

2007
4/9



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA EN LA
EXPROPIACION Y EL AMPARO"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSE GUADALUPE ANITA GONZALEZ

FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1990



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 está 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.

INDICE

INTRODUCCION.

CAPITULO I.

LA PROPIEDAD PRIVADA EN MEXICO.

A. La propiedad.	1
1.- Generalidades	2
2.- Concepto romano de propiedad.	4
3.- Elementos constitutivos del derecho de propiedad.	8
B. Constitución de 5 de Febrero de 1917.	11
1.- El artículo 27 constitucional.	13
2.- Concepto de propiedad como función social en México.	16
C. Modalidades a la propiedad privada.	19
1.- Concepto de modalidad.	20
2.- Limitaciones constitucionales a la propiedad privada como garantía individual.	25

CAPITULO II.

LA EXPROPIACION.

A. Concepto de expropiación.	28
1.- Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936.	31
2.- Causa de utilidad pública.	34
3.- Autoridades que intervienen en la expropiación.	43
4.- Efectos de la expropiación.	46
B. Las partes o sujetos en la expropiación.	
1.- El sujeto activo o expropiante.	49
2.- El sujeto pasivo de la expropiación	52
C. Los bienes susceptibles de expropiación.	53

CAPITULO III.

LEY FEDERAL DE EXPROPIACION DE 1936.

A. El proceso de expropiación en la Ley	56
1.- Autoridades que intervienen en la expropiación.	58
2.- Decreto expropiatorio	61
3.- Notificación del decreto.	63
B. La indemnización.	
1.- Concepto de indemnización.	64
2.- Fijación del monto de la indemnización . . .	67
C. Forma y pago de la indemnización	
1.- Oportunidad y época del pago.	70
2.- Tesis del pago simultáneo	71
D. Criterios jurisprudenciales	77

CAPITULO IV.

MEDIOS DE IMPUGNACION CONTRA LA EXPROPIACION

A. Procedimientos.	
1.- Tramitación de los recursos administrativos.	84
2.- El recurso de revocación.	85
3.- Autoridades competentes para conocer recurso.	86
B. Términos probatorios.	
1.- Pruebas.	89
2.- Resolución del recurso	90
C. El amparo contra expropiación.	91
1.- Amparo contra ley.	107
2.- El acto concreto de aplicación a la ley de expropiación.	113
3.- Amparo contra la Ley de Expropiación . . .	118
Conclusiones.	129
Bibliografía.	135

INTRODUCCION

Comprendo que es muy difícil para un estudiante escribir sobre un tema de amparo, sin seguir las huellas de los insignes maestros que lo han estudiado cuyas obras son indispensables para su estudio y su influencia es muy difícil de superar u olvidar. Motivado por ello, siempre sentí atracción por el derecho, influido quizá por el anhelo de luchar por la justicia que, en una u otra forma, todo hombre tiene. Quise realizar los estudios necesarios para conocer la ciencia del derecho y poder actuar en el inmenso ámbito que abarca la misma.

Considero que el juicio de amparo se ha caracterizado por haberse concebido, desde su creación e incorporación a la vida jurídica del país, como un instrumento jurídico completo mediante el cual se impugnan actos de autoridad que violen o restrinjan la esfera jurídica del gobernado. Por ello, todo estudio del derecho debe imponerse la obligación de velar por la preservación del juicio de garantías, así como para los fines consignados, para lo cual fué creado le sean respetados, y pugnar por que no existan disposiciones legales que atenten en contra de la esencia y naturaleza jurídica del mismo.

Como sabemos, es de explorado derecho que en México, como en otros muchos países, el régimen de propiedad privada ha sido elevado al rango de garantía constitucional al través del artículo 27 Constitucional, bajo el sistema de control de la constitucionalidad por órgano jurisdiccional y ha sido celosamente tutelado mediante el juicio de garantías por el Poder Judicial de la Federación.

El presente trabajo va encaminado a hacer un estudio de la propiedad privada en lo referente a su privación por causa de utilidad pública, o sea, la figura jurídica llamada expropiación que tiene su base en el artículo 27 Constitucional párrafo segundo.

Así las cosas, veremos como la Ley de Expropiación de 23 de Noviembre de 1936, establece los principios sobre los cuales debe hacerse la expropiación, los cuales son los siguientes: la tramitación del expediente de expropiación y la comprobación en el caso concreto, la necesidad de ocupar determinados bienes y la fijación y pago de la indemnización correspondiente.

El lector apreciará que se intenta dar una visión general de la propiedad privada en México, -

su concepto, modalidades, la expropiación por causa de utilidad pública, siendo éste el tema central del presente trabajo, así como los medios de impugnación contra la Ley de Expropiación, para, finalmente, tratar lo referente al amparo contra la Ley de Expropiación, ya que se trata de una Ley inconstitucional, según los razonamientos que se esgrimen al tratar el último punto del presente trabajo recepcional, esperando que sea de gran utilidad a las personas interesadas en el tema. Consideramos que el juicio de amparo es el instrumento procesal creado por nuestra Ley Suprema para que los gobernados puedan proteger sus garantías constitucionales de las violaciones que al respecto cometen las autoridades del Estado, y es, - mediante el juicio de amparo, como medio protector de las garantías de seguridad jurídica, de legalidad y de audiencia, como se protege, además, al régimen de propiedad privada, en términos de lo dispuesto - por el artículo 27 Constitucional.

A.- La propiedad.

El derecho de propiedad; su concepto, ha sido y será uno de los más discutidos. Ha venido variando desde tiempo inmemorable. Al respecto, el maestro - Burgoa establece que "las definiciones que al respecto se han formulado, propiamente no han tomado como base el elemento esencial de la propiedad en general, sino que han partido de las consecuencias jurídicas que de ellas derivan y de las modalidades aparentes, como se presenta en comparación con los derechos personales o de crédito." (1)

Así tenemos, que los tratadistas de derecho civil han refutado a la propiedad como el prototipo del derecho real, opuesto al personal o de crédito. Concepto que ha variado en la actualidad; es, por ello tenemos que desde el viejo derecho romano hasta el artículo 27 de la Constitución, ha cambiado mucho el concepto de derecho de propiedad; de absoluto, perpetuo, y exclusivo, ha pasado a ser un derecho que se ejerce totalmente sobre una cosa, pero en beneficio, no sólo del propietario del bien, sino también muy primordialmente, de la comunidad.

Puede decirse que el derecho de propiedad se encuentra vinculado al hombre, a su destino social e individual y que refleja todas las evoluciones de la vida humana.

(1) Burgoa, Ignacio. "Las garantías individuales". Editorial Porrúa, S.A. 18a edición. México 1983 pág. 450.

1.- Generalidades.

Es evidente que la propiedad refleja el estado social de los pueblos, los principios que rigen sus gobiernos, su organización política y religiosa, etc., como se demuestra al seguir el concepto de la propiedad, a través de la historia de los diversos pueblos de la tierra.

La fijación del concepto de propiedad, en general, ha sido una cuestión difícil de solucionar, ha venido variando desde tiempo inmemorable.

La propiedad, como fenómeno social y económico, se presenta en todas las épocas y lugares. Por ello, aún en los pueblos más antiguos, pueden encontrarse normas aplicables a la propiedad y a las relaciones que ella misma crea, entre los individuos.

Como fenómeno social y resultado de la organización política de los hombres, el derecho de propiedad ha sido interpretado, según las doctrinas, corrientes ideológicas que sobre lo económico, social y político han imperado en las distintas etapas históricas de la humanidad.

El presente trabajo enfoca a la propiedad privada como garantía individual, y así vemos que dice el maestro Juventino V. Castro, esta constituye un derecho que se "refiere a un orden jurídico que el poder público reconoce y garantiza, porque mediante él los individuos pueden utilizar y disponer de ciertos bie-

nes y atribuciones en forma exclusiva, para realizarse plenamente en el disfrute de sus derechos y libertades". (2)

Examinaremos en el presente trabajo la garantía de propiedad y así vemos que, como señalan la mayoría de los autores, en sus obras, que, fundamentalmente, la garantía de propiedad se encuentra consagrada en los tres primeros párrafos del art. 27 const., así como en la fracción VI de dicho precepto. Además debemos subrayar que el artículo 14 del mismo ordenamiento, dispone que nadie podrá ser privado de sus propiedades sino mediante debido proceso legal, aspecto que debe tenerse en cuenta porque ambas disposiciones constitucionales se encuentran indisolublemente relacionadas.

Por ello vemos que la propiedad está garantizada por nuestra Carta Magna como un derecho, desde luego sujeto a las modalidades que imponga el interés público.

En el presente trabajo se pretende hacer un estudio de la propiedad privada en lo referente a su privación por causa de utilidad pública, o sea, la figura jurídica llamada expropiación, que tiene su base en la Constitución, en el artículo 27, párrafo segundo, que señala: "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

(2). Castro, Juventino V. "Lecciones de Garantías y Amparo". pág. 184. Edit. Porrúa, S.A. México 1980.

2.- Concepto romano de propiedad.

El derecho romano consideró la propiedad como un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo para usar, disfrutar, o disponer de una cosa.

El maestro Margadant S., señala que "las fuentes romanas no proporcionan una definición del derecho de propiedad; ni siquiera utilizan una terminología - uniforme para designar este concepto. Encontramos el término de dominum, de mancipium y de proprietas, pero los comentaristas condensaron el derecho de propiedad en la breve fórmula ius utendi, fruendi, et abutendi." (3)

"El ius utendi usus, facultad de servirse de una cosa y de aprovecharse de los servicios que rinda, además de sus frutos; el ius fruendi, derecho sobre frutos o productos; y el ius abutendi, el poder de disponer hasta la consumación o destrucción de la cosa o su enajenación; la persona que reunía los tres beneficios, tenía sobre la cosa, un poder absoluto"

Lo anterior lo señala la Dra. Martha Chávez Padrón, agregando además, que " a través de muchas - centurias, desde el primitivo derecho romano, hasta principios de este siglo, muy pocas variantes ha sufrido el citado concepto de propiedad." (4)

(3). Margadants. Guillermo. "Derecho Romano". Edit. Esfinge, S.A. 9a edición, México 1979. pág. 245.

(4). Chávez Padrón Martha. "El Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa, S.A., 7a edición. México 1985. pág. 307.

El maestro Burgoa, señala que "en efecto, los tratadistas de derecho civil, cuyas consideraciones - pueden hacerse extensivas a la propiedad en general, o sea, a la privada y a la pública, por ser ambas -- participes del mismo concepto genérico, han refutado a aquella como el prototipo del derecho real, opuesto al personal o de crédito. La teoría tradicionalista establecía que el derecho real (jus in re), significaba una relación entre una persona y una cosa y que en cambio, el derecho personal (jus ad rem) implica un - vínculo entre dos sujetos singularmente determinados en virtud del cual uno de ellos, denominado acreedor es titular de la facultad de exigir del otro, llamado deudor, el cumplimiento de una prestación cualquiera, consistente en hacer, dar, o en no hacer, (concepto de obligación).

El derecho real, según la teoría clásica o tradicional se ejerce directamente sobre la cosa que -- constituye el objeto del derecho, esto es, sin ningún intermediario. Por el contrario, en el derecho personal el titular de éste no ejerce ningún poder directo sobre una cosa, sino, indirectamente, sobre todo el patrimonio del deudor y cuya efectividad o ejercicio positivos dependen del comportamiento de éste en el cumplimiento de su obligación". (5)

(5). Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales"
Ob. cit. pág. 451.

De lo anterior podemos concluir que ningún pueblo de la antigüedad ha ejercido más influencia sobre la doctrina y los códigos, en el tema que estudiamos que Roma.

Ningún otro, sin duda, más representativo del concepto del individualismo. Más, si los tratadistas romanos no han definido la propiedad y hay que deducirla simplemente de sus caracteres es lo cierto que Roma, desde los primeros siglos de su fundación, la organizó dentro de los lineamientos del derecho civil.

Este concepto individualista podrá sintetizarse en: la suspensión de diferencias entre ciudadanos romanos y extranjeros. Luego, durante la época feudal el derecho de propiedad implicó el imperio y dominio, y el propietario de la tierra gobernó así sobre sus vasallos; después, durante la revolución francesa de 1789, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se señala que toda sociedad debía amparar y reconocer los derechos naturales del hombre, que son la libertad y la propiedad, en primer término derechos que trae consigo desde su nacimiento y que el Estado sólo reconoce, pero que no los crea; esto implica el concepto individualista del Código de Napoleón; reafirmó los atributos romanos de la propiedad y protegió los intereses personales. Más, así mismo, esta breve reseña del derecho de propiedad nos indica el carácter del mismo, e individualista en extremo.

En México, durante la Colonia, la legislación positiva se integró tanto por las leyes españolas de la época como por las disposiciones especiales que la España dictó para las colonias de América. En ellas vemos la gran influencia que el derecho romano ejerció en el derecho español.

En el siglo en que se realiza nuestra Independencia el liberalismo comenzaba a enseñorearse, de tal forma, que la Constitución de 1824, en su artículo 34, reconoció el derecho de propiedad de los individuos como límite frente al poder, aunque dentro de las leyes. La Constitución de 1857, en su artículo 27 estableció el derecho de propiedad como una garantía individual. (6).

Por lo que respecta a la Constitución actual esta también, en su numeral 27 contempla a la propiedad como una garantía individual; así mismo le da una función social.

(6). Chávez Padrón, Martha. "El Derecho Agrario en México." Ob. cit, pág. 308

3.- Elementos constitutivos del derecho de propiedad.

Los elementos en que se descompone el derecho de propiedad puede decirse que son los siguientes: El sujeto del derecho, el objeto del derecho, la relación jurídica que une al sujeto del derecho con los demás sujetos y, finalmente, la coacción o la fuerza que da figura y eficacia a este derecho. Alguno de estos elementos han sufrido una evolución a través del tiempo como, por ejemplo, han cambiado los sujetos del derecho, los objetos se han ampliado, etc., como se demostrará a continuación.

El sujeto del derecho.- "Es el que tiene el derecho de propiedad en alguna cosa. Es decir, el derecho de gozar y hacer de ella lo que mejor le parezca, en cuanto no se lo impida la Ley. A veces, la voz "propietario" designa al que no tiene más que la nuda propiedad." (7).

El sujeto del derecho ha variado en las distintas etapas históricas por las que ha atravesado la humanidad, y así tenemos, por ejemplo, que en un principio el sujeto del derecho lo era la familia, la tribu o la gens, siendo el tipo de propiedad comunal, reflejando evidentemente, el estado social en que se encontraban esos grupos.

(7). Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia." Escriche, Joaquín. Editorial Cárdenas Editor, la edición, México 1979.

A la corriente de las doctrinas liberales e individualistas siguió otra de tendencias socialistas en las que se considera que no es la familia, la gens o la tribu, o los individuos, el sujeto del derecho, sino la sociedad, la nación. En relación con las tendencias que acabamos de apuntar, se han elaborado diversos tipos de propiedad, como la comunal, la individual y la colectiva.

El objeto de la propiedad.- "El objeto del derecho de propiedad lo constituyen todos aquellos elementos susceptibles de apropiación por el hombre, que se encuentran en la naturaleza y le permiten satisfacer sus necesidades, comprendiendo los bienes muebles e inmuebles." (8).

Originalmente la propiedad tuvo por objeto exclusivamente, las cosas corporales. La extinción de este objeto a las cosas llamadas inmateriales, pertenece a un concepto moderno de la propiedad, que legaliza la propiedad intelectual y la industrial, creando los llamados derechos de autor.

Para que las cosas puedan ser objeto de apropiación según el Código Civil, se requiere que no estén excluidos del comercio, pudiendo estarlo, bien por su naturaleza, bien por disposición de la ley"(9)

(8). Enciclopedia Jurídica Omeba, t.IX. Edit. Bibliográfica Omeba. Argentina 1980. págs. 326-387.

(9) Rafael de Pina. Elementos de derecho civil mexicano. t.II 9a edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1983. pág. 64

Relación jurídica que une al sujeto con el objeto.

"La relación jurídica mejor, dicho, de hecho que une al sujeto con el objeto del derecho, es de carácter intangible; es una manifestación de la voluntad de quien ejerce ese derecho de propiedad y el conjunto de voluntades dispuestas y obligadas a respetar dicha relación." (10).

"La coacción es la fuerza que el individuo, familia, el estado, emplean para definir ese derecho la fuerza que el estado emplea es la organizada, para hacer cumplir los mandatos de la autoridad, las leyes, las resoluciones judiciales, que tienden a hacer respetar el derecho de propiedad." (11)

(10) Enciclopedia Jurídica Omeba. t. IX. Edit. Bibliográfica Omeba. Argentina., 1980 págs 326-383.

(11) Idem.

B.- Constitución de 5 de febrero de 1957.

"Desde fines de noviembre de 1916, en Querétaro se iniciaron las discusiones para proponer y -- discutir y aprobar, la nueva Constitución Política - de los Estados Unidos Mexicanos; el período fijado - para terminar los debates se había señalado para el primero de febrero de 1917, pues el día 5 del mismo mes y año debía iniciar su vigencia la citada Constitución. Muchos temas se debatieron en aquellos azaro sos días y estos transcurrieron ya cercanos al final del término señalado, sin que el problema de la tierra se discutiese. Fué hasta entonces el lunes 29 de enero de 1917 cuando se presentó el proyecto del artículo 27 constitucional, firmado/^{por}Pastor Rouaix, José N. Macías, E.A. Enriquez y otros diputados, pro-- yecto que se discutiría tan apasionadamente como sumariamente, pues el artículo 27 se aprobó el 30 de enero a las 3:30 de la madrugada.

