia fundamental y que afectan la acción que se deduce.

En la Exposición de motivos del Código de Procedimientos Civiles Federales de 1897, expresa sobre el sobreseimiento:

"De modo que, la razón de improcedencia y la de sobreseimiento es la misma. La diferencia entre improcedencia y sobreseimiento; estriba solamente en la época en que acaece o se conoce el motivo. Si antes de la demanda, produce declaración de improcedencia; si después, produce la declaración de sobreseimiento." (95)

Para Burgoa el sobreseimiento lo conceptúa de la siguiente manera:

"Es un acto procesal proveniente de la autoridad Jurisdiccional, que concluye una instancia judicial, sin resolver el negocio en cuanto al fondo, sustantivamente, sino -- atendiendo a circunstancias o hechos ajenos, o al menos diversos, de lo substancial de la controversia subyacente o fundamental." (96)

(95) Opus. Cit. pág. 235.

(96) Opus. Cit. pág. 501.

Se puede decir que la improcedencia es la causa, es el antecedente; el sobreseimiento es la consecuencia; en el primer caso podemos relacionarlo directamente con la acción procesal, porque al existir alguna causa de improcedencia, se afecta sustancialmente a la acción procesal haciendola -- inexistente desde el punto de vista legal.

En el caso del sobreseimiento se cierra el proceso -- dando por terminado el litigio, sin resolver en cuanto al -- fondo precisamente por inexistencia de la acción procesal -- ejercitada, según establece el artículo 75 de la Ley de Amparo:

El sobreseimiento no prejuzga sobre la responsabilidad en que haya incurrido la autoridad responsable al ordenar o ejecutar el acto reclamado.

Con la improcedencia, el Juez se forma la idea de -- que la acción intentada, no es apta legalmente y mediante el sobreseimiento lo declara así, por lo cual envía a archivar el expediente al considerar que es jurídicamente inútil.

Para Leon Orantes el sobreseimiento:

" . . . , supone una apariencia de acción procesal -- en ejercicio, que una vez en trámite, pone al descubierto -- sus vicios, que de haber sido observados al iniciarse el juicio, hubieran motivado la no aceptación de la demanda, de -- acuerdo con el artículo 145 de la Ley de Amparo." (97)

El artículo 74 de la Ley de Amparo, establece los -- elementos que generan el sobreseimiento del juicio de Amparo Algunos de ellos emanan de la improcedencia de la acción o -- bien, del juicio de garantías, otros son completamente dis-- tintos de ésta.

De lo anterior el maestro Burgoa infiere:

" . . . , todo juicio de amparo improcedente origina fatalmente una resolución judicial de sobreseimiento que lo -- termina, sin que, por otra parte, todo sobreseimiento obedez -- ca a alguna causa de improcedencia." (98)

Las causas de sobreseimiento de las cuales habla el artículo 74 de la Ley de la materia, son las mismas que afec -- tarían los amparos promovidos contra resoluciones que nie -- guen la reversión o revocación del bien expropiado, sin deci -- dir sobre si los actos reclamados son o no inconstituciona -- les.

Primeramente hablaremos del sobreseimiento que proce -- de por desistimiento de la demanda de amparo, en donde el -- promovente del juicio, solicitado en contra de cualquiera de las resoluciones administrativas que nos ocupan podrá darlo -- por terminado; si actúa de acuerdo con la fracción I del ar -- tículo 74 de la Ley de Amparo, que establece:

"Artículo 74.- Procede el sobreseimiento:

I.- Cuando el agraviado desista expresamente de la -- demanda o se le tenga por desistido de ella, con arreglo a -- la Ley;"

Esta facultad que tiene el agraviado para desistirse de su demanda de garantías, está perfectamente de acuerdo -- con el principio de iniciativa o instancia que rige la acción de amparo.

Pues si bien es cierto que el gobernado con relación a El, es el único que puede solicitar la protección de la Justicia Federal contra cualquier Ley o acto de autoridad -- que lo agravie en su esfera jurídica, también resulta lógico que voluntariamente renuncie a dicha protección.

