



UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

Escuela de Derecho

Con Estudios Incorporados a la

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Clave 879309

**"ANALISIS JURIDICO A LA EXPROPIACION"
POR CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA**

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

BEATRIZ ARREGUIN LOPEZ

CELAYA, GTO. 1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3
Lej



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 GENERAL

ANALISIS A LA EXPROPIACION POR CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS GENERALES DE LA EXPROPIACION.

1.1. La Expropiación en el Derecho Romano.....	3
1.2. La Expropiación en el Derecho Francés.....	4
1.3. La Expropiación en el Derecho Español.....	5
1.3.1. La Expropiación en la Constitución Española de 1931.....	8

CAPITULO II

EL REGIMEN DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y LA FIGURA DE LA EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA EN EL DERECHO MEXICANO.

2.1. El Régimen de la Tenencia de la Tierra en México Precortesiano.....	11
2.1.1. La Propiedad entre los Aztecas.....	12
2.1.2. El Sistema Inca de la Propiedad.....	14
2.2. La Propiedad Raíz en México Colonial.....	15
2.2.1. Características Especiales que revistió la Propiedad Raíz hasta fines del siglo XVIII.....	19
2.3. La Propiedad Inmobiliaria en México Independiente.....	20

CAPITULO III

CONCEPTOS BASICOS SOBRE LA EXPROPIACION POR CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA.

3.1. La Expropiación. Definición Etimológica.....	26
3.2. La Expropiación. Concepto Doctrinario.....	27

3.3. El Procedimiento Expropiatorio. Elementos y Características.....	29
3.4. La Naturaleza Jurídica del Acto Expropiatorio.....	31

CAPITULO IV

LA FINALIDAD DE LA EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.

4.1. La Expropiación de Bienes Inmuebles.....	37
4.2. El Fin del Estado en la Expropiación.....	39
4.3. La Expropiación de Bienes Muebles. Diversas Interpretaciones.....	40
4.3.1. Interpretación Doctrinal.....	43
4.3.2. Interpretación Judicial.....	44
4.3.3. Interpretación Legislativa.....	44
4.4. El Recurso de Revocación como medio de Impugnación en el Procedimiento de Expropiación.....	44
4.5. La Ejecución en el Procedimiento Expropiatorio.....	50

CAPITULO V

FORMALIDADES Y CONSECUENCIAS JURIDICAS DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO EN EL DERECHO MEXICANO VIGENTE.

5.1. La Declaración de Expropiación.....	54
5.2. El Procedimiento Expropiatorio.....	58
5.3. Requisitos de Procedencia en la Expropiación	60
5.4. El Derecho de Reversión en la Expropiación.....	63

CAPITULO VI

ANÁLISIS JURIDICO A LA LEY FEDERAL DE LA EXPROPIACION Y PROPUESTA DE REFORMAS A LA MISMA

6.1. Análisis Jurídico a la Ley Federal de Expropiación Vigente en el Derecho Mexicano.....	66
---	----

CAPITULO VII

ANALISIS JURIDICO A LAS REFORMAS DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CON RELACION A LA EXPROPIACION

7.1. Aspectos Introdutorios.....	77
7.1. Análisis a las Fracciones IV, VI, VII, X, XI, XII, XIII, XIV, XVI; XVII y XIX del Artículo 27 Constitucional.....	78
CONCLUSIONES.....	86
BIBLIOGRAFIA GENERAL.....	91

INTRODUCCION

Se ha considerado a la Expropiación por causas de utilidad pública, como uno de los modos de adquirir la propiedad por parte del Estado.

Orientada a extraer los bienes sujetos al régimen de Propiedad Privada y destinándolos a cubrir una causa de Utilidad Pública, se traduce en una afectación al patrimonio de un sujeto e implicando una idea hasta cierto punto negativa, al pensarse en el poder de que goza el Estado y ante el cual el particular se encontraría indefenso en la protección de sus bienes.

Para evitar esa indefensión, la Constitución Política del País circunscribe la actividad expropiatoria del Estado, a la observancia obligatoria de ciertos requisitos indispensables, de igual manera la Ley Federal de Expropiación, establece lineamientos a que se sujetará la actividad de la autoridad expropiante.

Es el propósito del presente trabajo de Tesis, realizar un estudio de la Expropiación a nivel Federal a la luz de la Doctrina, la Constitución, la Ley Federal de Expropiación y de la Jurisprudencia.