El artículo 27 constitucional, desde que se discutió en 1917, se proyectó teniendo en cuenta todas las doctrinas que, aún actualmente, ocupan la atención de los juristas y políticos; por eso resulta anacrónico pretender reconsiderarlo nuevamente frente a esas doctrinas.

En donde no cabe lugar a dudas, de que campeaba en la Comisión y en todo el Congreso Constituyente la idea de consagrar el derecho^{de} propiedad como una función social, es la parte del proyecto aprobado sin discusión que dejó, desde ese texto constitucional original, que "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 aprovechamiento, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación". (12)

(12) Chávez Padrón, Martha. Op. cit. pág. 310.

1.- El artículo 27 constitucional.

Como lo señala el maestro Juventino V. Castro que el constituyente del 17, al establecer; "la iniciativa para transformar los conceptos de propiedad privada, evidentemente rompe con el concepto individualista de liberalismo". (13)

Como vemos, el constituyente abandona el concepto liberal de la propiedad privada, y establece - una función social de ella; de ninguna manera niega la propiedad privada, sino que inclusive, la garantiza en el primer párrafo del art. 27 constitucional.

Al establecer dicho artículo 27 que la Nación es propietaria originaria del territorio y de todos los bienes que se encuentran dentro de él, se entiende que de la Nación; en un principio fué la titular del dominio sobre el territorio; es en la Constitución del 17 en donde por primera vez, aparece este - derecho de propiedad en favor de la nación.

En el presente trabajo abordaremos el estudio de la propiedad privada como un derecho subjetivo público, tal y como lo señala el maestro Burgoa "la propiedad privada presenta el carácter de derecho público subjetivo, cuando pertenece al gobernado como tal y es oponible al Estado y sus autoridades ya no bajo su índole de personas no soberanas,-

(13) Castro, Juventino V., Op cit. pág. 188

sino como entidades de imperio, de autoridad. En este sentido la propiedad privada se erige en el contenido de una potestad jurídica fruto de una relación existente entre el gobernado, por un lado, y el Estado y sus autoridades por el otro, consistente en exigir de la entidad política y de sus órganos autoritarios su respeto y observancia. El Estado y sus autoridades, ante ese derecho subjetivo público, cuyo -- contenido es la propiedad privada, tienen a su cargo la obligación correlativa que estriba en una abstención, es decir, en asumir una actitud de respeto, de no vulneración, de no ejercer acto lesivo alguno"(14)

Con ello vemos que la propiedad privada está reconocida en nuestra Constitución como un derecho, (garantía), desde luego, sujeto a modalidades que -- dicte el interés público.

La garantía establecida en el artículo 27 constitucional tiene sus limitaciones, como lo estudiaremos más adelante.

A manera de resumen, el art. 27 constitucional considera diversas formas de propiedad: la propiedad privada, la propiedad pública y la propiedad social.

En primer término hemos de señalar a la propiedad privada, instituida como un derecho para la sociedad dentro del régimen en que vivimos. Este derecho ins-

(14) Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales"--
pág. 456.

tituido constitucionalmente esta subordinado a las modalidades que dicte el interés público y regulado por los artículos 14, 16, 22, 27, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La propiedad pública, regulada por el propio artículo 27 sobre recursos naturales, yacimientos minerales, incluyendo el petróleo y el régimen de los bienes de dominio público, entre los que se cuentan las aguas.

La propiedad social, su régimen, se extiende al agrario, al ejidal, al comunal, a la pequeña propiedad, que no llegan a constituir formas de propiedad del Estado. La parte final del artículo 27 constitucional regula esta materia". (15).

(15) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo" Edit. Porrúa, S.A. edición 10a. t.II. México 1981 pág. 228.

2.- Concepto de propiedad como función social en México.

En nuestra legislación la propiedad no es ya el derecho subjetivo del propietario; es decir, la propiedad, como función social, impone al titular del derecho la ineludible obligación de aprovecharla no en beneficio puramente individual, sino también, obligatoriamente en beneficio de la colectividad a la que, en última instancia, se le concede mayor preponderancia en la satisfacción de sus necesidades.

Ello se corrobora con lo que dispone el maestro Serra Rojas; "la propiedad, de acuerdo con nuestro régimen jurídico, no tiene las características tradicionales de la propiedad romana. Por el contrario, la propiedad realiza una función social y está sujeta a las modalidades que dicte el interés público y a todas las regulaciones, restricciones o limitaciones que nuestra Constitución determina". (16).

Visto lo anterior ¿qué debe entenderse por función social de la propiedad? El maestro Rafael de Pina, señala que "la idea de la función social de la propiedad va unida a la idea del bien común.., quiere decir que el propietario no es libre de dar a sus bienes el destino que buenamente le plazca, sino que éste debe ser siempre racional y encaminado, no

(16) Serra Rojas, Andrés "Derecho Administrativo" t. II pág. 150.

soló a la atención de las personas que de él dependen sino a exigencias sociales que demandan, no soló la acción económica del estado, sino también la de los ciudadanos que se encuentran en condiciones de satisfacerlas." (17)

Tratándose del derecho de propiedad de una persona por ser esta parte integrante del conglomerado social su derecho está limitado por las obligaciones que tiene para con la sociedad y, al mismo tiempo, la sociedad no puede sobrepasar los límites de lo estrictamente necesario para realizar el beneficio social, causando siempre el mínimo perjuicio para el interés del individuo.

Concluyendo el presente punto diremos que, el artículo 27 constitucional regula la propiedad como una función social, al disponer que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación. El derecho de propiedad así concedido es considerablemente adelantado y permite a la nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etc., no concesionando esos bienes a los particulares más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas.

Con ello vemos que el artículo 27 constitucional no niega la propiedad privada, sino que inclusive la garantiza en su primer párrafo. Podemos concluir que la propiedad privada está reconocida y tan sólo se imponen modalidades a la misma que será el punto a tratar en el próximo apartado del presente trabajo.

(17) Pina, Rafael "Elementos de derecho Civil Mexicano". pág. 78

C. Modalidades a la propiedad privada.

La legislación mexicana al tratar sobre la propiedad, se aparta de las tendencias a considerar como absoluto el derecho del propietario y se inclina a considerar la propiedad como un medio para cumplir una verdadera función social. Aceptarán esta tesis vamos que la propiedad no es ya el derecho individual absoluto del propietario para disponer libremente de sus bienes sin tomar en consideración los intereses generales, sino un derecho que debe estar de acuerdo con las necesidades sociales a las cuales debe responder. El artículo 27 constitucional establece, en su párrafo tercero, que la "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de vida de la población rural y urbana.

Como se desprende del contenido del precepto citado se imponen modalidades a la propiedad privada a fin de resguardar los intereses públicos y evitar los daños que pueda sufrir la sociedad, al proteger

a la sociedad, aún cuando no hace mención a los intereses de los particulares, quienes forman parte del conglomerado social.

Considerando lo anterior, podemos decir que en nuestra legislación se contienen modalidades a la propiedad privada en bien del interés general y en bien del interés privado o particular.

1.- Concepto de modalidad.

"Modalidad proviene de modus, moderación; modos, son las distintas maneras generales de expresar la significación de un verbo desde el punto de vista gramatical; así mismo, en cuanto a su significación, se entiende por modo la forma variable y de terminada que puede recibir o no un ser; lo anterior nos indica la comparación jurídica de una modalidad; o sea en este caso significa el modo de ser del derecho de propiedad que puede significarse en ampliaciones o restricciones con cargas positivas o negativas en forma nacional o regional, general para un grupo determinado, bien transitoriamente o permanentemente según lo haya dictado el interés público.

El anterior concepto de modalidad a la propiedad privada nos lo proporciona la Dra. Martha Chávez. Por su parte, el maestro Serra Rojas, tiene un concepto de modalidad, que no difiere en gran cosa respecto de la que acabamos de ver. El maestro Serra

(18) Chávez Padrón, Martha. "El derecho Agrario en México". OP. cit. pág.319

se pronuncia en esta forma: "El concepto de modalidad significa el modo de ser o de manifestarse de una cosa. La modalidad, por tanto, se relaciona a una manera particular de ser de alguna cosa. En el derecho privado la palabra modalidad se reducía a una denominación de las cláusulas restrictivas. Comprende la condición, el término y el modo, que son limitaciones al contenido normal de los actos jurídicos." (19)

Además, el mismo autor señala que "las modalidades se precisan en la ley por medio de situaciones jurídicas generales que afectan la forma originalde la propiedad. Al establecerse una modalidad al régimen de propiedad, se crea una figura jurídica de la propiedad, a la cual se le han reducido o transformando algunas de sus características.

Analizando el concepto de modalidad, nos dice el maestro Burgoa citado por Serra Rojas "El alcance de la disposición constitucional que faculta a la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público es, sin embargo, difícil de precisar".

No obstante lo anterior, el maestro Burgoa considera que no es indispensable determinar qué se entiende por modalidad a la propiedad privada, y nos da la siguiente definición "La imposición de modalidades a

(19) Serra Rojas, Andrés, Op. cit. pág. 336.

la propiedad privada se traduce necesariamente, en la supresión de algunos derechos reales inherentes- consustanciales a ella, a saber; el derecho de usar de la cosa, el de disfrutar de la misma y el de disposición respectiva.

En consecuencia, sólo cuando se afecta o limita alguno de tales derechos puede hablarse de imposición de modalidades a la propiedad privada.

Como podemos observar, en nuestra doctrina, los diversos autores que enfocan su ^{estudio} a la propiedad, definen o tratan de definir las modalidades, y todos coinciden en que es el modo de ser del derecho de propiedad. El maestro Burgoa nos da una definición más técnica, jurídicamente hablando, al establecer que cuando hay supresión de algunos derechos reales inherentes y consustanciales a la propiedad, puede hablarse de imposición de modalidades a la propiedad privada.

Pasando al fundamento constitucional de modalidades a la propiedad privada, veremos que el artículo 27 constitucional, en su párrafo tercero, establece que "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..."

A reserva de que en el capítulo siguiente hagamos o tratemos de estudiar el concepto de expropiación haremos la comparación entre ésta y la modalidad.

Por lo anterior, podemos observar que la modalidad no merma la esencia del derecho de propiedad no su fondo sino sólo su forma o su ejercicio.

La modalidad es una medida legal que modifica la figura jurídica de la propiedad, a diferencia de la expropiación, que se concreta a un caso particular. Las modalidades deben ser expresadas en la Ley.

La modalidad y la expropiación, aún cuando ambas implican la cesión forzosa de derechos de los particulares tienen diferencias o puntos que permiten distinguirlas una de otra.

Adelantándonos un poco a lo que será el tema del siguiente capítulo diremos, que la expropiación implica la substitución total de todos los derechos o atribuciones del propietario sobre la cosa a cambio de una indemnización, y que la modalidad -- implica sólo la afectación parcial de los derechos de propiedad como lo es el disponer libremente de la -- cosa.

El autor Praga, en su obra de Derecho Administrativo apunta que "existen diferencias de forma y fondo entre la modalidad y la expropiación. La primera, constituye una medida de carácter general y absoluta que viene a indicar y a configurar, no a transformar el régimen jurídico de la propiedad general de los bienes en un momento y en un lugar determinados.

La expropiación, por el contrario, constituye una medida de carácter individual y concreto que concentra sus efectos sobre un bien especial.

Agrega el autor: "Por otra parte, mientras - que con la expropiación se priva a un particular de sus bienes en tanto que son necesarios al estado, la modalidad sólo afecta al régimen jurídico de la propiedad, imponiendo una acción, una abstención, en - tanto que el ejercicio absoluto de aquella puede cau sar un perjuicio a algún interés social cuya salva - guarda se encomienda al estado". (20)

La finalidad que se persigue no es otra cosa que la de estructurar el régimen de la propiedad pri vada dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés privado, hasta el gra do en que la nación lo estime conveniente.

(20) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, S.A., 23a edición México 1984 pág. 376

2.- Limitaciones constitucionales a la propiedad privada, como garantía individual.

Actualmente la propiedad privada ya no es un derecho absoluto del individuo, tal como existía en Roma, sino que está llamada a desempeñar una función social. Por ello es que la Ley Suprema impone a la propiedad particular importantes limitaciones, todas ellas inspiradas en el interés público.

No obstante lo anterior, la propiedad privada está, garantizada por nuestra Constitución como un derecho desde luego sujeto a modalidades que dicte el interés público. Ello se corrobora al comprenderse dentro del capítulo constitucional de las garantías individuales, ya que como hemos venido observando a través del desarrollo del presente trabajo, fundamentalmente la garantía de propiedad se encuentra de clarada en los tres primeros párrafos del artículo 27 de la Ley Suprema, debemos subrayar que el artículo 14 de la misma dispone que nadie podrá ser privado de sus propiedades sino mediante debido proceso legal. Ambas disposiciones constitucionales se encuentran indisolublemente relacionadas.

Tal como lo estudiamos en el inciso anterior, la propiedad privada está reconocida y tán sólo se imponen modalidades a la misma y deja abierta la posibilidad de otras modalidades que en el futuro resulten necesarias para obtener una mejor distribu-

ción de la riqueza.

Como vimos al principio del presente trabajo al tratar el estudio del artículo 27 constitucional, ahí establecimos que en el mismo se iba a avocar al estudio de la propiedad privada como derecho público subjetivo, que "es la garantía de que la autoridad - no puede lesionar, nulificar o poner en entredicho-- una propiedad, sino en el caso excepcional de que la sociedad requiera urgentemente de ese bien atribuido a una persona, la cual debe cederlo por una razón -- social de beneficio general.

La garantía así consagrada reconoce el derecho de - propiedad privada de las personas la que tiene dos - limitaciones destacadas:

a) Es la que está contenida en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, que se refiere a las modalidades a la propiedad privada y a la que ya hemos hecho referencia en el inciso anterior.

b) Es la expropiación por causa de utilidad - pública, que será el tema a tratar en el siguiente - Capítulo, por corresponder así al desarrollo del pre sente trabajo.

II. LA EXPROPIACION.

A manera de preámbulo en el presente Capítulo, hablaremos un poco acerca del significado etimológico de la palabra expropiación.

"Como vemos, la etimología de la palabra expropiación responde al concepto jurídico de la transmisión de la propiedad privada para convertirse en propiedad pública técnicamente hablando, pues en casos que concreta la ley, puede continuar teniendo la consideración privada aunque el propietario sea la administración pública.

Expropiación procede de dos palabras latinas: "ex" y "propietas". La preposición "ex" equivale a fuera, salir fuera, sacar fuera.

El sustantivo "propietas" es fácilmente traducible propiedad, las dos palabras juntas significan salir de la propiedad privada convirtiéndose en propiedad pública.

A. Concepto de expropiación.

El Diccionario Enciclopédico Universal de la Lengua nos define la expropiación en la forma siguiente: "Una de las limitaciones que la propiedad privada debe soportar en interés público es la llamada expropiación forzosa, que consiste en extraer de nuestra propiedad particular determinados bienes o derechos reales por causa de utilidad pública y previa indemnización correspondiente". (1)

(1) Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia., por Joaquín Escriche. Edit. Cárdenas Editor. la edición México 1979.

El concepto jurídico que nos proporciona el Diccionario Jurídico de Legislación y Jurisprudencia Mexicana respecto del concepto de enajenación forzosa, nos dice en su definición: "es la cesión o venta que una persona o cuerpo tiene que hacer de una cosa de su propiedad por motivos de utilidad pública."

La doctrina mexicana, en su mayoría de autores, se inclinan por considerar a la expropiación como un acto unilateral del Estado que priva al particular de su propiedad por causa de utilidad pública mediante indemnización.

Haciendo un poco de referencia a lo anteriormente escrito nos referiremos a algunos conceptos de respetados autores, en el ámbito jurídico nacional.

Para el maestro Serra Rojas la expropiación "es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el estado, y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o transpaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización". (2)

(2) Serra Rojas, Andrés. Op. cit. t. II pág. 305.

Para el autor Fraga "La expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y - mediante la compensación que al particular se le o - torga por la privación de esa propiedad". (3)

Visto lo anterior, en términos generales podemos concluir que la expropiación es un medio por el cual el estado impone a un particular la cesión de su propiedad mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad, la cual veremos más adelante al referirnos a la indemnización.

Otra conclusión que podemos observar es que la expropiación es un derecho del poder público, por que el Estado, como representante supremo del conglomerado social y como un servidor, debe procurar que este disponga de todas aquellas cosas que sirvan para satisfacer sus necesidades.

Observamos que la expropiación es un derecho del Estado; es un derecho público desde el punto de vista de su titular, que no puede ser otro que una persona de derecho público, como lo es el Estado.

Ahora bien si la expropiación es un medio que tiene el Estado para poder llevar a cabo satisfacto-

(3) Fraga, Gabino. Op. cit. pág.375

riamente su objeto, a quien directamente afecta es a los particulares, pues se les vulnera su esfera privada de derechos.

La expropiación es un derecho público que subordina el derecho de propiedad a los fines del Estado, desempeñando así una función social dicha propiedad, ya que este puede suprimirla mediante su declaración unilateral de voluntad cuando ésta obstaculiza la realización de un fin que va a beneficiar a -- una colectividad.

El artículo 27 constitucional, al establecer en lo que hace referencia "Las expropiaciones sólo -- podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", determina en forma tácita que la expropiación no es modalidad de la propiedad privada, sino una supresión de la misma, ya que trata -- la expropiación en párrafo diferente al que habla de las modalidades a la propiedad privada, como anteriormente se había mencionado.

Nuestra Constitución, en el artículo 27, al hablar de la expropiación, determina que ésta sólo -- podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, lo que constituye un límite y condiciona la acción del Estado expropiante, tratando de salvaguardar, en lo más posible, la propiedad privada.