El sobreseimiento operará por formulación expresa -- del mismo quejoso, por sí o por conducto de su apoderado o -- representante legal, siempre que tengan la facultad expresa para desistirse del amparo (artículo 14), o bien si se encuentra en el caso previsto por el artículo 168 de la Ley de Amparo, el cual dispone que de no presentarse todas las copias necesarias relativas a ese asunto y transcurrido el plazo que determina el mismo precepto legal, la demanda de amparo se tendrá por no interpuesta.

También opera el sobreseimiento por muerte del quejoso, según dispone el artículo 74 en su fracción II. En el caso que nos ocupa, por tratarse de actos o autoridades administrativas que lesionan derechos jurídicos de carácter patrimonial o económico y por ello son separables de la persona del agraviado, subsistirán a la muerte del quejoso, como lo prevee la última parte del artículo 15 de la Ley de Amparo.

Artículo 15.- En caso de fallecimiento del agraviado o del tercero perjudicado, el representante de uno u otro -- continuará en el desempeño de su cometido cuando el acto reclamado no afecte derechos estrictamente personales, entre--

tanto interviene la sucesión en el juicio de amparo."

La fracción III, del multicitado artículo, establece

"Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior;"

De lo anterior, se puede decir, que solo podrá sobrevenir el sobreseimiento cuando ocurran los supuestos que emanan de las fracciones XVI y XVII del artículo 73, por que -- las demás fracciones relativas a la improcedencia del Juicio de Garantías preexisten a la acción de amparo, dada su naturaleza.

Otra causa de sobreseimiento, es la que marca la -- fracción IV de la Ley de Amparo:

"IV.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o -- cuando no se probare su existencia en la audiencia a que se refiere el artículo 155 de esta Ley.

Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado o cuando hayan ocurrido causas notorias de sobreseimiento, la parte quejosa y la autoridad o autoridades responsables están obligadas a manifestarlo así, y si no cumplen esa obligación, se les impondrá una multa de diez a ciento ochenta -- días de salario, según las circunstancias del caso."

Es clara la anterior causa de sobreseimiento, porque cuando se observa que no ha sido posible probar la existencia del acto reclamado, se perderá la esencia misma del juicio.

Como hemos venido analizando, el sobreseimiento se encarga de dar por terminado el juicio, sin dirimir sobre el fondo del asunto, al ser el juicio de amparo susceptible de promoverlo solo a instancia de parte agraviada; la falta de interés que este demuestre sobre la Tramitación del mismo, producirá el sobreseimiento del juicio de garantías, esto de acuerdo con la fracción V del artículo anteriormente citado:

"V.- En los amparos directos y en los indirectos que se encuentren en trámite ante los jueces de Distrito, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, si cualquiera que sea el estado del juicio, no se ha efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos días, incluyendo los inhábiles, ni el quejoso ha promovido en ese mismo lapso.

En los amparos en revisión, la inactividad procesal o la falta de promoción del recurrente durante el término indicado, producirá la caducidad de la instancia. En ese caso el tribunal revisor declarará que ha quedado firme la sentencia recurrida."

El sobreseimiento tendrá por finalidad dejar subsistentes los actos reclamados sin prejuzgar sobre la responsabilidad en que haya incurrido la autoridad administrativa al no conceder ya sea la revocación de dicho acto o la reversión del mismo. El sobreseimiento se decretará contra los actos reclamados haciéndose extensivos contra los actos ejecutivos, salvo que se hubieren impugnado independientemente, por vicios propios.

CONCLUSIONES

1.- El Derecho de Propiedad a través de las diversas épocas ha ido evolucionando, de cuando se consideraba un derecho sagrado para el hombre, hasta nuestros días en que dada la complejidad de la organización humana, se puede observar que por sí mismo tiende a socializarse.

2.- Podemos decir que el Derecho de Propiedad es similar al derecho que tiene el Estado sobre su territorio, es decir, que es un Derecho Real de Naturaleza Pública; en virtud de que el mismo pueblo tiene garantizado ese derecho, el cual se administra a través de los gobernantes que el mismo ha escogido y que sin embargo se desprende de la idea de Propiedad Originaria, lo cual le otorga además el carácter de reversible.