Proponiendo en el Capítulo de Conclusiones, ciertas reformas a los artículos 6, 20 de la Ley, así como ciertas recomendaciones tendientes a eliminar algunas deficiencias y a

mejorar otras circunstancias patentes en el ordenamiento jurídico correspondiente.

Con el afán de mejorar la normatividad, que permite cubrir los requerimientos de la colectividad en forma óptima y funcional y de esta manera evitar toda arbitrariedad contra el particular.

LA SUSTENTANTE

CAPITULO I

ANTCEDENTES HISTORICOS GENERALES DE LA EXPROPIACION

SUMARIO

- 1.1. La Expropiación en el Derecho Romano. - 1.2. La Expropiación en el Derecho Francés. - 1.3. La Expropiación en el Derecho Español. - 1.3.1. La Expropiación en la Constitución Española de 1931.

1.1. LA EXPROPIACION EN EL DERECHO ROMANO.

El estudio genético de toda institución jurídica debe por lo general iniciarse en el Derecho Romano, por ser éste el primer cuerpo de leyes cuyo conocimiento si bien a veces incompleto si nos proporciona los datos suficientes y precisos con que debe contar toda referencia, así sea remota.

De aquí precisamente, la importancia de la Legislación Romana, compendio perfectísimo de lo que para entonces el hombre

conoció como jurídico, e inspiración substancial para las posteriores elaboraciones.

Respecto a la reglamentación de la expropiación entre los romanos, podemos decir lo siguiente:

Los modernos romanistas consideran que la expropiación fué conocida por el pueblo romano, aunque si bien es cierto por lo general la estimaban como mero abuso de poder, derivado del imperio que el Estado tenía sobre el individuo y de ninguna manera de derecho o poder alguno de aquel sobre la propiedad. Clemente de Diego reúne las opiniones de diversos autores modernos sobre el problema, descubriendo que todos ellos consideran que la expropiación fué una institución conocida de los romanos, aunque para algunos no revestía propiamente carácter jurídico (los que la consideran como abuso de poder) y otros consideran que nunca pasó de ser un principio poco desarrollado. (1)

1.2. LA EXPROPIACION EN EL DERECHO FRANCÉS.

En la Declaración de los Derechos del Hombre, proclamada por la Revolución Francesa en 1789, aparece afirmado el principio de la expropiación forzosa, como excepción a la inviolabilidad de la propiedad privada, requiriendo para su legalización la reunión de tres condiciones:

1o.- Que hubiera una necesidad pública legalmente considerada.

2o.- Una justa indemnización.

3o.- El previo pago de la misma.

Fernández de Velasco, dice sobre el particular que en la Asamblea Nacional Francesa se creó un derecho público constitucional, asegurando la realidad jurídica del derecho privado por medio de la justa compensación. (2)

La Constitución francesa del año de 1791 y la del año III consideran también necesario el requisito de "necesidad pública".

El concepto de utilidad pública, más abstracto, pues comprende no sólo los casos de necesidad, sino también el interés general, dado que satisface a ambos, no fué introducido en Francia sino hasta el Código Napoleón y la ley complementaria de 8 de marzo de 1810, y aún cuando no se trata de una novedad propiamente hablando, pues Vázquez de Menchaca hablaba no sólo de los casos de necesidad, sino también de utilidad pública tres siglos antes, sí constituye una innovación de carácter legal, puesto que con anterioridad sólo se había hablado de utilidad pública doctrinalmente.

La ley francesa de 7 de julio de 1833 introduce una modalidad típica en el proceso expropiatorio al crear un jurado de expropiación integrado por propietarios y presidido por un miembro del Tribunal Civil, Cuerpo Colegiado que tenía como finalidad salvaguardar la inviolabilidad de la propiedad privada y ver que se cumpliera con el requisito legal de la indemnización previa con lo cual, al decir de Alvarez Gendín, se evita el despojo, pues tal considera a la expropiación sin indemnización previa.

La ley francesa señala que la indemnización debe ser suficiente, y Planiol comenta que son fijadas generalmente con tal largueza que superan el valor real del inmueble, de manera que el

ser expropiado se considera por los propietarios, más como una buena fortuna que como un mal (3)

Según la Ley de 1841, la indemnización debe ser previa, teniendo el propietario un derecho llamado de retención, que le asegura el pago.