1.- Ley de expropiación de 23 de noviembre de 1936.

En el régimen jurídico a que está sometida la actividad expropiatoria del Estado, concurren los principios de constitucionalidad y legalidad (Burgoa).

El primero consiste en que la expropiación tiene su fuente en la Constitución y que esa fuente es única, puesto que si no fuera prevista por ésta, no existiría por la sencilla razón de que no es objeto de la Ley secundaria. Por lo que hace al principio de legalidad, éste consiste en que es verdad que exclusivamente la Constitución es la fuente de la expropiación. El Estado no puede proceder a su realización sin la existencia de una Ley Federal o local, según el caso, que determine las causas de utilidad pública.

Por eso, a fin de satisfacer el principio de legalidad, consignado por nuestra Constitución en la primera parte del segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 se expidió la Ley Federal de Expropiación de fecha 23 de noviembre de 1936.

Dada la amplitud constitucional para la expropiación, con base en el artículo se han expedido diversidad de leyes en las que se prevé la necesidad de expropiar a los particulares, como son: La Ley Federal de la Reforma Agraria, la Ley Federal de Aguas, la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de minería, las distintas leyes del petróleo, la Ley de Vías Generales de Comunicación, las leyes de Planificación y Zonificación del D.F., el Código Civil en sus artículos 832, 833, 836 y la Ley Federal de Expropiación de fecha 23 de noviembre de 1936.

La Ley Federal de 36 contiene, en términos generales, o contempla, el procedimiento que se sigue en materia expropiatoria. Por ser ésta materia del Capítulo que sigue en el presente trabajo, será tratado en su oportunidad.

en general, la conveniencia u el interés de la generalidad de los individuos del Estado." (4)

Por su parte, Burgoa define el concepto de utilidad pública diciendo que "El concepto de utilidad es eminentemente económico. La idea de utilidad, en general, implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que la misma deba aplicarse. se dice por ende, que hay utilidad pública cuando el bien satisfactor colma una necesidad preexistente, - para cuyo efecto se requiere que entre aquel y éste haya una cierta adecuación o idoneidad, por cuanto, para que exista una causa o motivo de utilidad pública, se requiere que haya, por un lado, una necesidad pública; esto es, estatal, social, o general, personalmente indeterminada y, por otro un objeto susceptible económicamente de colmar o satisfacer dicha necesidad." (5)

De los dos conceptos vistos anteriormente, llegamos a la conclusión de que, para que se pueda dar un concepto de utilidad pública, es necesario tomar en consideración dos elementos esenciales, que son: primero, que haya una necesidad colectiva, y, - segundo, que ésta sea susceptible de ser colmada por parte del Estado, tal y como lo señala el maestro -- Burgoa, constitucionalmente, pues la expropiación --

(4) Serra Rojas, Andrés Op. cit. pág. 317

(5) Burgoa, Ignacio. "Las garantías individuales".
pág. 445

por causa de utilidad pública exige el cumplimiento o existencia de estos dos elementos o condiciones. - No concurriendo dichas dos circunstancias, cualquier expropiación que se decreta respecto de un bien, es evidente y notoriamente inconstitucional. Concluye - diciendo Burgoa: "puede haber, en efecto una necesidad pública que satisfacer, pero si la cosa materia de la expropiación es inadecuada para satisfacerla, no existiría utilidad pública y, por tanto, el acto expropiatorio violará la Ley Suprema." (6)

Debemos considerar a la utilidad pública como la razón de ser la de privación de la propiedad, en virtud de la cual el Estado es inducido a transformar la propiedad privada en pública. En nuestro derecho, debemos considerar como única causa justificante de la privación de la propiedad, la de utilidad pública, ya que así lo preceptúa expresamente -- nuestra Carta Magna.

En unos casos la propia Constitución señala - las causas de utilidad pública, pero, por regla general deja a las Legislaturas la facultad de indicar - en leyes secundarias el concepto de utilidad pública. Respecto de la determinación sobre si la Legislatura es soberana para señalar las causas de utilidad

(6) Burgoa, Ignacio. Op. cit. pág.465

pública, la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, no ha llegado a definirse, pu diendo citarse ejecutorias en sentido diferente, y -- hasta perfectamente contrarias. En algunas de ellas se ha sostenido que es absurdo "suponer que la Constitución diera al Poder Legislativo de la Federación o de los Estados, en su caso, la facultad de proceder en materia tan trascendental, en términos absolutos o discrecionalmente, siéndoles permitido obrar de un modo arbitrario o caprichoso hasta el grado de ir en contra de la naturaleza misma de las cosas... de aceptar que la Federación y los Estados son los que con autoridad infalible, han de definir lo que ha de entenderse por causa de utilidad pública; saldría sobrando, porque equivaldría a borrar el precepto terminantemente del párrafo segundo del artículo 27, que, como una preciosa garantía, exige la existencia de esa causa para que proceda toda expropiación", y concluye diciendo: "es inconstitucional la expropiación declarada sin que medie realmente la causa de utilidad pública, y los tribunales de la Justicia Federal están capacitados para resolver sobre la constitucionalidad o anticonstitucionalidad de las leyes... que determinan los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de la propiedad privada..."(7)

En ejecutoria posterior, la misma Suprema -- Corte ha sostenido que el artículo 27 constitucional

(7) Semanario Judicial de la Federación., T. IV, pág. 918

"ha querido conceder y ha concedido a los Poderes Legislativos de los Estados, cuando se trata de bienes ubicados en su jurisdicción, una facultad soberana que ninguna otra autoridad puede invadir, no siendo susceptible por consecuencia, de ser tratada en el juicio de garantías. De otro modo, la Suprema Corte de Justicia se vería precisada a calificar --- cuando existe esa utilidad pública para negar la protección federal, y cuando no existe, para concederla, sustituyéndose así a las autoridades a quienes está encomendada esa calificación, atentos a los términos del artículo 27 constitucional antes citado. (8)

En conclusión, las legislaturas, tanto federal como locales, son soberanas para fijar las causas de utilidad pública si estas reúnen las características de responder al interés general y a la competencia del orden jurídico imperante. Una ley de expropiación no puede señalar, indebidamente, como causa de utilidad pública una situación que no lo sea.

Ahora bien, volviendo al concepto utilidad-pública, reiteramos que la Ley Suprema, no da un -- concepto de ésta. Asimismo, la Ley Federal de Expropiación sólo nos señala casuísticamente lo que considerara las causas de utilidad pública, y que están preceptuados por el artículo 1 del citado Ordenamiento-

(8) Semanario Judicial de la Federación, t. XVIII, pág. 1266 y t. XLIV, pág. 3237.

jurídico. De la lectura del artículo 1 de la Ley de Expropiación, vemos como casuísticamente, de manera - enumerativa y caprichosa, las causas de utilidad pública, considerando como tales a algunas actividades que pueden presentar este carácter, lo que provoca - un estado de peligrosidad grave en detrimento de la propiedad privada, esto lo considera el maestro Burgoa. Asimismo, dicho autor sostiene que "la enumeración casuística de las causas de utilidad pública, - en materia de expropiación es incorrecta, lo que puede traer graves consecuencias en la práctica, ya que deja al capricho del Poder Ejecutivo la expedición de decretos de expropiación, los cuales, en muchas - ocasiones pueden no fundarse en una utilidad pública." (9)

Igualmente el maestro Burgoa señala, atinadamente, que "debe pugnarse porque la Ley, al fijar -- las causas de utilidad, por las que procede la expropiación, tome en consideración, mediante una declaración general, el concepto de utilidad pública a que hemos hecho referencia, de tal manera que el Ejecutivo, al dictar un decreto expropiatorio concreto, constate si, en el caso particular de que se trate, el - bien es susceptible de satisfacer una necesidad pública preexistente, la que se sometería posteriormente a la consideración de la justicia federal en el juicio

(9) Burgoa, Ignacio, "Las garantías Individuales"
Op. cit. pág. 467

de amparo que se enderesase contra dicho decreto, ob-
servándose el principio de definitividad". (10)

La utilidad pública tiene como presupuesto,
una necesidad pública; su comprensión debe hacerse
extensiva a la idea de interés social, así como de -
interés nacional.

La utilidad pública o interés general; Por me-
dio de la expropiación, se obliga a los particulares
a ceder sus bienes para que puedan realizar determi-
nados fines o beneficios a la colectividad, substitu-
yéndose el deracho del propietario por una indemniza-
ción que le viene a resarcir de los daños sufridos -
con la afectación de sus bienes.

La utilidad o interés social.- Este concepto
es más amplio que el anterior; se logra justificar +
la expropiación de bienes en beneficio de una clase
social, como la obrera, la campesina, etc.
Podrá creerse en este caso que, por medio de la ex-
propiación, se obliga a unos particulares a ceder --
sus bienes en beneficio de otros particulares, como,
por ejemplo, la expropiación de terrenos para la cons-
trucción de casa^s baratas e higiénicas para trabajado-
res.

El interés nacional abarca sólomente a los fines que
debe cumplir el estado de velar por la paz pública y
por el bienestar de la colectividad en caso de cri -

(10) Burgoa, Ignacio. "Las garantías individuales"
Op. cit. pág. 467

sis de trastornos graves, de epidemias o terremotos con las proporciones o caracteres de una verdadera calamidad pública y además, en la imperiosa necesidad de proveer con toda eficacia a la defensa de la soberanía o de la integridad territorial.

Al establecer el artículo 27 constitucional que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa utilidad pública, adoptó como concepto básico de la expropiación el de utilidad pública en su más amplio significado, es decir, el que abarca las tres modalidades distintas, que se han venido analizando; o sea, el interés general, interés social, y el interés nacional.

Tal criterio está contenido en la ejecutoria dictada por la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, que se contiene en el Informe de 1935, pág. 45 a 47., Al afirmar que no sólo se legitima constitucionalmente el acto expropiatorio con base en alguna causa de utilidad pública bajo el concepto ortodoxo y tradicional sino, también, cuando está de por medio el interés social"

Cabe referir que nuestro Máximo Tribunal de Justicia del País ha detentado jurisprudencia en relación con los conceptos que se han vertido en este capítulo.

Así, la tesis jurisprudencial de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación Compilación, 1917

1975, del Semarario Judicial de la Federación, dispone:

"UTILIDAD PUBLICA(EXPROPIACION).- So-
lamente la hay cuando en provecho común se
sustituye la colectividad, llámese Municipi-
pio, Estado, o Nación, en el goce de la co-
sa expropiada. No existe cuando se priva a
una persona de lo que legítimamente le per-
tenece, para beneficiar a un particular, -
sea individuo, sociedad o corporación, pero
siempre particular".

Tomo II, pág 440.- Montes Avelino, Quinta -
Epoca.

Tesis relacionada:

" Si el acuerdo de expropiación, por causa
de utilidad pública dado por la autoridad -
administrativa, no específica, en ninguna -
forma, a que beneficio social o necesidad
de orden público responde, o, lo que es lo
mismo, no se expresa en que consiste la cau-
sa de utilidad pública, procede conceder la
suspensión contra dicho acuerdo, y otorgar-
la sin fianza, si no hay tercero perjudica-
do".

Quinta Epoca:Tomo XXIX, pág. 36.- Rangel
Francisco, Suc. y Coags.

3.- Autoridades que intervienen en la Expropiación.

Empezaremos diciendo que; la expedición de la Ley de Expropiación corresponde a la Federación y a los Estados, en sus respectivas jurisdicciones. Por consiguiente, es materia de la competencia, tanto del Congreso de la Unión, como de las Legislaturas de los Estados; a ellos corresponde determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

Para determinar la competencia Federal se sigue un criterio análogo al de los demás casos en que es necesario la definición de una y otra competencia. El art. 124 de la Constitución, expresa; "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados". La Constitución enumera las facultades de los órganos federales en los artículos 73 y siguientes; 89 y siguientes; 94 y siguientes, además de otros preceptos de la propia Constitución que determinan materias federales.

b) Declaratoria de expropiación.- El párrafo décimo quinto del artículo 27 Constitucional, indica que de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. Por tanto, corresponde al Poder Administrativo la declaración concreta de que existe la causa de utilidad--

pública prevista por la Ley, y la de que un bien determinado debe expropiarse para satisfacer esa utilidad.

Si se trata de la Federación, la declaratoria de expropiación corresponderá hacerla al ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo.

Si se trata de los Estados, la declaratoria de expropiación corresponderá a los gobernadores, -- por conducto de la autoridad administrativa competente.

Lo anterior es el criterio sustentado, por jurisprudencia, de nuestro más alto tribunal de la Nación en la siguiente tesis jurisprudencial:

EXPROPIACION

"Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, de terminarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, tocando a la autoridad administrativa hacer la declaratoria correspondiente.

Quinta época, tomo XXV, Pág. 1857
Curbelo Julio F.

La suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio jurisprudencial de que las autoridades expropiatorias no solamente deben invocar alguna causa de utilidad pública para expropiar, sino que--

deben acreditar dicha causa en cada caso concreto de que se trate. Dicho en otros términos, la declaratoria de utilidad pública no debe basarse en una simple aseveración de que la autoridad expropiante, sino que ésta tiene la obligación de demostrar y justificar que tal causa opera en cada situación concreta en relación con la cual se expida o haya expedido el decreto correspondiente.

4.- Efectos de la expropiación.

Ramón Bielsa en el tomo segundo de su libro "Derecho Administrativo", al hablar de la expropiación por causa de utilidad pública, pág. 267, se refiere a los efectos jurídicos de la expropiación y - nos dice: "La expropiación de inmuebles transfiere al expropiante el dominio pleno y perfecto de la cosa - expropiada y libre en consecuencia, de toda carga y derecho real respecto de otras personas, agregando, que el efecto principal de la expropiación es que se opera interpartes", con lo que quiere decir que una tercera parte ajena al sujeto expropiante y al expropiado no puede impedir o ejercitar acción alguna para que la expropiación no surta efectos. (11)

Los efectos jurídicos de la expropiación se dejan sentir sobre los derechos de propiedad del dueño del bien afectado; sobre los derechos reales o - cargas que soporta el bien afectado.

Efectos sobre la propiedad.- Una vez que ha - sido declarada de utilidad pública la expropiación de determinados bienes, los derechos de propiedad que tiene el dueño quedan en suspenso hasta que esa declaración quede firme, ya sea porque no se interpuso - ningún recurso de revocación por el propietario afectado o por que éste haya sido resuelto en contra de-

(11) Bielsa, Ramón "Derecho Administrativo" Tomo II
pág. 267

sus pretensiones.

Esta suspensión de los derechos de propiedad es completa ya que el propietario no puede disponer ni parcialmente ni totalmente del bien expropiado, es decir, no puede ejecutar obras que mejoren su propiedad, no puede gravarla ni celebrar contratos que afecten la disposición del bien.

Efectos sobre los derechos reales.- Decíamos que los efectos de la expropiación son los de transferir el bien expropiado al sujeto expropiante libre de toda carga o derecho real. Por lo que se refiere a estos derechos reales tenemos el usufructo, el uso y la habitación. Al ser expropiados los bienes afectados por los derechos citados, éstos se extinguirán si la expropiación del bien es total. Si la expropiación es sólo parcial, el derecho continuará sobre la parte no afectada por la declaratoria correspondiente.

Efectos fiscales de la expropiación.- Estos se traducen en la suspensión del pago de contribuciones correspondientes al predio afectado con la expropiación. Esta suspensión en el pago de contribución se basa en el hecho de que al declararse de utilidad pública la expropiación de determinados bienes, estos dejan de pertenecer al propietario, ya que uno de los efectos de la declaratoria de expropiación es la suspensión total de los derechos del sujeto pasivo (ex-

propiado), pues no puede vender, rentar, hipotecar hacer obras o mejoras en su propiedad, etc., por lo que es equitativo que si se le suspenden todos sus derechos sobre el bien expropiado, se le suspendan - en consecuencia, todas las obligaciones que tiene - con la administración pública en lo que respecta al pago de contribuciones.

En la práctica administrativa se observa - exactamente lo que acabamos de afirmar, pues los causantes expropiados, suspenden desde el momento en que tienen conocimiento de la declaración de expropiación por causa de utilidad pública, ^{al} pago de sus contribu - ciones.

Si los expropiados obtienen una resolución favorable al recurso que interpongan en defensa de sus intereses, pagarán todas las contribuciones que hayan dejado de cubrir dentro del término en que se obtuvo la resolución favorable, sin que por ello deban cu - brir recargos al pagar las contribuciones de referen - cia.

C.- Las partes o sujetos en la expropiación.

Son las siguientes:

- 1.- El sujeto activo o expropiante.
- 2.- El sujeto pasivo o expropiado.

1.- Es la parte que inicia ó promueve la declaratoria de expropiación. Generalmente es el estado, es decir, el Poder Ejecutivo es el sujeto activo de las expropiaciones. Decimos que generalmente es el Estado el sujeto activo, en virtud de que no sólo él promueve las expropiaciones, pues nuestras leyes con cedan esa facultad a empresas concesionarias o a organizaciones particulares.

El Estado.- En nuestro derecho la Constitución de 1917 previene en su artículo 27 párrafo sexto, que "las leyes de la federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán las causas en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente"

En consecuencia, puede decirse que el Poder Ejecutivo, tanto Federal como locales, son los encargados, en sus respectivas jurisdicciones, de hacer las declaratorias de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, cuando estas medidas sean necesarias para la satisfacción de determinados fines de utilidad pública, social o nacional.

Empresas concesionarias, una vez que han sido autorizadas por el gobierno, quedan obligadas a ejecutar las concesiones que han solicitado.