3.- El artículo 27 de nuestra Constitución Política tiene como antecedente histórico la lucha revolucionaria que pretendía el reparto equitativo de la tierra en un ambiente de libertad y de justicia.

4.- Podemos concluir que las notificaciones al afectado mediante la segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación, que autoriza el artículo 4º de la Ley de Expropiación, solo deben ser válidas; si no se quieren dejar en puro formalismo el respeto que se debe a los artículos 14 y 16 constitucionales que implican la garantía de audiencia y debido procedimiento legal, debiéndose aplicar los principios jurídicos más elementales de la técnica procesal, donde el Juez de Amparo solo aceptará tal notificación cuando las autoridades responsables aporten como prueba los datos e investigaciones practicados en forma seria y los elementos que

hicieron concluir la imposibilidad para obtener el domicilio de los afectados, aportándose esto además; en forma detallada y no solo como conclusiones dogmáticas.

5.- Para que surta efectos de notificación la segunda publicación de la resolución administrativa en el Diario Oficial de la Federación, será necesario que se trate de leyes, decretos y disposiciones de interés general.

6.- El estado cuenta con otros medios para asegurar una redistribución de la riqueza y la Expropiación no es el medio idóneo para llevarla a cabo, por ser necesario en todos los casos de la causa de utilidad pública por lo que no puede pretenderse favorecer a una sola persona o a un grupo reducido de ellas.

7.- Las autoridades administrativas debieran ser nombradas tomando en cuenta su experiencia y capacidad sobre una misma rama a fin de que desarrollen su actividad con eficacia, tomando conciencia de la importancia que tiene su actuación y de esta manera hacer efectivo el interés social que deben buscar a travez del desempeño de su cargo.

8.- Las resoluciones administrativas que se dictan sobre los recursos de Reversión y Revocación son meras revisiones que sobre sus propios actos realizan las autoridades administrativas, en donde falta la controversia que existiría en un verdadero juicio.

9.- La reconsideración solicitada por los particulares afectados por decretos expropiatorios que como único fundamento legal lo constituye el artículo 8º Constitucional no tendrá el carácter de recurso, porque la propia ley no lo establece así, consiguiendo cuando más de la autoridad adminis

trativa ante quién se reclame, una simple contestación que de ninguna manera garantiza al particular un estudio detallado del asunto y mucho menos una contestación favorable.

10.- La Revocación Administrativa no constituye un medio de impugnación de los actos administrativos, porque solo consiste en una acción oficiosa, no discrecional de la autoridad administrativa, para revocar, reformar, anular o suspender una decisión administrativa de acuerdo con la competencia que la ley le otorgue expresamente.

11.- El estudio urbanístico previo a un decreto expropiatorio debe realizarse con cuidado, procurando un beneficio social al mayor largo plazo posible y siempre que sea posible se procurará hacer el estudio en el mismo lugar donde se pretendan realizar las obras, delimitando con claridad las zonas que abarcará la zona que deba expropiarse con el objeto de obtener la mayor precisión y realismo dentro del objetivo que se tenga.

12.- El Juicio de Amparo es el medio de impugnación que puede hacer valer el particular que se considere afectado en sus garantías individuales, para conseguir el equilibrio ante el poder soberano que ejerce el estado, defendiendo los derechos que garantiza la Constitución de una manera legal, justa y pacífica, evitando con ello un desequilibrio social que provendría de la imposibilidad de combatir la corrupción, arbitrariedad y desigualdad en la relación de supra-subordinación del Estado ante el particular.

13.- La Ley de Expropiación, aún cuando su objetivo es procurar el interés general, establece los recursos de Reversión y Revocación con la finalidad de evitar violaciones al derecho del particular por una autoridad administrativa.

14.- La facultad de calificar la utilidad pública en la Expropiación es privativa del poder legislativo, indelegable y no revisible en principio por organo alguno del Estado en consecuencia del principio de separación de poderes.