Además, el concesionario se obliga personalmente a aportar los elementos pecuniarios indispensables para realizar la obra y para explotar el servicio público debiendo resistir los gastos que se originen por la ejecución de la concesión. Sin embargo, "El estado, estimando la utilidad pública, el objeto de la concesión, ha considerado procedente la expropiación forzosa de los bienes necesarios para la instalación de las obras autorizadas" . (12)

Se ataca esta clase ^{de} expropiaciones diciendo que se expropian bienes de unos particulares para beneficiar a otros particulares.

A esta objeción se contesta diciendo que se justifica por el hecho que se considera a la empresa concesionaria como un agente del poder público para la realización del servicio autorizado por la concesión.

En diversas leyes se concede a las compañías concesionarias la facultad de expropiar terrenos de particulares, a saber: La Ley Minera de 2 de agosto de 1930 Capítulo VI, de los derechos conexos a las concesiones establece, en el artículo 42, que el beneficiario

(12) Fraga, Gabino. Ob. cit. pág. 360

de cualquiera de las concesiones autorizadas por la Ley tiene derecho: "1.- A expropiar, previa indemnización correspondiente, el terreno que sea indispensable..." En el artículo 49 establece que el propietario o causahabiente tendrá derecho, dentro del término de un año, a reivindicar total o parcialmente el terreno expropiado, sino se ha ejecutado la obra que dió lugar a la expropiación.

Otra Ley, como lo es la Ley General de Vías de Comunicación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1940, consigna también disposiciones tendientes a facilitar a las empresas - concesionarias, el expropiar bienes de particulares que sean indispensables para realizar sus fines. Sin embargo necesitamos aclarar que la facultad de expropiar corresponde únicamente al Estado y que las organizaciones que citamos, corresponde el derecho de pedir, de gestionar e iniciar trámites para que se lleven a cabo las expropiaciones, pudiendo, en algunos casos como las compañías o empresas concesionarias expropiar, por la delegación de esta facultad hecha por el Estado de acuerdo con los términos y forma que el mismo establezca.

2.- El sujeto pasivo de la expropiación.

El artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece "Todos los individuos gozarán de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse". Este artículo establece la igualdad de todos los individuos ante la Ley, que es hoy dogma indiscutible y consecuentemente con ello se tiene que la expropiación por causa de utilidad pública puede ser indistintamente ejercitada contra cualquier persona individual o colectiva.

C. Los bienes susceptibles de expropiación.

El objeto de la expropiación puede ser una cosa material o inmaterial. El primer caso comprende los bienes inmuebles, y el segundo, derechos que reciben el nombre de propiedades industrial, intelectual, etc..

Puede decirse, en consecuencia, que los objetos son bienes inmuebles, bienes muebles y derechos. El artículo 27 constitucional establece, en el párrafo segundo que la propiedad privada no podrá ser expropiada sin causa de utilidad pública y mediante indemnización; y en su fracción VI, párrafo segundo "Las leyes de la Federación, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la propiedad privada..." Claramente considera a la expropiación en su generalidad más completa y abarcando toda clase de bienes sean estos inmuebles, muebles o derechos.

Algunos autores señalan que fundamentalmente se expropiaban bienes inmuebles, que es el caso más frecuente de expropiación, pero también se pueden expropiar otros.

Bienes inmuebles.- Es indudable que, cuando la Administración o Poder Ejecutivo trata de realizar fines de utilidad pública, como son la apertura

ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos, tuncles, etc. o bien, construir hospitales, escuelas, parques, jardines, - parques deportivos, se ve precisado a expropiar los bienes inmuebles que necesita y que no puede obtener por cesión voluntaria de los propietarios.

Los bienes inmuebles que enumera el Código - Civil en su artículo 750, son el suelo, las construcciones adheridas a él, plantas y árboles mientras estén unidos a la tierra, todo lo que esté unido a un inmueble, como las estatuas, relieves, pinturas y otros objetos de ornamentación; palomares, colmenas, estanques unidos a la finca; vasos, maquinaria, utensilios destinados a explotar la misma, etc. Todos estos bienes pueden ser expropiados por el Estado para realizar los fines de Utilidad pública que persigue.

Bienes Muebles.- En relación con esta clase de bienes podemos decir que el Estado, cuando se trata de la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o de transtornos interiores; del abastecimiento de las ciudades o centros de población con víveres u otros artículos de consumo necesario y de procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizotias, incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades públicas.

No deja de ser expropiación por cuanto que se respetan los derechos de los particulares haciéndose acreedor a la indemnización.

Derechos.- Por lo que respecta a la expropiación de derechos, el Estado puede disponer de ellos como se desprende de la Ley de Patentes y Marcas.

III. LEY FEDERAL DE EXPROPIACION DE 1936.

A. El proceso de expropiación en la Ley.

La ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936 establece los principios sobre los cuales debe hacerse la expropiación de bienes, los cuales son -- los siguientes: la tramitación del expediente de expropiación y la comprobación en el caso concreto, la necesidad de ocupar determinados bienes; la fijación y pago de la indemnización.

Es muy importante, cuando se declara de utilidad pública la satisfacción de una necesidad de carácter social, general o nacional, que se satisfagan los requisitos apuntados, pues cuando no se satisfacen y no hay elementos de estudio suficientes para demostrar la necesidad de ocupar precisamente determinados bienes la declaración temporal o de limitación de dominio puede ser tachada de inconstitucional.

En relación con este punto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene: " Si bien es cierto que aún cuando la sociedad tiene interés en la expropiación por causa de utilidad pública en el expediente respectivo de expropiación y solamente con esa justificación legal se podrá expropiar los bienes de propiedad particular que son necesarios para la colectividad".(1)

(1) Tomo XXX pág. 1137 del Semanario Judicial de Fed.

De lo anterior se desprende que en toda expropiación salvo en los casos de extrema urgencia, como lo son la satisfacción de necesidades colectivas en casos de guerra o trastornos interiores el abastecimiento de las ciudades o centros de población, los procedimientos empleados para combatir e impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, etc., no se necesita realizar los trámites debidos para que legalmente se justifique la declaración de utilidad pública y la expropiación.

Para que proceda la expropiación es indispensable la declaración de utilidad pública, que viene a ser la culminación de la tramitación del expediente de expropiación, sirviendo esta declaración de base en el procedimiento expropiatorio.

La Suprema Corte ha sostenido que en materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia, pues el artículo 27 Constitucional no establece tal requisito". (2)

Sin embargo, la propia Corte ha reconocido que cuando la Ley respectiva ordene que dentro del procedimiento se de oportunidad al afectado para que presente sus defensas, hay obligación de seguir ese procedimiento.

(3).

(2) Jurisprudencia Suprema Corte de Justicia de la N. 1917-1975 Pleno tesis 46, pág. 112, Segunda Sala; tesis 391, pág. 649.

(3) Jurisprudencia Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1917-1954, tesis 471 pág. 902.

I.- Autoridades que intervienen en la expropiación.

El texto constitucional no expresa que autoridad debe llevar a cabo la disposición del particular y la atribución del bien expropiado en favor del Estado, o sea a qué autoridad le corresponde ejecutar la expropiación del bien expropiado en favor del Estado.

Debido a esta falta de declaración expresa, han surgido dos opiniones que sostienen ideas contrarias:

1) Opina que una vez que la autoridad administrativa ha declarado la procedencia de la expropiación su ejecución debe realizarse por la autoridad Judicial.

2) La otra contraria, sostiene que no es necesaria la intervención judicial.

En los términos de la primera opinión, se recurre, para fundarla, en el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27, Constitucional, según el cual el ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial", sosteniéndose que, como la expropiación constituye una de las acciones que a la Nación corresponde por virtud del artículo 27, la aplicación de la parte transcrita del mismo obliga a recurrir a la autoridad judicial.

Esta opinión tiene a su favor el sistema vigente con anterioridad a la Constitución de 1917, en el que la expropiación, de acuerdo con las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles, se sujeta al conocimiento de la autoridad judicial para que ésta fijara la indemnización correspondiente, así como que ordenara la privación de la propiedad.

Los que sostienen la segunda opinión, o sea, que no es necesaria la intervención de la autoridad judicial argumentan lo dispuesto por la fracción sexta, segundo párrafo, del artículo 27 Constitucional, en el cual, sólo se le dá intervención a la autoridad judicial en el procedimiento de indemnización respecto al exceso de valor 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 este fijado en las oficinas rentísticas.

Por lo tanto, considerán los sostenedores de esta opinión, que si a la autoridad judicial se le da intervención tan sólo en esta fase del procedimiento expropiatorio, no hay fundamento alguno para pensar que debe intervenir en alguna otra de las fases de la misma.

La Ley de Expropiación, siguiendo este último criterio expuesto, previene que el Ejecutivo hará la declaratoria de expropiación (artículo 3) y, oportunamente procederá, sin la intervención de otra autoridad a la ocupación del bien afectado o a la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio (artículos 7 y 8).

Todo ello quiere decir que, al poder Ejecutivo compete la ejecución de sus propias resoluciones. En el caso concreto que nos ocupa, es a la autoridad administrativa a quien corresponde llevar a cabo la disposición del particular y la atribución en favor del Estado del bien expropiado. Consecuentemente es la autoridad competente para llevar a cabo la ejecución de la expropiación.

Intervención judicial.- El párrafo segundo de la fracción sexta del artículo 27 constitucional, ordena, en su parte relativa "...el exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.

2.- Decreto expropiatorio.

La segunda fase del procedimiento se inicia con el decreto de expropiación, que debe fundarse en una causa de utilidad pública. Este decreto debe notificarse al expropiado, ya que el derecho de propiedad se subordina al régimen de legalidad.

El procedimiento administrativo de expropiación se inicia sin formalidades de procedimiento estrictas y aún sin la audiencia del interesado. Va destinado a que durante el se compruebe la causa de utilidad pública, que debe fundar el decreto de expropiación recordando que la autoridad que la realiza debe ser competente. Lo anterior tiene su base en la tesis 467, pág. 955 del Semanario Judicial de la -- Federación.

La Suprema Corte ha resuelto que::

"la expropiación llevada sin los requisitos previstos por la Ley, aún cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de - garantías". (4)

Por otra parte, la Suprema Corte resolvió, en su tesis jurisprudencial núm. 100 que:

"La expropiación, llevada a cabo sin los requisitos previstos por la Ley, aún cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías".

(4) Semanario Judicial de la Federación, T. VIII, Pág 696.

A este respecto debe señalarse que, a juicio de la Corte, si una Ley de expropiación ordena se no tifique en esta fase al perjudicado, debe cumplirse tal como lo ordene dicha ley.

El párrafo XV del artículo 27 Constitucional indica que de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

El artículo tercero de la ^{Ley} de Expropiación expresa que "el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Estado, dependencia administrativa o gobierno de los estados correspondiente, tramitará el expediente de expropiación, desocupación o de limitación de dominio y, en su caso, hará la declaratoria respectiva" Esta declaratoria se formula sin intervención del afectado, al cual se notifica por medio del Diario Oficial de la Federación y personalmente, artículos 3 y 4 de dicha Ley.

3.- Notificación del decreto.

La notificación de la declaratoria de expropiación, debe hacerse personalmente y, sólo en el caso de que se ignore el domicilio del afectado, es lícita la notificación que se le haga por medio del periódico -- oficial. Lo anterior tiene su apoyo en la Tesis jurisprudencial No 98, 1917-65, Segunda Sala.

La Ley de Expropiación en vigor establece que el Ejecutivo, por conducto 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.

Como podemos observar, la notificación del decreto debe hacerse personalmente, ya que el régimen de la expropiación está sujeto a la legalidad que consagra nuestra Lex Legum, principalmente en los artículos 14 y 16.

Otra tesis que avala lo anteriormente expuesto lo es la siguiente:

"La notificación de las declaraciones de expropiación debe hacerse personalmente y sólo en el caso de que se ignore el domicilio del afectado es lícita la notificación que se le haga por medio del periódico oficial"
(5)

(5) Tesis 392, tomo LIX, Segunda Sala, pág. 650, Quinta época.

B. La indemnización.

"Un principio de elemental justicia, ^{es} la igualdad de los particulares ante las cargas públicas, se quebrantaría si el particular sufriera un gravámen - exclusivo. Para esos casos, el interés social que se satisface debe simultáneamente amparar a quien sufre - un perjuicio, otorgándole una justa y necesaria compensación e indemnización a justo precio". (6)

La expropiación, según nuestra Constitución, no obstante ser un acto autoritario y unilateral del Estado, no es gratuito sino oneroso. Esto es, el Estado, al expropiar a un particular un bien, tiene que otorgar en favor del afectado una contraprestación; a ello se refiere el artículo 27 constitucional cuando dice: "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Refiriendonos ahora el concepto de indemnización, vemos que esta es una de las características y elemento esencial de la expropiación, que se traduce en el derecho que tiene el particular expropiado de exigir el pago que le corresponde por la cesión forzosa que hace de sus bienes, a fin de que el Estado pueda realizar el fin de utilidad pública que motiva la expropiación. En el caso de que no se cubriera la indemnización correspondiente al sujeto expropiado, éste no sería un sujeto expropiado sino despojado, y el acto realizado por la administración no dejaría de ser un despojo.

Ninguna expropiación puede tener lugar sin el pago de una indemnización previa y justa; esto es, - sin el remplazo del valor del objeto expropiado, fijado por el poder legislativo, sino mediante un procedimiento, especial administrativo.

En consecuencia, podemos decir que la indemnización tiene por objeto la reparación de los daños y perjuicios que se ocasionan al sujeto expropiado, - substituyéndose en su derecho de propiedad por el - precio que se fija en la indemnización con el fin de establecer su situación económica a la anterior de la expropiación.

A fin de fijar la indemnización, es decir, - su monto, se siguen diversos sistemas o procedimientos, según se trate de bienes inmuebles, muebles o - derechos, procedimientos de los que hablaremos breve mente a continuación.

La indemnización por expropiación de bienes inmuebles.- La Ley de expropiación de 23 de noviembre de 1936, en relación con este punto, establece que - "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 esa base. El exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.

Eso mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no se haya fijado en las oficinas rentísticas", (Artículo 10 de la Ley).

Del artículo anterior se desprende que existen o se establecen dos sistemas para fijar el precio de la indemnización, atendiendo al valor fiscal que se haya asignado al inmueble y, segundo, fijación del precio de la indemnización por medio del dictamen pericial y la declaración judicial.

2.- Fijación del monto de la indemnización.

El artículo 27 constitucional, en su fracción VI, párrafo segundo establece dos sistemas para fijar el precio de la indemnización, los cuales veremos más adelante, y que son:

- a) Atendiendo al valor fiscal que se haya asignado al inmueble.
- b) Fijación del precio de la indemnización por medio de dictamen pericial y la declaración judicial.

a) La Ley considera que debe pagarse como precio de la indemnización por expropiación de bienes » sea porque el propietario del inmueble haya manifestado ese precio ante las oficinas rentísticas (catastrales), o bien, por que se haya conformado tácitamente, con ese precio, al pagar sus contribuciones con esa base. Podría creerse que este valor o precio de indemnización es injusto, porque el valor fiscal no coincide con el valor comercial de los bienes. Sin embargo, se justifica se fije el valor fiscal como indemnización, atendiendo a que la mayoría de los casos, los propietarios de los bienes saben perfectamente que el valor fiscal no corresponde realmente al valor comercial de sus bienes, pero se conforman tácitamente con objeto de que el Estado no fije las contribuciones correspondientes con base al valor comercial, ya que se traduciría en el pago de contribuciones mucho más altas.

Se paga la indemnización tomando como base el valor fiscal del bien expropiado cuando hay conformidad por parte del propietario y no ha habido un aumento o demérito del bien expropiado.

b) Fijación del precio de la indemnización - por dictamen pericial.- Se fijará el precio de la indemnización por medio del dictamen de peritos cuando haya inconformidad por cualquiera de las partes en la expropiación (sujeto activo, sujeto pasivo). Puede pedir el dictamen pericial y la declaración judicial, la autoridad administrativa, cuando considere que el precio o valor catastral que se había fijado al bien expropiado no corresponde a dicho bien porque éste haya sufrido demérito o deterioros que impliquen gastos para poder utilizarlo. Por su parte, el propietario puede inconformarse con el precio que se fije como indemnización por los bienes que se ve obligado a ceder por medio de la expropiación, cuando su propiedad haya tenido mejoras después que se fijó el valor fiscal.

En los anteriores casos, se ventilarán ante el juez que corresponda, debiendo nombrar cada una de las partes sus peritos, ya que de no hacerlo dentro del término señalado por la Ley, lo hará en su rebel

día el juez, nombramiento que no es recurrible. Los peritos deberán rendir su dictamen en un término no mayor de 60 días, fijándose la indemnización si los peritos están de acuerdo; en caso de no estarlo, se nombrará un tercero en discordia, que dictaminará en tres días, debiendo resolver el juez, con vista del dictamen del tercero en discordia, en un término de diez días. La resolución judicial que fije el monto de la indemnización es de carácter irrecurrible.

Este procedimiento lo fijan los artículos 11 al 16 de la Ley de Expropiación vigente.

C. Forma y pago de la indemnización.

"El pago de la indemnización se hace, principalmente, en dinero. Es la cantidad que el particular recibe del Estado a cambio de la transferencia de su propiedad y que es fijada conforme al valor fiscal del bien expropiado o bien, mediante peritos, cuando se trata de un bien que no tiene señalado un valor fiscal".

1.- Oportunidad y época del pago.