15.- La acción de amparo tiene efectos declarativos, al estimar que existe una violación constitucional, para posteriormente condenar a la autoridad administrativa responsable a reparar dicha violación.

16.- El Juicio de Amparo procederá como recurso extraordinario una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios de Reversión y Revocación del bien expropiado.

17.- La Reversión del bien expropiado podrá ser total o parcial. Parcial cuando el estado expropiante cumpla utilizando parte del bien expropiado en el destino original que provocó el decreto expropiatorio y será total cuando destine dicho bien a un fin distinto al que dió origen a tal expropiación.

18.- El estado expropiante adquirirá el dominio pleno y perfecto del bien expropiado, cuando preescriba el derecho de reversión que le otorga el artículo 9º de la Ley de Expropiación al particular afectado.

19.- Cuando el Estado se encuentre imposibilitado jurídicamente para devolver el bien materia del recurso de reversión, como caso excepcional se procederá a su canalización a travez del pago de daños y perjuicios.

20.- En virtud de que las resoluciones emanadas de autoridades administrativas en los recursos que nos ocupan,-

no tienen el carácter de sentencia procederá en caso de una resolución contraria a los intereses del particular afectado promover el Amparo Indirecto ante el Juez de Distrito corres-
pondiente.

21.- Debe distinguirse la posibilidad de revisión -- del acto administrativo que encuadra un bien determinado den-
tro de la ley que calificó de utilidad pública la obra general, con la posibilidad de revisión judicial de la ley misma que califica la utilidad pública.

22.- La suspensión del acto reclamado en el caso de la revocación, podrá concederse siempre y cuando no se en---
cuentre en los supuestos de las fracciones V, VI y X del artículo 1º de la Ley de Expropiación, por tratarse de evidentes catástrofes nacionales, pudiendo exigirse la suspensión en casos diversos de los mencionados, otorgando garantía suficiente que fijará el juez de acuerdo con las disposiciones legales al respecto.

23.- En los recursos administrativos de Revocación y de Reversión que confiere a los afectados la Ley Federal de Expropiación deberán interponerse ante la misma autoridad -
que conoció del asunto.

24.- La revocación de las resoluciones administrativas siempre tendrán efectos vistos hacia el futuro, no pudiendo revocarse cuando se hayan conferido derechos en favor de terceros, para evitar violar de aquellos la garantía que confiere el artículo 14 Constitucional, en cuyo caso la reso-
lución se encaminará hacia el pago de daños y perjuicios.

25.- En materia de Expropiación siempre que se trate de un tercero perjudicado por un decreto de esa naturaleza,-

31.- Procederá la suspensión a petición de parte de dichas resoluciones, cuando el quejoso pruebe que existen efectivamente los actos que se reclaman, además de probar que son susceptibles de paralizarse y por último de que dichos actos se encuentran dentro de lo previsto por el artículo 124 de la Ley de Amparo.

32.- En el caso del recurso de Reversión, siempre que el quejoso pruebe que el destino del bien expropiado varió del original podremos presumir que el interés público que suscitó dicho decreto ha desaparecido.

33.- No procederá el sobreseimiento del Juicio de Amparo por muerte del quejoso, siempre que existan parientes interesados en el mismo, esto por tratarse de bienes de carácter patrimonial.

34.- El sobreseimiento se decreta contra los actos reclamados extendiéndose a los actos ejecutivos.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta, Romero Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, México 1983.
- 2.- Arellano, García Carlos, *Práctica Forense del Juicio de Amparo*, Edit. Porrúa. México 1983.
- 3.- Arellano, Rendón Francisco. *Dinámica de Derecho Mexicano*, Procuraduría General de la República, México 1976.
- 4.- Arilla, Bas Fernando. *El Juicio de Amparo*, Edit. Kratos, México 1982.
- 5.- Apéndice al Seminario Judicial de la Federación, *Tesis Ejecutorias, Jurisprudencia Común al pleno y a las salas*, Mayo Ediciones, México 1975.
- 6.- Aubry, et Rau, Comp. *Boistel, philosophie du Droit*, Tomo II. Paris, Editions du Seuil, 1963.
- 7.- B. Cuéllar Alfredo. *Expropiación y Crisis en México*, Edit. UNAM, México 1943.
- 8.- Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, México 1978.
- 9.- Burgoa, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, Editorial-Porrúa, México, 1957.
- 10.- Carrillo, Flores Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*. Edit. Porrúa, México. 1973.