"En la Constitución de 1857, en su artículo 27, señalaba que la propiedad personal no podía ocuparse sin el consentimiento del propietario, sino -- por causa de utilidad pública y previa indemnización. El artículo 27 de la Constitución vigente no utiliza la palabra previa, sino que la sustituyó por la palabra mediante, y se ha discutido mucho en la doctrina qué es lo que debe entenderse por la palabra mediante"

Algunos tratadistas han señalado que "mediante" debe entenderse como correlativo de expropiación. Otros dicen que "mediante" debe entenderse como previa y otros opinan que pueden las leyes secundarias señalar plazos prudentes para que el Estado pague posteriormente. Nuestra opinión es que, dada la experiencia del Estado Mexicano en materia de indemnizaciones se cambió prudentemente, el término previa por el -- término "mediante", para permitir al Estado, en un momento dado, mayor flexibilidad y mayor libertad de

acción en las expropiaciones, tomando en cuenta que no siempre pudiera contar con todos los elementos - pecunieros para cubrir cuantiosas indemnizaciones, como por ejemplo el caso de las compañías petroleras de 1938 que, si se hubiera estimado que fuera previa el Estado Mexicano hubiera confrontado problemas para el pago inmediato." (7)

Las Constituciones de 57 y 17 han usado distintos vocablos, como lo son el de "mediante" y "previa", que han originado discusiones en relación con este tema.

En relación con estos términos, previo y mediante, - se han suscitado discusiones a las que hace referencia Fraga en su obra de Derecho Administrativo, pág. 387, quien las resume en tesis que sostienen que el - pago no debe ser a posteriori; que el pago debe ser simultáneo, etc.

Por su parte el autor Serra Rojas, al referirse a estas palabras "previa" y "mediante", que el "problema debe ser resuelto en el sentido de que la Constitución no establece una época precisa, como requisito esencial para la indemnización; que lo único que establece con ese carácter es la indemnización; pero que en realidad corresponde a las Leyes secundarias determinar la época en que debe efectuarse pudiendo dichas leyes establecerla como previa, como

(7) Acosta Romero, Miguel Op cit. pág. 442

simultánea o como posterior a la expropiación, pero siempre que en este último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior; de que el plazo guarde relación también justificada con las posibilidades presupuestales del Estado, y de que dé una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente. De otro modo el expropiado sufrirá una afectación no compatible con el principio, que domina toda la materia, de igualdad de todos los individuos frente a las cargas públicas". (8)

Cuando hicimos la exposición de este problema que nos ocupa, es decir, respecto a la época en que debe efectuarse el pago de la indemnización, hicimos referencia a la doctrina respecto a que los términos "previa" y "mediante", utilizados en la Constitución de 1857 y en la vigente, habían dado origen a una permanente controversia sobre si tenían o no el mismo significado a pesar del cambio de palabras.

Nosotros entendemos que el término "previa" utilizado por la Constitución de 1857, no dejaba lugar a dudas, ya que significaba que la indemnización debía efectuarse antes de que se tomara la posesión de la propiedad ocupada.

Al utilizarse el término "mediante" en la Constitución actual, la intención del legislador -

(8). Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. pág. 321

fué la de querer significar una nueva situación jurídica a la que prevalecía en la anterior Constitución, indicando con ello que la indemnización debe existir pudiendo ser simultánea o posterior al acto expropiatorio.

Ahora bien, considerando los casos en que la Corte confirma la excepción para que el pago se haga posteriormente al acto expropiatorio, como lo son el que afecte al interés nacional, y de que no se encuentre el erario en la posibilidad de hacer el pago inmediato, creemos que el particular afectado se le trata de una manera injusta, puesto que el plazo que se fijará para cubrir la indemnización, pudiera ser tan largo en la realidad, el propietario no percibiría la justa indemnización, ya que las mensualidades o anualidades que recibiera equivaldrían a un valor tan pequeño, que no disfrutaría en forma alguna y, en tal caso, dicha indemnización vendría a ser ilusa y no real.

Además, si el particular afectado tenía como único patrimonio la propiedad que se le privara; en lo particular se le dejaría en un estado de empobrecimiento tal, que con dichas anualidades no podría ni siquiera subsistir económicamente.

2.- Tesis del pago simultáneo.

Este tema viene a colación respecto a los criterios doctrinales de que si la indemnización debe pagarse, "previa" o "mediante"; y así tenemos las siguientes tesis:

- a) Tesis del pago simultáneo;
- b) Tesis del pago previo;
- c) Tesis del pago posterior.

a).- Estima la expropiación como una venta forzosa que se impone a un particular y, como tal supone la falta de cláusulas expresas, es decir, a falta de convenio fijando tiempo y lugar el pago se hará en el tiempo y lugar en que se entregue la cosa (art. 2294 Código Civil).

Estima además, que el vendedor no estará obligado a entregar la cosa vendida si el comprador no ha entregado el precio (art. 2286 Código Civil), y que el Estado no puede entrar en posesión de los bienes expropiados mientras no pague el precio de la indemnización.

b).- Esta tesis sostiene que la palabra "mediante", usada por el texto constitucional, de ninguna manera significa que la indemnización pueda ser aposteriori, pues dicho término es empleado en otros artículos de la misma Constitución en el sentido que debe ser un acto previo para la realización de otro; pone por ejemplo el artículo 14 Constitucional, el-

que establece que "Nadie puede ser privado de la vida de la libertad, de sus bienes o derechos, sino mediante juicio", lo que significa claramente con el término "mediante", la necesidad de que el juicio sea previo a la privación de la vida, libertad o posesiones que el propio ordenamiento prevee.

c).- Tesis del pago a posteriori, ésta la sostiene el autor Fraga, en los siguientes términos "no debe pensarse que la Constitución exige la indemnización previa, aunque se trate de una venta forzosa de bienes y, aunque haya otros textos constitucionales en que tenga un significado diferente la palabra "mediante", porque el cambio de la palabra previa, - usada por la Constitución de 1857, hecha por el legislador en la Constitución de 1917, indica claramente el propósito de variar el requisito que dicha Constitución establecía no siendo, por lo mismo necesario que la indemnización sea previa." (9)

En una época la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el criterio contenido en la tesis siguiente: Tomo XLIV; pág. 5037

"En cuanto al término en que deba cubrirse la indemnización, según lo dispone el párrafo segundo - del artículo 27 Constitucional, en relación con el - 526 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en el acto del otorgamiento de la escritura, debe poner

(9) Fraga, Gabinc. Op. Idem. pág. 388

se la cosa a disposición de la autoridad y el precio al expropiado, de donde se infiere que, en principio, el precio debe ser cubierto a la parte demandada en el momento de otorgar la escritura".

Es indudable que, al expresar la misma sentencia en su punto resolutivo, que condena al demandado a otorgar, mediante la respectiva indemnización en los términos de Ley, la escritura de transmisión al gobierno federal, implícitamente declara que el precio debe ser entregado en el momento mismo de otorgar la escritura y, en esa virtud, en casos de esta naturaleza, mientras no se llenen las condiciones necesarias para cumplir con dicho requisito, el demandado no está obligado a otorgar escritura.

D. Criterios jurisprudenciales.

Veremos, ahora, de qué forma la Suprema Corte de Justicia ha interpretado este problema que nos ocupa y, para el efecto, citaremos las tesis referentes:

JURISPRUDENCIA.

- a) EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE.-
"La Ley que fije un largo plazo para pagarla, es violatoria de garantías. Como la indemnización, en caso de expropiación es de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, una garantía para que sea efectiva y aquella llene su cometido, es necesario que sea pagada, sino en el momento preciso del acto posesorio, si a raíz - del mismo, y de una manera que permita - al expropiado disfrutar de ella, por lo que la Ley que fije un término o un plazo para cubrir la indemnización, es violatoria de garantías".

Tomo XLIX.- Casa del Casino Cordobéz 1804.
Tomo I.- Llaguno Vda. de Ibagüengoitia Paz-553.

Tesis relacionadas que establecen precedente pero no jurisprudencia. S. J. de la Federación, tomo XXV. pág. 1857; Tomo XXVI, 2269; Tomo XXXIV, pág. - 2730; Tomo LXII, pág. 3347.

- b) EXPROPIACION, CASOS EN QUE LA INDEMNIZACION PUEDE NO SER PAGADA INMEDIATAMENTE.-

"Cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede, constitucionalmente ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del erario".

Tomo LIII.- Santibañez Rafael 247

Tomo LVII.- Coria Campos Luis 875

Tomo LVIII.- González Jacinto 2287

Tesis relacionadas con la anterior Jurisprudencia:

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION TOMO LXI. pág. 2899; TOMO LXIV pág. 3659; TOMO LXV pág. 2257 y 4438.

EJECUTORIAS AISLADAS

1.- "...El requisito de la mediante indemnización es indispensable para que puedan efectuarse, constitucionalmente las expropiaciones. Interpretando el artículo 27 constitucional, se adquiere el convencimiento de que tal indemnización debe ser si no previa, cuando menos de presente y simultánea con el acto de la expropiación. La Carta Magna no autoriza a que se reconozca simplemente el derecho a la indemnización; quiere que ésta se realice..."
Semanao Judicial de la Federación Tomo IV, pág. 918.

2.- "...Aún cuando el artículo 27 Constitucional no exige que la indemnización sea previa, tampoco dice que pueda aplazarse, de donde debe inducirse que tiene que ser simultánea con la expropiación.

Aún cuando pudiera ser aplazada, es evidente que tendría que ser garantizada de una manera precisa, real y positiva, - pues de otra suerte la expropiación equivaldría a un despojo..."

Semanario Judicial de la Federación Tomo VII, pág. 131.

En el mismo sentido, sentencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación Tomo VIII, pág 508.

Para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones:

Primera.- Que la utilidad pública así lo exija;

Segunda.- Que medie indemnización.

El artículo 27, al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido, no que ésta quede incierta o que pueda hacerse posteriormente, sino que se haga al mismo tiempo que la expropiación; y las leyes que ordenan la expropiación, en otra forma importan una violación de garantías".
Semanario Judicial de la Federación Tomo IX, pág.672 Tomo LIV pág. 2426.

"Es cierto que el artículo 27 Constitucional establece que la indemnización, en caso de expropiación no debe quedar incierta o que pueda hacerse posteriormente, sino que se haga al mismo tiempo que la expropiación y que las leyes que ordenen ésta en dicha forma, importan una violación de garantías; pero en aclaración de esta tesis sostenida por la Corte la misma ha establecido que el artículo constitucional precitado debe interpretarse en el sentido que el expropiante debe reconocer, en el acto de la expropiación, la obligación que tiene de indemnizar al expropiado, sin perjuicio de que el pago relativo pueda ser simultáneo o posterior.

Semanario Judicial de la Federación Tomo LVII pág. 1712.

"...Con excepción única del caso en que se efectue el interés nacional y de que no este en la posibilidad del gobierno hacer la inde

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

mnización; esto es, que el pago se haga en el plazo indispensable para fijar el importe de esa indemnización y entregarla desde luego.." Semanario Judicial de la Federación Tomo LXI, pág. 2899.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la nación no ha sustentado un criterio firme para interpretar el término "mediante" indemnización.

La Corte ha dicho que el artículo 27 Constitucional quiere que la indemnización sea al mismo tiempo que la expropiación. (Jurisprudencia S.C. 1917-1954 tesis 462, pág. 889). Después ha sostenido que para que la garantía individual del requisito de la indemnización sea efectiva, es necesario que ésta no sea ilusoria, sino real y oportuna, siendo indispensable que se haga si no en el momento preciso del acto posesorio, si a raíz de haberse ejecutado ese acto, que deberá declararse bajo esa condición constitucional y para alcanzar ese fin el pago debe hacerse sin más dilación que la necesaria para fijar el monto de lo debido (Jurisp. S.C. 1917-1954, tesis 467 pág. 897. Posteriormente, la Corte cambio de opinión y afirmó que el Estado puede ordenar el pago dentro de las posibilidades del erario (jurisprudencia S.C. 1917-1954 tesis 464 pág. 893).

IV. MEDIOS DE IMPUGNACION CONTRA LA EXPROPIACION.

A. Procedimientos.

El autor Fraga, nos da la siguiente definición, del procedimiento administrativo en los siguientes términos:

"El procedimiento administrativo está constituido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución que se dicta, no es de modo arbitrario sino de acuerdo con las normas legales" (1)

Dentro de nuestro sistema legal, se ha adoptado la posición de organizar procedimientos especiales al acto que ha de realizarse, diferenciándolos del procedimiento judicial; así tenemos el procedimiento especial, que se sigue en materia de expropiación en la Ley vigente.

Constituye este procedimiento, no un juicio, sino un trámite administrativo con sus propias normas adecuado a las necesidades que tiene que satisfacer en cuanto a su objetivo fundamental: La expropiación.

La suprema Corte de Justicia ha confirmado el criterio anterior, en cuanto que nos ha expresado en

(1) Fraga, Gabino. Op. Cit. pág. 254

en una de sus tesis:

EXPROPIACION, PROCEDIMIENTO EN LA.- "Es inexacto que se requiera un procedimiento judicial para llevar a cabo la expropiación, pues el artículo 27 constitucional sólo concede intervención a la autoridad judicial, en lo relativo a la expropiación del exceso o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación fiscal". (2)

A continuación, procederemos a estudiar qué es el recurso administrativo, y encontramos que el maestro Fraga dice que: "recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque o anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoponibilidad del mismo". (3)

A continuación, el autor citado nos indica o relaciona los elementos que constituyen el recurso administrativo.

(2) Semanario Judicial de la Federación Tomo LXV, pág. 9438.

(3) Fraga, Gabino Op cit. pág.435

Elementos constitutivos del recurso administrativo.

1.- Para que exista el recurso se requiere, en primer lugar, que haya una declaración administrativa de utilidad pública y expropiación que recurrir,

2.- Que tal declaratoria afecte los bienes o derechos del particular.

3.- Que la Ley fije la competencia de la autoridad ante la que se debe interponer el recurso.

4.- Que se fije el término dentro del cual debe ser interpuesto el recurso.

5.- Que se determinen los requisitos de forma y de fondo que sirvan para tener legalmente interpuesto el recurso.

6.- Que se establezca el procedimiento que debe seguirse por la autoridad para que se tramite el recurso, determinando las formalidades que deben cumplirse, especificando las pruebas que puedan ofrecerse y rendirse; que se fijen los términos probatorios y términos dentro del cual se debe dictar la resolución al recurso interpuesto.

1.- Tramitación de los recurso administrativos.

En relación con la tramitación de los recursos administrativos contenidos en la Ley de Expropiación de 1936, o sea, el recurso de revocación y el de reversión, podemos afirmar que dicha Ley no contiene disposiciones que fijen los principios sobre los cuales se haga el procedimiento o trámite de tales re cursos; la Ley citada sólo menciona que los propieta rios afectados podrán interponer dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo el recurso de revocación, y en relación con la rever sión, sólo indica que si los bienes expropiados no son destinados al fin que dió causa a la declaratoria de expropiación dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión.

Recurso de Revocación.

Es un medio de defensa de que gozan los parti culares para la protección de sus derechos. Este me dio de defensa es concebido por los ordemamientos -- jurídicos en el caso que nos ocupa por la Ley de Ex -propiación vigente, consignado precisamente en los artículos 5 y 6 del Ordenamiento citado.

Así tenemos que este recurso es procedente cuando derechos y bienes del particular resultan afec tados por la declaratoria de expropiación por causa-

de utilidad pública para obtener, en términos legales, la revisión del acto expropiatorio, a fin de que la superioridad administrativa lo revoque, anule o reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoponibilidad del mismo.

Los propietarios afectados podrán interponer dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo recurso administrativo de revocación, y una vez que éste se hubiere resuelto negativamente, o en el caso de no haberse interpuesto, la autoridad administrativa que corresponda procederá a la ejecución de la declaratoria salvo que se trate de satisfacción de necesidades colectivas, en caso de guerra o trastornos interiores: del abastecimiento de ciudades o poblaciones, de viveres o artículos de consumo necesario o de procedimientos para combatir epidemias, epizootias, incendio, plagas y otras necesidades públicas (fracciones VI, VII, X, del artículo primero de la Ley de Expropiación) pues en todos esos casos la ejecución de la declaratoria respectiva se hará sin esperar la interposición ni la resolución del recurso de revocación.

3.- Autoridades competentes para conocer del recurso revocación.

Para que proceda el recurso de revocación es indispensable que haya un acto de autoridad administrativa que declare de utilidad pública la expropiación de determinados bienes, siendo necesario que esos bienes afectados sean del sujeto recurrente, es decir, de su propiedad.

La Ley de Expropiación concede el derecho de interponer el recurso exclusivamente a los propietarios de los bienes afectados, por lo que si no se demuestra la propiedad, no se puede dar entrada al recurso.

En la práctica administrativa se establece la obligación del recurrente de identificar los bienes que se expropián, son suyos y, que considera afectados por la declaratoria de expropiación. La identificación de los bienes y la demostración del derecho de propiedad de los mismos son, pues, requisitos necesarios para la procedencia del recurso.

La citada Ley de Expropiación, establece claramente la competencia de la autoridad ante la que debe interponerse el recurso de revocación, satisfaciendo con esto uno de los elementos constitutivos del recurso administrativo.

La Ley citada establece que el recurso administrativo de revocación se interpondrá en la Secretaría de Estado, Departamento administrativo que haya tramitado la expropiación.

Otra de las características que conforma el recurso administrativo es el establecimiento del término dentro del cual debe ser interpuesto el recurso. La Ley de Expropiación establece, en el artículo 5, que el sujeto pasivo de la expropiación podrá interponer el recurso dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo.

B. Requisitos de forma y fondo.

Son aquellos que debe satisfacer el recurrente; han sido establecidos en la práctica administrativa no haciendo referencia a ellos la Ley.