11.- Carrillo, Flores Antonio. *Revista General de Derecho y Jurisprudencia, La Reconsideración Administrativa y el término para interponer el Amparo*, Editorial Porrúa, México.

12.- Congreso de la Unión. *Diario de los Debates*, Tomo II, México 1917.

13.- De Ibarrola, Antonio. *Derecho Agrario Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1975.

14.- Dr. Lucio, Vallejos Eduardo. *Retrocesión Revista Procesal*, Cárdenas, Editor y Distribuidor, 1975.

15.- De. Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México 1977.

16.- *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, Tomo III, Editorial Bibliográfica Argentina Buenos Aires 1964.

17.- Escola, Héctor Jorge. *Tratado General de Procedimiento, Administrativo*, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1973.

18.- *Revista Foro de México. Los Derechos individuales y el Juicio de Amparo en Materia Administrativa*, México, D.F., Mayo - Junio 1968.

19.- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, México 1977.

20.- *Gaceta Judicial. Amparo Civil Directo*, Tomo -- CXIV, Fernández Macal Rafael. 30 de Octubre de 1952, 5 vts.

21.- González, Aguayo Leopoldo. *La Nacionalización de Bienes Extranjeros en América Latina*, Edit. UNAM, México-1969.

22.- H. Congreso de la Unión, *Código Civil para el Distrito Federal. Vigente.*

23.- H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Vigente.*

24.- H. Congreso de la Unión, *Ley de Expropiaciones, 25 de Noviembre de 1936.*

25.- H. Congreso de la Unión, *Ley General de Bienes Nacionales, D.O. 8 de Enero de 1982 y reformas y adiciones - publicadas en el D.O. de 7 de Febrero de 1984.*

26.- H. Congreso de la Unión. Mexicano, *esta es tu Constitución*, Editorial Imprenta. Cámara de Diputados, México 1968.

27.- Katsarov, Konstantin, *Teoría de la Nacionalización*, Instituto de Derecho Comparado, Editorial UNAM, México 1963.

28.- Leon, Orantes, Romero. *El Juicio de Amparo*, Editorial José M. Cajica, Jr. S.A., México, Buenos Aires, 1957.

29.- Margadant, S. Guillermo Floris. *Introducción a la Historia Universal del Derecho*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1974.

30.- Margadant, S. Guillermo Floris. *El Derecho Privado Romano*, Edit. Porrúa, México 1970.

31.- Martínez, de la Serna Juan Antonio. Derecho -- Constitucional, Edit. Porrúa, México 1983.

32.- Olivera, Toro Jorge. Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Porrúa, México 1961.

33.- Rojina, Villegas Rafael. Compendio de Derecho - Civil, Tomo II, Edit. Porrúa, México 1970.

34.- Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXV, - pág. 3143 Petroleum y Asphalt Company, 4 de Septiembre de -- 1940, 4 vts.

35.- Semanario Judicial de la Federación, Edit. Quinta Epoca, Compilación 1917 - 1965, apéndice 75 - 3a. parte - I, Segunda sala, México 1975.

36.- Semanario Judicial. Tomo XCII, pág. 614, González de Cossío. Ma. de los Angeles y Coags, 17 de abril de - 1947, 5 vts.

37.- Serra, Rojas Andrés. Derecho Administrativo, Tomo II, Edit. Porrúa, México 1982.

38.- Semanario Judicial, Tomo CXXII, pág. 1461, Oliv-
var de Huitrón Rebeca y Caags, 26 de noviembre de 1954, 4 -
vts. 2a. sala.

39.- Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de Mé-
xico, Editorial Porrúa, México 1976.

40.- Tribunal Colegiado en Materia Civil de Primer -
Circuito. Amparo en revisión 132/74 Jesús Corea.