La forma de interponer el recurso de revocación es siempre la escrita, en la que se expresará el nombre y dirección del promovente, el carácter con que promueve, indicando qué bienes de su propiedad resultan afectados por la expropiación, así como las medidas, linderos y sup. y datos que permitan la identificación de los bienes expropiados en la declaratoria que se recurre; se exige, además que se acredite la personalidad con que se promueve, por los medios legales establecidos por las leyes; que se acompañen las escrituras de propiedad, inscritas en el registro público de la propiedad, vigente, finalmente se mencionará por el recurrente los fundamentos de derecho en que funde su acción.

B. Términos probatorios.

En la práctica administrativa, los términos probatorios son muy irregulares, no existiendo al efecto una norma para concederlos. Estos términos de prueba varían entre los cinco y los treinta días; a estos términos concedidos por la autoridad administrativa., son agregados los términos extraordinarios que concede, cuando por circunstancias ajenas a la voluntad del recurrente no puede presentar sus pruebas en el plazo concedido al efecto.

Lógicamente el término y plazo concedido al efecto, para el ofrecimiento y presentación de las pruebas debe correr a partir de la fecha en que se da a conocer a los interesados, el Decreto expropiatorio respectivo, sobre este particular no hay disposición que lo establezca.

A este respecto las leyes establecen que, por ejemplo las autoridades judiciales publiquen sus acuerdos relativos a las promociones hechas por los interesados en los periódicos u órganos de publicidad que al efecto tienen. Pongamos, por ejemplo, el Boletín Judicial.

Ahora bien, como la Ley de Expropiación no tiene ninguna disposición a este respecto, en la práctica se originan discusiones entre los promoventes y las autoridades administrativas, para determinar la fecha en que el sujeto expropiado conoció el acuerdo en que se le concede término de prueba.

Pruebas.

Las que se ofrecen en el recurso de revocación son las mismas que se establecen en el derecho común, las que establece la doctrina; estas pruebas pueden ser documentales, como testimonios de escrituras, documentos públicos etc., en los casos en que sea imposible al recurrente presentar las pruebas que ofrece, puede pedir a la autoridad que tramita el recurso, pida los informes o documentos indicados por el particular; esto si lo estima procedente, a los lugares donde se encuentren.

Pruebas periciales, consistentes en dictámenes de peritos ofrecidos al efecto por la parte afectada debiendo completarse esta prueba con el peritaje rendido por los peritos de la autoridad administrativa, dictamen que se hará sobre el cuestionario de preguntas presentado por el sujeto expropiado.

Cabe, también, la prueba de inspección ocular que tiene por objeto que un representante de la autoridad administrativa se traslade al lugar que se ha de inspeccionar y levante una acta, en la que hagan constar aquellas circunstancias perceptibles a la vista y que no requieran conocimientos especializados y que se demuestren los hechos que pretende el recurrente; también es procedente la prueba testimonial y de copias fotostáticas, pero cuando sólo estén debidamente certificadas.

2.- Resolución del recurso.

La resolución del recurso debe dictarse resumiendo los puntos de hecho y de derecho del escrito en que se interpuso el recurso de revocación, mencionando las pruebas ofrecidas, expresando, además las razones que se tengan para estimar consistentes o inconsistentes los puntos de derecho y expresando, además, las normas legales en que se basa la resolución, precisando los efectos de la misma.

De conformidad con el artículo 39, fracción 11 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, corresponde a la Dirección General de Servicios Legales substanciar los procedimientos administrativos de revocación, proponiendo la determinación procedente.

C. El amparo contra expropiación.

El juicio de amparo, medio de control constitucional por excelencia, reviste gran importancia e interés para el estudioso del derecho desde, los - puntos de vista doctrinal y práctico, habida cuenta de que en él se cristalizan los más caros anhelos de la impartición de justicia en nuestro estado de derecho.

Como anteriormente, en el presente Capítulo vimos los recursos administrativos que contempla la la Ley de Expropiación, así como su tramitación ante las autoridades administrativas. Ahora nos referiremos al amparo como un medio que establece la Constitución para salvaguardar la garantía de propiedad, - ya que ésta constituye un derecho, que se refiere a un orden jurídico que el poder público reconoce y garantiza.

Veremos cómo el juicio de amparo es el instrumento procesal creado por nuestra Constitución Federal, para que los gobernados puedan hacer proteger - sus garantías constitucionales de las violaciones que al respecto cometen las autoridades del Estado.

Como sabemos, es de explorado derecho que en México, como en otros países el régimen de propiedad privada, ha sido elevado al rango de garantía constitucional, a través del artículo 27 de nuestra Carta Magna, bajo el sistema de control de la constitucionalidad por órgano jurisdiccional, y ha sido celosa-

mente tutelado mediante el juicio de garantías, por el Poder Judicial de la Federación.

Mediante las garantías de seguridad jurídica de legalidad y de audiencia, principalmente, es como se protegen, entre otras, las garantías constitucionales referidas al régimen de propiedad privada.

Empezaremos viendo el concepto de amparo, recordando algunas definiciones de autores nacionales, toda vez que consideramos necesario precisar su alcance y sus efectos.

"La voz amparo, como sinónimo de protección, proviene de *emparamentum*, sea, la protección que otorgaban los reyes a los súbditos que lo solicitaban"

(1). La anterior definición nos la da el autor Arilla Bas, agregando además que este significado histórico no ha perdido actualidad, toda vez que en los términos del artículo 107, fracción II, de nuestra Carta Magna, el objeto de la sentencia de amparo es restituir al quejoso en el uso y goce de la garantía constitucional violada.

El insigne maestro, Burgoa, sostiene la que "El juicio de amparo es un medio de control de constitucionalidad (género próximo), ejercitado por órgano jurisdiccional, en vía de acción, que tiende a proteger al quejoso o agraviado en particular en los

(1) Arilla Bas Fernando el "Juicio de Amparo", Editorial Kratos, S.A. la edición. México 1982 pág. 16

casos a que se refiere el artículo 103 Constitucio -
nal". (2)

Por su parte, el maestro Arellano García, nos proporciona la siguiente definición: "Es la institu -
ción jurídica por la que la persona física o moral,
denominada quejoso, ejercita el derecho de acción, -
ante órgano del Estado, federal o local o municipal,
denominado "autoridad responsable", un acto o una -
ley que el citado quejoso estima, vulnera las garan -
tías individuales o el régimen de distribución compe -
tencial entre Federación y Estados, para que se le -
restituya o mantenga en el goce de sus derechos, des -
pués de agotar los medios de impugnación ordinarios"(3)

Alfonso Noriega: "El amparo es un sistema de
defensa de la Constitución y de las garantías indivi
duales de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que
se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial
Federal y que tiene como materia leyes o actos de au -
toridad que violen las garantías individuales, o im -
pliquen una invasión de la soberanía de la Federación
en la de los Estados, o viceversa, y que tienen, como
efectos, la nulidad del acto reclamado y la reposi
ción al quejoso en el goce de la garantía violada,
con efectos retroactivos al momento de la violación"(4)

(2) Burgoa, Ignacio "El juicio de amparo" op cit. pág.

(3) Arellano García, Carlos, Op. cit. pág.⁴³⁴ "Práctica
Forense del juicio de Amparo."

(4) Noriega Cantú, Alfonso. "Lecciones de Amparo". E
ditorial, Porrúa, S.A., 2a edición, México 1980 pág.
300.

Solamente expusimos algunas concepciones que sobre el amparo se han elaborado, no sin indicar que tienen elementos comunes y diferentes puntos de contacto en lo que atañe a la implicación jurídica de nuestra institución.

Prosiguiendo con la temática, veremos cómo es importante el juicio de amparo, como medio de defensa constitucional, y resulta obligado exponer algunas ideas respecto de su naturaleza.

Por cuanto a su naturaleza, algunos tratadistas lo consideran como un recurso y otros cómo un -- juicio. La propia Ley de Amparo, reglamentaría de los artículos 103 y 107 constitucionales, lo denomina -- Juicio de Amparo en su artículo 1.

En otras ocasiones, los doctrinarios de la materia consideran que el amparo no es un recurso ni un juicio, pues estos términos se emplean incorrectamente, ya que el amparo es, en realidad, un proceso. "Sostener que se trata de un juicio, es confundir el concepto de éste con el de proceso, no obstante que, técnicamente, tienen significados diferentes". (5)

"La legislación anterior consideraba al amparo como un recurso, y la actual como un juicio. La controversia doctrinal que existe respecto de su naturaleza, se resuelve, desde luego, a favor del segundo concepto y no del primero. La nota esencial -

(5) Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera Jorge "Ley de Amparo" Edit. Porrúa, S.A., 50 edición México 1969. pág. 432

del recurso es la devolución de la jurisdicción, es - decir, la transferencia del negocio a otro tribunal, de jerarquía superior, y del cual se ha recibido la jurisdicción para que vuelva a ser examinada; por lo que respecta al amparo, resulta inconcluso que la -- autoridad responsable no ha recibido la jurisdicción de la autoridad Judicial Federal." (6)

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que el juicio de Amparo, no es un recurso estricto sensu, sino un procedimiento autónomo de la secuela procesal, en la cual se originó el acto reclag mado. En efecto, dicho Tribunal ha sostenido: En el juicio de Amparo sólo se discute si la actuación de la autoridad responsable violó o no garantías individuales, sin que sea dicho juicio una nueva instancia de la jurisdicción.

(6) Arilla Bas Fernando "EL Juicio de Amparo"
Op. cit. Pág. 18

Veremos, a continuación, que el juicio de amparo tiene por objeto que los tribunales de la Federación resuelvan sobre la constitucionalidad de los actos de autoridad que violen las garantías individuales, en perjuicio de un gobernado.

Por lo anteriormente expuesto, podemos concluir que, para que el juicio de amparo sea procedente, se requieren, los siguientes presupuestos: Un acto reclamado, garantías individuales violadas, afectación del interés jurídico y un quejoso.

En este sentido se ha pronunciado la Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sostener la siguiente tesis:

AMPARO, PRESUPUESTOS DEL. La acción constitucional de amparo, para su legal procedencia, requiere de estos presupuestos: a) Un quejoso b) un acto reclamado; c) una autoridad responsable, y d) La expresión de los conceptos de violación, que origine el acto reclamado a la persona física o moral quejosa".(7)

Acto reclamado.- "El acto reclamado en general es aquel que se imputa por el afectado ó quejoso a las autoridades contraventoras de la Constitución en las diversas hipótesis contenidas en el artículo 103. La anterior acepción, es tratada por el maestro Burgoa en su obra el Juicio de Amparo.(8)

(7) Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación., Pág. 35 Informe de Labores de 1970.

(8) Burgoa, Ignacio "El juicio de amparo" Op. cit. pág. 207

Haremos referencia a algunos autores nacionales, respecto a lo que dicen del acto reclamado, establecen que:

Para González Cossio, "el acto reclamado es, según se ha perfilado, cualquier actividad estatal de carácter soberano, que lesione derechos fundamentales del hombre, contra lo establecido por el artículo 103 de la Constitución. " (9)

Soto Gordo y Liévana Palma dicen que; "en términos generales, el acto reclamado en el juicio de amparo lo constituye toda actividad de autoridad que alguna forma viole, en perjuicio de un particular las garantías que otorga la Constitución, principalmente en sus 29 primeros artículos, y tal actividad puede serlo, desde el acto legislativo, que se objetiviza en la Ley, hasta el simple acuerdo u orden de la más modesta autoridad de carácter Federal, Estatal o Municipal". (10)

Por su parte, el acto reclamado, en sentido estricto, no involucra al concepto ley o acto legislativo, sino que se encuentra constituido por una conducta de autoridad que puede consistir en una acción o en una omisión, materialmente administrativa o judicial, y se atribuye a la autoridad señalada como responsable.

(9) González Cossio, Arturo "El Juicio de Amparo" Universidad Nacional Autónoma del Estado de México., 1973 pág. 29

(10) Soto Gordo, Ignacio y Liévana Palma, Gilberto "La Suspensión del Acto reclamado en el Juicio de Amparo.", Edit. Porrúa 1959. pág. 20

En este sentido, Briseño Sierra, expone que:
"la conducta de la autoridad puede conducir a un acto o a una omisión." (11)

Burgoa, a su vez, estima "...se entiende por acto de autoridad cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo; imputable a un órgano - del estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas, conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas y que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente." (12)

Pasemos, ahora al estudio de lo que se entiende por quejoso y veremos que es la persona que solicita el amparo y protección de la Justicia Federal - para sí.

Sin pretender agotar el tema, y sólo para precisar el concepto de quejoso que habremos de manejar en el desarrollo de este estudio, debemos atender al texto de los artículos 103 de nuestra Carta Magna y, 1 de la Ley de Amparo, así como a lo dispuesto en - los artículos 4 y 73, V. de la Ley indicada, que dicen respectivamente lo siguiente:

Art. 4 El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la Ley que se reclama, pudiendo hacerlo por sí o por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponde a una causa criminal, o por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en - que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por agraviado, por su representante legal o por su defensor.

Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

V. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso.

De los dos preceptos transcritos anteriormente concluimos que el quejoso es la persona física o moral que solicita el amparo y la protección de la Justicia Federal a cuyo nombre se solicita; además de que para el ejercicio válido de la acción de amparo, debe la autoridad responsable, al través del acto reclamado, afectarle en su esfera jurídica en modo directo.

Lo anterior tiene su apoyo en la tesis sig.:

"AMPARO. Sólo puede promoverse y seguirse por la parte a quien perjudica el acto que se reclama, pudiendo hacerlo por sí, por apoderado por representante legítimo por su defensor, y también por medio de algún pariente, y hasta por un extraño, en los casos que expresamente lo permita la Ley." (13)

- (11) Briseño Sierra, Humberto. Teoría y Técnica del Amparo, Editorial Porrúa 1966: pág. 278
- (12) Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo., pág. 206
- (13) Semanario Judicial de la Federación Tomo XIV 5a época pág. 1840 Núm. 29

Ahora determinaremos qué es autoridad responsable para los efectos del amparo; para ello, inicialmente nos remitiremos a la Ley de Amparo en su art. 11, y vemos que establece lo siguiente:

Art. 11.- Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado.

Los tratadistas de Derecho Constitucional, desde la época de Vallarta, consideraron que el término autoridad para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar, no como simples particulares, sino como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho mismo de ser pública la fuerza de que disponen.

En la doctrina, en los últimos años, González Cossío, considera que: "Todo organismo estatal que actúa como persona jurídica de derecho público, con carácter de soberano, puede ser considerado como autoridad responsable, incluyendo los organismos descentralizados, cuando actúan externamente por disposición de la ley y por medio de autoridades estatales que ejecutan actos no por propia decisión, sino por decisión del organismo descentralizado, de acuerdo con la Ley correspondiente." (14)

(14) González Cossío, Arturo. Op. cit. pág. 2

El maestro Burgoa estima que; "...autoridad es aquel órgano estatal, de facto o de iure investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa. (15)

Consideramos oportuno transcribir las siguientes tesis de Jurisprudencia del más alto Tribunal de Justicia del País:

"Autoridades. Quienes lo son. El término autoridades para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen". Apéndice 1975, octava parte, pleno y salas, tesis 53, pág. 98.

Autoridades responsables. "Lo son no solamente la autoridad superior que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecuten o traten de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el amparo". Apéndice 1975, octava parte, pleno y salas, tesis 54 pág. 98

Autoridades responsables "Lo son tanto la autoridad que ejecuta, como la superior que sanciona sus actos." Pág. 116 Sexta Parte, Apéndice 1917-65.

(15) Burgoa, Ignacio. Op. cit. pág. 338

Ahora pasaremos a ver los principios fundamentales - del juicio de amparo, toda vez que los consideramos importantes ya que, como hemos visto a través del presente Capítulo las bases procesales que rigen nuestro juicio de garantías se encuentran consignadas en el artículo 107 constitucional, el cual, en sus diversas fracciones, establece el régimen de seguridad jurídica y preservación de los derechos fundamentales del hombre.

Los principios rectores del juicio de amparo han sido clasificados con mayor o menor rigor procesal por los tratadistas. En realidad todos ellos obedecen a criterios semejantes, puesto que derivan de las bases que sienta el artículo 107 de la Constitución.

Es por ello que veremos, en una forma sucinta dichos principios, los cuales son:

a) Principio de iniciativa o instancia de parte agraviada. Este consiste en que el amparo sólo procede a petición de parte interesada, nunca de oficio. Es necesario que se cause un perjuicio o se sufra un daño que recibe el nombre de agravio, para que los tribunales federales competentes resuelvan si han violado en contra de la persona agraviada sus derechos individuales o sociales consignados en la Constitución.

En la Constitución Mexicana, la fracción I del artículo 107 y el artículo 4 de la Ley de Amparo, consagran el principio de instancia de parte agraviada.

Si no existiera este principio no se hubiera podido consolidar el juicio de amparo.

b) Principio de prosecución judicial.- Este origina la substanciación del juicio de amparo que se encuentra prevista en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución en la que se establecen las formas procesales que debe revestir el juicio de amparo.

c) Principio de definitividad del juicio de amparo.- Consiste en que para acudir al juicio de garantías se deben agotar todos los recursos que la Ley rige del acto reclamado. De tal virtud que, existiendo un medio de impugnación ordinario, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente. Deben agotarse, antes de interponer el juicio de amparo, todos los recursos ordinarios que señale la Ley que rija el acto reclamado, salvo las excepciones que la misma establezca, así como la jurisprudencia de la Suprema Corte.

d) Principio de relatividad de la sentencia de amparo.

Este principio consiste en que la sentencia de amparo que se dicte, en sus puntos resolutivos, ha de abstenerse de hacer declaraciones generales de inconstitucionalidad o ilegalidad y ha de limitarse a conceder el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso que hizo valer la demanda de amparo, respecto del acto o ley de la autoridad responsable

que constituyó la materia del amparo, sin abarcar otras autoridades que no fueron parte, ni otros actos reclamados que no se propusieron en la demanda de amparo.

El fallo no ha de trascender a sujetos que no participaron en el respectivo juicio de amparo, ni - afectará situaciones que no se llevaron a la controversia constitucional.

Esto es, la llamada fórmula Otero, a través de la cual se evita que las sentencias de amparo tengan efectos erga omnes, es decir, generales, sino que las resoluciones sólo deben limitarse a amparar y proteger al quejoso en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que se hubiere reclamado.

e) Principio de estricto derecho y la facultad de suplir la queja deficiente.

Consiste en que los fallos que aborden la - cuestión constitucional planteada en un juicio de garantías, el órgano de control sólo debe analizar los conceptos de violación expuestos en la demanda respectiva, sin formular consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos conceptos. La facultad de suplir la deficiencia de la queja implica no ceñirse a los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo, sino que, para decidir sobre el otorgamiento o no de la protección federal, el órgano de control puede

puede sustituir al quejoso en sus conceptos de violación oficiosamente.

f) Principio de procedencia del amparo.

Los órganos competentes para conocer de nuestro juicio de garantías son los tribunales de la Federación, que en su orden jerárquico son: Suprema - Corte de Justicia, Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito.

Además para el insigne maestro Burgoa existen otros dos principios y son los siguientes:

g) Principio de procedencia de amparo directo

h) Principio de procedencia de amparo indirecto.

Estableciéndose la procedencia de uno u otro en razón de la naturaleza del acto reclamado. En efecto cuando se trate de una sentencia definitiva civil, penal o ^{administrativa} o de un laudo, procederá el amparo directo en tanto que cuando no se trate de tales resoluciones sino de otro tipo de actos que no tengan tal carácter, pero que también sean violatorias de garantías individuales, será procedente el amparo indirecto.

1.- Amparo contra Ley.

En páginas anteriores, ha quedado establecido que, en los términos del artículo 107 Constitucional, el amparo se tramita como un juicio, como un proceso judicial y se inicia, por tanto, por el ejercicio de una acción especial, la acción de amparo que, por su propia naturaleza pone en movimiento, la jurisdicción también especial, consignada en el artículo 103 de la propia Ley Fundamental y que está confiada a los tribunales de la Federación.

En el presente apartado trataremos lo referente al amparo contra leyes, ya que consideramos es el problema de mayor altura que se maneja en el juicio de amparo, como veremos más adelante.

La Ley tiene doble concepto: material y formal. En sentido material, la ley es toda norma de carácter abstracto y general. En sentido formal, la Ley es toda norma emanada del órgano a quien corresponde la facultad legislativa, de acuerdo con el régimen constitucional del País.

El artículo 103 de nuestra Carta Magna y la propia Ley de Amparo hacen referencia, a la Ley en sentido material no formal. Así, por Ley ha de entenderse la disposición emanada del Congreso de la Unión o de las Legislaturas de los Estados y en general, de toda autoridad administrativa, dotada de potestad reglamentaria.

Empezaremos haciendo referencia, en primer término, a la Ley stricto sensu, o sea la norma expedida por el órgano legislativo.

En principio, vemos que las resoluciones del órgano legislativo solamente pueden ser derogadas, - modificadas o aclaradas por éste, siguiendo el proceso que sirvió para crear a las mismas.

Ahora bien, para que proceda el amparo contra una ley es necesario que por su sola expedición cause perjuicio al quejoso (artículo 114 fracción I de la Ley de Amparo). Es decir, la Ley ha de ser autoaplicativa, entendiéndose por tal aquella cuyos preceptos adquieren por el sólo hecho de su expedición, el carácter de inmediatamente obligatorio, sin que se requiera de un acto de aplicación posterior, emanado de autoridad para causar un perjuicio al quejoso.

Como el amparo en general debe solicitarse, tanto contra la autoridad ordenadora, como contra la ejecutora, el amparo contra leyes se enderezará contra los órganos de creación, promulgación y publicación y los que hayan de proveer a su exacta observancia en la esfera administrativa.

Distinta hipótesis a la anterior, lo es la relativa al amparo solicitado no contra la Ley sino contra acto stricto sensu, aplicativo de una ley que se estime inconstitucional. En este caso el quejoso-

debe señalar como autoridad responsable además de la ordenadora o ejecutora del acto, a la que creó la -- norma contraria a la Constitución.

Tenemos que la inconstitucionalidad de una Ley deriva de su oposición a la Carta Magna.

Pasemos ahora a ver los conceptos de Ley autoaplicativa y Ley heteroaplicativa.

"La expresión "auto", de origen griego, es un elemento compositivo que entra en la formación de algunas voces españolas con el significado de "propio o uno mismo". Es por ello que cuando denominamos autoaplicativas a algunas leyes nos referimos a la - circunstancia de que la Ley produce efectos jurídicos frente a alguno de sus destinatarios, por sí misma, sin requerir de un acto intermedio de aplicación.

Entendemos por Ley autoaplicativa, aquella Ley cuyos preceptos adquieren, por el sólo hecho de su expedición el carácter de inmediatamente obligatorio sin que se requiera un acto concreto de aplicación posterior, emanado de autoridad, para causar un perjuicio al quejoso.

El autor Arellano García establece "respecto de las leyes autoaplicativas, al iniciarse la vigencia de las normas en ellas contenidas, se produce el fenómeno de que hay gobernados que inmediatamente -- derivan deberes jurídicos de tales normas o leyes. Por

tanto, si esos deberes afectan sus garantías individuales o sus derechos derivados de distribución competencial entre Federación y Estados, procede el juicio de amparo". (16)

Por otro lado se consideran leyes "heteroaplicativas" aquellas que, por si solas, cuando se inicia su vigencia, no afectan la esfera jurídica de los gobernados, creando deberes a su cargo, o extinguiendo o transformando sus derechos, sino que es menester la aplicación de la norma jurídica mediante un acto de aplicación posterior. La expresión "hetero", a manera de prefijo significa "otro" ello quiere decir que la actualización de los efectos jurídicos de la ley, requieren que otro sujeto realice actos de aplicación. La ley, por si misma no produce efectos jurídicos inmediatos, requiere el acto de aplicación o de ejecución que actualiza los efectos jurídicos de la norma jurídica." (17)

Es importante hacer la distinción entre normas heteroaplicativas y autoaplicativas, es útil por cuanto a que las segundas normas (autoaplicativas), son impugnables por medio del juicio de amparo a partir de su vigencia, sin que ello requiera de su aplicación.

(16) Carlos Arellano "El Juicio de Amparo". pág. 565

(17) Carlos Arellano Op. Cit. pág. 128

Esto es quien las impugna tiene interés jurídico en hacerlo pues de forma inmediata, como hemos visto - por la sola iniciación de vigencia de la norma jurídica, ha derivado deberes o ha visto extinguidos o restringidos sus derechos. No requiere el correspondiente acto aplicativo para que la norma jurídica -- produzca sus consecuencias de derecho.

Por otra parte tenemos que las normas hetero--aplicativas no son impugnables en amparo mientras no se realice el acto de aplicación correspondiente. Si se impugnaran faltaría el correspondiente interés jurídico en el quejoso puesto que por si mismas dichas normas no han restringido ni extinguido derechos ni han engendrado deberes jurídicos a cargo del quejoso.

Término para la interposición de la demanda de amparo.

Los términos para el amparo son improrrogables ya que la Ley, no contiene disposición alguna que autorice su prórroga; y preclusivos puesto que transcurridos los lapsos marcados por la Ley, las partes pierden el derecho que pudieron ejercer durante ellos.

El término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contará desde el día siguiente al que se haya notificado al quejoso la resolución o acuerdo que reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiere ostentado sabedor de los mismos.

Al respecto la propia Ley de Amparo contiene los preceptos que rigen los términos para interponer amparo en sus artículos 21 al 26, y así tenemos que, el artículo 21. Establece que el término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contará desde el día siguiente al que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.

Artículo.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

- 1.- Los casos en que a partir de la vigencia

de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días.

II.- Los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales.

En estos casos la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo.

III.- Cuando se trate de sentencias definitivas dictadas en asuntos judiciales de orden civil, en los que el agraviado no haya sido citado legalmente para el el juicio, ... quedará sujeto al término anterior.

No se tendrán por ausentes, para los efectos de este artículo, los que tengan mandatarios que los representen en el lugar del juicio; los que hubiesen señalado casa para oír notificaciones en él, o en -- cualquiera forma se hubiesen manifestado sabedores -- del procedimiento que haya motivado el acto reclamado.

Resumiendo tenemos que el término prejudicial general para la interposición de la demanda de amparo es de quince días establecido por el artículo 21 de la Ley de Amparo, las excepciones a esta regla se con tienen en el artículo 22, un tanto fijadas en aten ción a la naturaleza del acto reclamado y a la resi dencia del quejoso.

La fracción I del artículo 22 de la Ley de Am-
paro se refiere a las leyes autoaplicativas, el men-
cionado precepto dispone, exceptuán de lo dispuesto
en el artículo anterior los casos en que por la sola
expedición de una ley, ésta sea reclamable en la vía
de amparo, pues entonces el término para la interposi-
ción será de treinta días. Pero tratándose de leyes
heteroaplicativas el término para impugnarlas en am-
paro a través del acto de aplicación respectivo es
de quince días, contados a partir de la notificación
de éste o del momento en que el agraviado se haga sa-
bedor o tenga conocimiento de él, y siempre que sea
el primer acto aplicativo del ordenamiento legal que
se combata.

Lo establecido en dicha norma parece suficien-
temente claro; cuando la ley por su sólo expedición
causa perjuicio al agraviado, éste tiene acción con-
tra la ley en dos momentos que son: El primero es al
promulgarse la Ley inconstitucional, dentro de un pla-
zo de 30 días; el segundo tiene lugar dentro de los -
quince días al primer acto de aplicación de dicha Ley.

2.- El acto concreto de aplicación a la Ley de Expropiación.

Primeramente, en este apartado trataremos lo referente al estudio del acto concreto de aplicación, para posteriormente referirnos a la Ley de Expropiación en lo que se refiere al acto concreto de aplicación.

En el apartado inmediato anterior vimos, de manera muy somera, lo referente al amparo contra leyes autoaplicativas y heteroaplicativas. Quedó establecido cómo nuestra Lex Legum, en su artículo 103, regula su procedencia al establecer, en sus tres fracciones, la procedencia del amparo contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales y a leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales y a leyes o actos de ^{la} autoridad federal o de los Estados que invadan sus respectivas esferas de competencia.

A su vez, el artículo 114, fracción I de la Ley de Amparo, regula lo referente al amparo contra leyes. Vimos los conceptos de Ley auto-aplicativa y ley hetero-aplicativa. Tocanos, ahora, ver, lo referente al acto concreto de aplicación tratándose de leyes heteroaplicativas, que éstas no son impugnables en amparo mientras no se realice el primer acto concreto de aplicación correspondiente, porque si se impugnarán faltaría el correspondiente interés jurídico, puesto que por sí mismas dichas normas no han restringido ni

extinguido derechos ni han engendrado deberes jurídicos a cargo del quejoso; es decir, las leyes heteroaplicativas adquieren vivencia hasta el primer acto de aplicación en un caso concreto, y en relación a un individuo al cual se dirige dicho acto aplicativo.

Cuando un acto de autoridad distinto del legislativo se ejecute materialmente, el precepto que se consideraba contrario a la Constitución, o sea, cuando la ley se aplica a determinados gobernados mediante actos concretos ejecutados en su contra, es entonces cuando la Ley adquiere una existencia real. Por ende, la persona agraviada tiene el derecho de pedir amparo contra su aplicación. El término para pedir amparo transcurre a partir del conocimiento del acto de aplicación, o cuando se notifica el acto de autoridad.

Por ello, podemos decir, válidamente, que cuando se trata de leyes heteroaplicativas, éstas sólo producen afectación a través del acto concreto de aplicación correspondiente .

Consideramos importante reiterar que, para estar debidamente autorizados para actuar en todo proceso, se requiere que estemos legitimados, bien sea activa, o pasivamente. En el juicio de amparo para que una persona quede debidamente legitimada para intentar acción de amparo, deberá acreditar que el acto de autoridad que impugna le causa perjuicio o afectación-

a su esfera jurídica. En el caso de amparo en contra de una ley, le debe causar al quejoso una afectación de este tipo, y quien no justifique que no se le causa éste, deberá sobreseerse el juicio constitucional de que se trate. En efecto, lo aseverado en el párrafo que antecede tiene su fundamento, según el maestro Burgoa, al decirnos que uno de los principios jurídicos constitucionales sobre los que descansa el juicio de amparo lo es, precisamente, la existencia de un agravio personal y directo, de tal suerte que, cuando no hay ese agravio, aquel es improcedente; agregando, además, el maestro Burgoa, que "Si una ley, por la naturaleza misma de los términos en que está concebida no produce por sí sola ningún agravio, es lógico que contra ella no puede ejercitarse la acción de amparo pues falta en esta hipótesis la causa próxima de la misma; es decir, la presencia del perjuicio o daño individual concreto y directo. En cambio, cuando se trata de una ley auto-aplicativa, que por sí misma, por el mero efecto de su promulgación afecte a alguien o a una categoría determinada de personas, ocasionándoles un agravio, sin que sea menester para ello que se ejecute un acto aplicativo concreto, entonces el juicio de amparo es perfectamente procedente". (18)

(18) Burgoa, Ignacio. "El Juicio de Amparo". pág.225
Op. cit.

En otro orden de ideas cabe destacar que en - amparo contra leyes hay una excepción al principio de definitividad; ello de conformidad con el tercer párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, ya que ésta establece que es optativo, para el quejoso hacer valer el recurso o medio de defensa legal que exista contra el primer acto aplicativo o impugnar, desde luego, la ley a través del juicio de garantías.

Cuando se interponga el recurso que señale la ley inconstitucional, o medio de defensa contra el - primer acto-aplicativo, no se entenderá consentida la ley, si se impugna ésta dentro del término de quince días a partir de la fecha de la notificación de la resolución del recurso o medio de defensa legal, aún - cuando para fundarlo se hayan aducido únicamente motivos de ilegalidad.

Así las cosas pasaremos al estudio del acto concreto de aplicación a la Ley de Expropiación. Y tenemos que, para que se presente éste, es necesario que la ley considerada inconstitucional, en este caso la Ley de Expropiación, cause un perjuicio que viole su esfera jurídica del gobernado cuando se ejecuta materialmente dicha ley. Así tenemos que el acto de aplicación de la Ley de Expropiación se presenta cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación un decreto expropiatorio, o bien, se notifica éste - personalmente, al gobernado, o cuando, interpuesto -

el recurso de revocación que prevé la Ley de Expropiación, no modifica, revoca o nulifica dicho decreto. En En tonces el acto concreto de aplicación se dará cuando se notifique la resolución de dicho recurso al gobernado. En casos, el quejoso dispondrá de un término de 15 días para la interposición del juicio de garantías.

De lo anterior podemos inferir que el agraviado no tiene obligación de impugnar la Ley de Expropiación a través de su primer acto de aplicación; aún en contra de ésta procede el recurso de revocación. En esta hipótesis, es optativo, para el quejoso, prescindir de la interposición de dicho recurso y atacar la ley a través de su primer acto aplicativo, o reclamarla en amparo hasta que se dicte resolución en dicho recurso o medio de defensa legal, aunque al deducir éste sólo haya alegado vicios de ilegalidad del primer acto de aplicación contra el que haya decidido deducir el medio impugnativo ordinario (art. 73, fracc. XII/párrafo ^{tercero} de la Ley de Amparo).

A su vez el primer párrafo del artículo antes citado establece que no se entiende consentida tácitamente una ley a pesar de haberse reclamado siendo impugnabile desde del momento de su promulgación, sino sólo en el caso de que tampoco se hubiere interpuesto el amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso, lo cual deja libre el camino a los agraviados para impugnar la ley que consideran inconstitucional, ya sea desde su expedición o ya al momento del primer acto de aplicación.

3.- Amparo contra Ley de Expropiación.

Como sabemos es de explorado derecho que en México, como en otros muchos países, el régimen de propiedad privada ha sido elevado a garantía constitucional al través del artículo 27 Constitucional, bajo el sistema de control de la constitucionalidad por órgano jurisdiccional. Y ha sido celosamente tutelado mediante el juicio de garantías por el Poder Judicial de la Federación.

Es por ello que nos hemos visto motivados a elaborar el presente trabajo. Así las cosas en este apartado veremos lo referente al amparo contra la Ley de Expropiación, reglamentaria del artículo 27 constitucional, tratándose ésta de una Ley inconstitucional por ir en contra de la Constitución. Desde nuestro punto de vista es inconstitucional la Ley de Expropiación porque viola la Constitución, principalmente los artículos 92, 14, 27 de nuestra Lex Legum. En efecto, consideramos que viola el artículo 92 de nuestra Carta Magna, porque al expedirse y promulgarse la Ley de Expropiación, adolece de la falta de refrendo completo, ya que sólo fué refrendada por el Secretario de Gobernación y no se hizo lo mismo con los demás Secretarios del ramo a que dicho asunto correspondía y, en especial, por el C. Secretario de Hacienda y Crédito Público, que en esa época tenía a su cuidado los bienes de la Federación y era, también, la encargada de pagar la in-

demnización respectiva por las expropiaciones, substituida ahora en esa función, por el C. Secretario de Programación y Presupuesto; también es patente la omisión del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, y del entonces C. Secretario de Comunicaciones y obras Públicas, que ahora es substituido por el C. Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología en las funciones relativas a la aplicación de la Ley de Expropiación.

El citado artículo 92 de la Carta Magna, ordena que: "todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho encargado del Ramo a que el asunto corresponde, y sin este requisito no serán obedecidos".

Ahora bien, el decreto Presidencial de 23 de noviembre de 1936, que promulgó la Ley de Expropiación expedida por el H. Congreso de la Unión, fué firmado sólo por el C. Presidente de la República y por el C. Secretario de Gobernación, sin que ningún otro Secretario de Estado haya refrendado tal Decreto, a pesar de que era necesario su refrendo en virtud de las variadas ramas de utilidad pública que enumera el artículo 10. de la Ley y que corrobora el artículo 30. de la misma, cuando dispone que el expediente de expropiación será tramitado por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente.

Conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que se hallaba en vigor el 26 de noviembre de 1936, (Diario Oficial de la Federación de 31 de Diciembre de 1935), debieron refrendar el decreto - promulgatorio de la Ley de Expropiación en cuestión, para que pudiera ser obedecido, el Secretario de Gobernación, el Secretario de Relaciones Exteriores, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Guerra y Marina, el Secretario de la Economía Nacional, El Secretario de Agricultura y Fomento, el Secretario de Comunicaciones y obras Públicas así como el Jefe del Departamento del Trabajo, el Jefe del Departamento Agrario, el Jefe del Departamento de Salubridad Pública, el Jefe del Departamento Forestal y de Caza y Pesca, el Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, el Jefe del Departamento de Educación Física y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, ninguno de cuyos titulates refrendó en - entonces el mencionado decreto presidencial, a pesar de que el artículo 24 de la misma Ley vigente a la sazón de Secretarías de Departamentos de Estado, -- establecía, en concordancia con el citado artículo 92 constitucional que: "Las leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por la Presidencia de la República, deberán para ^{su} validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario o Jefe del Departamento correspondiente, y cuando se refieran a ra -

mas de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos deberán ser refrendados por todos los titulares de las dependencias a que el asunto corresponde".

También es inconstitucional dicha Ley porque viola los artículos 14, segundo párrafo, y 27 de la Constitución por la expedición y promulgación de la misma Ley de Expropiación, porque permite en sus artículos 7 y 8 la ocupación o toma de posesión por el Ejecutivo Federal, sin atender las formalidades de rango constitucional del caso como es la indispensable orden judicial y porque, además, no garantiza en su artículo 20 el pago de una verdadera indemnización.

Es, asimismo, inconstitucional la Ley de Expropiación, por cuanto que en los artículos 7 y 8 se autoriza al Ejecutivo Federal a tomar posesión inmediata de los bienes expropiados, sin recurrir antes a los tribunales ni esperar orden judicial alguna, con lo cual se infringe la garantía que al respecto consagra el párrafo segundo del artículo 14 y tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución, cuando establece éste último, que el ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial pero, dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán, desde luego, a la ocupación". En abierta

contradicción con esta clara y terminante disposición fundamental, permiten los artículos 7o y 8o de la Ley de Expropiación que la autoridad administrativa tome posesión del bien expropiado, sin acudir antes a los tribunales y esperar para ello la orden judicial que exige el mencionado precepto constitucional.

También es inconstitucional la Ley de Expropiación porque con violación del segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución que exige que las expropiaciones sólo pueden llevarse a cabo "mediante indemnización". Sin embargo, el artículo 20 de la Ley de Expropiación concede al Ejecutivo Federal un plazo de diez años para el pago de tal indemnización dejando al arbitrio de las autoridades administrativas el determinar la forma y condiciones para hacer el pago, por lo que ^{en} el fondo se convierte a la expropiación en una verdadera "confiscación", atendiendo a la incertidumbre que genera lo dispuesto en los preceptos de marras, cuando no fué esa la mente del Constituyente del 17, al modificar el texto al respecto de la Constitución de 1857, como se demuestra posteriormente al señalarse la violación directa al propio artículo 27 constitucional.

Es evidente, además que el citado artículo 20, al permitir al Ejecutivo Federal la demora en el pago de la indemnización hasta por el plazo de diez años, convierte en realidad, en ilusoria o ficticia tal indemnización, sobre todo, si se toman

en cuenta los frecuentes procesos inflacionarios que deterioran de manera progresiva e incesante el valor adquisitivo de la moneda.

Cabe decir que, como el amparo en general, debe solicitarse tanto contra la autoridad ordenadora como contra la ejecutora, el amparo contra Ley de Expropiación se enderezará contra los órganos de - creación, promulgación y publicación y los que hayan de proveer a su exacta observancia en la esfera administrativa.

Otra hipótesis para solicitar amparo en contra de un decreto expropiatorio es cuando se viola nuestra Lex Legum, al no apearse al requisito principal para que pueda expropiarse y, que es la causa de utilidad pública. En efecto, el artículo 27 constitucional dispone, en su párrafo segundo, que: "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Si el decreto expropiatorio señalado como reclamado no cumple con la exigencia constitucional - relativa a la existencia de utilidad pública, y que, es nuestro tema central del presente trabajo recep-cional. Así las cosas, tenemos que sólo existe utilidad pública cuando ^{con} el bien expropiado se logre un beneficio para toda la colectividad y no únicamente para particulares. En este sentido se ha manifestado la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"UTILIDAD PUBLICA (EXPROPIACION).- Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece para beneficiar a un particular, sea in dividuo, sociedad o corporación pero siempre particular.

Aquí, como se nota, el decreto que podría constituir el acto reclamado, viola claramente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al no apearse al requisito principal para que pueda expropiarse, por lo que debe otorgarse el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión.

Agregando además, dentro de este supuesto, los siguientes conceptos de violación; el decreto expropiatorio reclamado causa agravio personal y directo, ya que en violación del artículo 27 de la Constitución, no se demostró la existencia de la utilidad pública, lo cual es un requisito sine quibus non para que proceda la expropiación. No basta pues, para considerar existente la causa de utilidad pública el hecho de que la Ley o la autoridad apoyada en aquella manifieste que así es, sino que tal acerto debe ser probado. La afirmación simple y llana de que -- existe una causa de utilidad pública, sin rendir -- prueba alguna en su apoyo, se encuentra en abierta-contradicción con el criterio sostenido por la Suprma Corte, que en reiteradas ocasiones ha establecido que deben rendirse pruebas que justifiquen esa exis

tencia, como se aprecia en la siguiente tesis aparecida en el apendice 1917-1975, Tercera parte, Segunda Sala:

"EXPROPIACION.- Esta Suprema Corte ha sostenido que la expropiación de bienes de particulares, sólo procede, en los términos del artículo 27 de la Constitución Federal cuando exista una causa de utilidad pública y mediante indemnización, y que no es bastante para que la utilidad pública demostrada, el hecho de que la autoridad responsable lo afirmé, sino que es indispensable que se aduzcan pruebas que justifiquen esta utilidad, en el expediente respectivo de expropiación". (pág. 638).

"EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.- Cuando la sociedad tenga interés en que se ejecuten determinadas obras, que se traducen en comodidad y seguridad para la misma sociedad, es requisito independiente respectivo de la expropiación, y sólo con esa justificación es legal la ocupación de bienes ajenos que sean necesarios, ya que no es bastante la simple afirmación sin prueba de la autoridad responsable". (págs 905 y 906).

"UTILIDAD PUBLICA.- No es bastante para que la utilidad pública quede demostrada, el hecho de que la autoridad responsable lo afirmé, en los casos de expropiación sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esta utilidad". (pág.907).

Como se ve, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio jurisprudencial de que las autoridades expropiatorias no sola

mente deben invocar alguna causa de utilidad pública para expropiar, sino que deben acreditar dicha causa en cada caso concreto de que se trate. Dicho en otros términos, la declaratoria de utilidad pública no debe basarse en una simple aseveración de la autoridad expropiante, sino que ésta tiene la obligación de demostrar y justificar que tal causa opera en cada situación concreta en relación con la cual se expida o haya expedido el decreto correspondiente.

Por otra parte, toda causa de utilidad pública debe ser concreta y específica y operar o registrarse en la realidad. En otras palabras, dicha causa debe ser objetiva, o sea, que no sólo se afirme por la autoridad expropiante sin que esté justificada realmente. Ninguna causa de utilidad pública puede inventarse. Su invocación debe estar demostrada en la situación concreta en que se pretende que opere. Dicho en otros términos, la autoridad expropiadora debe aplicar correctamente la causa de utilidad pública que la Ley prevea al caso concreto de que se trate.

Para lograr dicha concreta aplicación se requiere que en el decreto expropiatorio se especifiquen, detallen o pormenoricen los hechos, circunstancias o elementos que concurran en la situación concreta sobre la que verse la expropiación para constatar que tales hechos circunstancias o elementos encuadran dentro del supuesto legal de la utilidad pública.

Además, en el propio decreto expropiatorio la autoridad que lo expida debe señalar las pruebas o estudios que la hayan llevado al convencimiento de que en dicha situación concreta funciona la causa de utilidad pública que se invoque.

En este supuesto, el decreto expropiatorio reclamado por vicios propios viola la garantía de legalidad instituida en la primera parte del artículo 16 constitucional, en virtud de que no está fundado ni motivado legalmente. La ausencia de fundamentación y motivación legales se patentiza, pues que la autoridad responsable se concretó a decretar la expropiación incurriendo en la violación del artículo 27 constitucional al no haber probado la existencia de la causa de utilidad pública.

Además, se debe agregar en este supuesto que se patentiza la falta de fundamentación y motivación legales por haberse dejado de observar lo dispuesto en el artículo 30. de la Ley de Expropiación y, con comitantemente, el artículo 16 constitucional al no formarse un expediente previo a la expropiación y decretar ésta sin cumplir con ese requisito. Efectivamente, el artículo 30. de la Ley de Expropiación impone la obligación a la autoridad expropiante, de formar un expediente de expropiación. En el que se deben hacer los estudios necesarios para demostrar la existencia de la utilidad pública, así como la factibilidad de que con el bien expropiado se satis-

faga la necesidad colectiva que se ha de cubrir con tal medida. Sin embargo, las autoridades responsables no observaron el precepto legal a que se hace referencia, violando no sólo la Ley de Expropiación, sino que también contravienen a la Constitución en su -- artículo 16, por lo que, en este supuesto, se debe dictar sentencia concediendo el amparo y protección de la justicia de la Unión.

En relación directa con el concepto de violación comentado en el párrafo que antecede, se ha de referir lo siguiente: Suponiendo sin conceder, que la causa de utilidad pública fuese existente, aún en este supuesto habría violación a la garantía de legalidad instaurada en el artículo 16 constitucional - dado que no se siguió el expediente de expropiación a que se ha hecho referencia. De esta manera se ha manifestado la jurisprudencia 394 del Apendice 1917-1975, Tercera Parte, Segunda Sala, que a la letra - dice:

"EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA. - Llevada a cabo sin los requisitos previstos por la ley, aún cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías". (pág. 651).

CONCLUSIONES

1.- La propiedad privada está garantizada por nuestra Constitución como un derecho, desde luego sujeta a modalidades que dicte el interés público. Ello se corrobora al comprenderse, dentro del capítulo Constitucional de las garantías individuales.

2.- Debemos considerar a la utilidad pública como la razón de ser la de privación de la propiedad, en virtud de la cual el Estado es inducido a transformar la propiedad privada en pública. En nuestro derecho debemos considerar, como único medio de privación de la propiedad privada por el Estado, el procedimiento expropiatorio, ya que así lo preceptúa expresamente nuestra Carta Magna, a través de su artículo 27.

3.- Por carecer la Ley de Expropiación de una técnica jurídica adecuada, adoleciendo de vicios propios violatorios a la Constitución, se lacera de manera tajante el espíritu y fines para lo cual fue creado nuestro sistema de Control Constitucional.

4.- Procede el Juicio de Amparo cuando se viola la Constitución, particularmente el artículo 27., al no apearse al requisito principal para que pueda expropiarse, que es la causa de utilidad pública. En efecto, tal precepto dispone en su segundo párrafo, que las "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública, mediante indemnización".

zación.

Si el decreto expropiatorio señalado como reclamado no cumple con la exigencia constitucional relativa a la existencia de causa de utilidad pública, debe otorgarse el amparo y protección de la Justicia de La Unión.

5.- Cuando un acto de autoridad, distinto del Poder legislativo, se ejecute materialmente en contra del gobernado, hablando concretamente de la Ley de expropiación, es entonces cuando la Ley adquiere una existencia real. Por ende, la persona agraviada tiene el derecho de pedir amparo contra su aplicación. El término para pedir amparo transcurre a partir del conocimiento del acto de aplicación, o cuando sea no tificado el acto de autoridad.

6.- Es procedente el juicio de Amparo contra la Ley de Expropiación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Noviembre de 1936 por tratarse de una ley inconstitucional.

7.- Fugno por la derogación de la Ley de Expropiación, por ser una disposición que contiene una abierta denegación de justicia al contravenir la garantía de seguridad jurídica.

8.- Cuando se señala como acto reclamado la promulgación o aplicación de la Ley de Expropiación por considerarla el quejoso inconstitucional, el -- amparo deberá solicitarse tanto contra la autoridad ordenadora, como contra la ejecutora, además, se en derezará contra los órganos de creación, promulgación y publicación y los que hayan de proveer a su exacta observancia.

9.- La Ley de Expropiación es inconstitucional por carecer del refrendo completo, ya que sólo lo fué por el Secretario de Gobernación y no se hizo lo mismo con los demás Secretarios del ramo a que dicho asunto correspondía, toda vez que el decreto presidencial de 23 de Noviembre de 1936, que promulgó la Ley de Expropiación expedida por el H. Congreso de la Unión fué firmada solamente por el C. Presidente de la república y por el C. Srio. de Gobernación, sin que ningún otro Srio. de Estado haya refrendado tal decreto, a pesar que era necesario dicho requisito en virtud de las variadas ramas de utilidad pública que enumera el artículo 10. de la Ley y que corrobora el artículo 3ro. de la misma, cuando dispone que el expediente de expropiación será tramitado por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado o Departamento administrativo correspondiente.

10.- Cuando se interponga el recurso de revocación que señala la Ley de Expropiación contra el -

primer acto aplicativo, no se entenderá consentida la Ley si se impugna ésta dentro del término de 15 días a partir de la fecha de la notificación de la resolución del recurso o medio de defensa legal, aún cuando para fundarlo se hayan aducido únicamente motivos de ilegalidad. Lo anterior tiene su fundamento en la - fracción XII del tercer párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo, ya que establece que es optativo, para el quejoso, hacer valer el recurso o medio de defensa legal que exista contra el primer acto aplicativo o impugnar, desde luego, la ley a través del juicio de garantías.

11.- Es inconstitucional la Ley de Expropiación por violación al segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución, al exigir que las expropiaciones sólo pueden llevarse a cabo "mediante indemnización". Sin embargo, el artículo 20 de la Ley de Expropiación concede al Ejecutivo Federal un plazo de 10 años para el pago de tal indemnización, dejando al arbitrio de las autoridades administrativas el determinar la forma y condiciones para hacer el pago, por lo que, en el fondo, se convierte a la expropiación en una verdadera "confiscación".

12.- La Ley de Expropiación no es impugnabile en amparo mientras no se realice el acto concreto de

aplicación correspondiente. Si se impugnara faltaría el correspondiente interés jurídico en el quejoso - puesto que, por si misma dicha norma no ha restringido ni extinguido derechos, ni han engendrado deberes jurídicos a cargo del quejoso.

E I B L I O G R A F I A

- 1.- Acosta Romero Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial, Porrúa, S.A. 5a. edición, 1989.
- 2.- Arellano García Carlos. El juicio de amparo, Editorial, Porrúa, S.A., 2da edición 1983
- 3.- Arellano García Carlos. Práctica forense del juicio de amparo, editorial Porrúa, S.A. 2a edición, México, 1983
- 4.- Arilla Bas Fernando. El juicio de amparo, editorial, Kratos S.A., 1a edición México 1982.
- 5.- Briseño Sierra Humberto. Tecnia y técnica del amparo, editorial, Porrúa, S.A. 1966
- 6.- Burgoa, Ignacio. Las garantías individuales, editorial, Porrúa, S.A., 18a edición, México 1984
- 7.- Burgoa, Ignacio. El juicio de amparo, editorial, Porrúa, S.A., México 1984.
- 8.- Castro Juventino V. El juicio de amparo, Editorial Porrúa S.A., México 1980.
- 9.- Chávez Padrón Martha. El derecho agrario en México, Editorial Porrúa, S.A. 7a edición 1983.
- 10.- De Fina, Rafael. Elementos de derecho civil Mexicano. Editorial, Porrúa, S.A. 3a edición 1986.
- 11.- Escriche, Joaquín. Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, Editorial Cárdenas editores, 1a edición México. 1979.
- 12.- Fraza, Gabino. Derecho administrativo, editorial Porrúa, S.A., 23a edición, México 1984.
- 13.- González Cossio, Arturo. El juicio de amparo, Universidad Autónoma del Estado de México, 1973.
- 14.- Margadant S. Guillermo. Derecho Romano, Editorial Esfinge, S.A., 9a edición, México 1984.
- 15.- Noriega Cantú, Alfonso. Lecciones de Amparo, Editorial, Porrúa, S.A., 2a edición. 1980, México.
- 16.- Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo, Editorial, Porrúa, S.A., edición, T.II. 1981
- 17.- Soto Gordoa, Ignacio y Liévana Palma, Gilberto. La suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo Editorial Porrúa, S.A., 1986.