El principio de la expropiación por utilidad pública, previa indemnización, ha sido admitida por casi todas las legislaciones.

1.3. LA EXPROPIACION EN EL DERECHO ESPAÑOL.

Por lo que respecta a España, la expropiación fué ya tratada en las leyes de partidas, las cuales, si bien dejan la apreciación de las causas de expropiación al arbitrio real, las limitan al interés o utilidad públicas "si el emperador quisiese tomar heredamiento o alguna otra cosa alguno para sí, o para darlo a otro, como quiera que el sea, señor de todos los del imperio para ampararlo de fuerza o para mantenerlos en justicia con todo ello no puede tomar él a ninguno lo suyo, sin su placer, si no faziere, tal cosa, por lo que desidiere perder según ley. Si por ventura se lo oviese a tomar, por razón que el emperador oviese menester de de fazer alguna cosa en ello que se tornese a procumunal, de la tierra, tenuto es, por derecho de la de dar ante buen cambio que vale tanto o más de guiso que el finque pagado a bien vista de cosas buenas. "(Ley segunda, título primero de la partida II).

Existiendo siempre el derecho a la indemnización con carácter de previa. (Pero dándole cambio por ello primerente o comprándoselo según valiere).

También trataron sobre el particular diversas disposiciones relativas a expropiar terrenos y montes para

repopularlos, dadas por Carlos I, Felipe V y Fernando VI, leyes que tenían como fundamento el interés público, traducido en la riqueza forestal y relacionada con la distribución y regularización de las aguas. Carlos IV ordenó, como requisito necesario para que procediera la expropiación, una prueba pericial en la cual serían jueces, un perito presentado por cada una de las partes, con la intervención de un tercero nombrado por el juez para resolver los desacuerdos de los dos primeros.

También podemos considerar como verdaderas leyes de expropiación, las llamadas leyes de desamortización, de aplicación abundantísimas en el siglo pasado, las cuales se iniciaron con el decreto de Cádiz de 13 de agosto y 13 de septiembre de 1803. Las leyes de desamortización reconocieron por lo general el derecho a la indemnización exceptuando las del periodo de Mendizabal, que con la ley de 29 de julio de 1837 consumó la desamortización de los bienes eclesiásticos, dicha ley aplicaba el importe de la venta de los inmuebles conventuales y parroquiales al pago de la deuda pública, sin que correspondiera cantidad alguna a las entidades expropiadas (despojadas como mejor dice Alvarez Gendin). El primer sistema legal que existió en España considerando que la expropiación forzosa sólo procedería por causa de utilidad pública y previa a la indemnización correspondientes, fué el consignando en la ley de 17 de julio de 1836 y reglamento en 1845, la constitución española de 1865 decía al respecto: "nadie podrá ser expropiando de sus bienes sino por causas de utilidad pública, que no se ejecutará sin previa indemnización, regulada por el Juez con intervención del interesado".

Posteriormente, si bien no se otorgo ya competencia a las autoridades judiciales para la fijación del monto de la indemnización, si se determinó que éstas deberían asparar y

reintegrar , lo cual no se hizo en México por las leyes de desamortización constituyendo éstas una verdadera explotación.

En la posesión al expropiado en caso de no proceder el requisito de la indemnización. Existen también algunos preceptos que tratan sobre la expropiación en casos especiales: del ramo de guerra, (marzo de 1881), ley de ensanche de población (diciembre de 1877) saneamiento y mejora interior de grandes poblaciones (marzo de 1895), obras públicas (abril de 1877), carreteras (mayo de 1877) ferrocarriles (noviembre de 1887), aguas (enero de 1879), puertos (mayo de 1830), y otros.

1.3.1. LA EXPROPIACION EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1931.

La Constitución de la República Española, obra de las Cortes Constituyentes y promulgada el 9 de diciembre de 1931, siendo presidente Don Niceto Alcalá Zamora, regula con toda precisión el proceso expropiatorio:(4)

El artículo 15 del mencionado ordenamiento legal atribuye al estado español la facultad de expropiar en los siguientes términos: "corresponde al estado español la legislación, y podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las cortes, sobre las siguientes materias:

Frac.II.- Derecho expropiatorio, salvo siempre la facultad del estado, para ejecutar por si sus obras peculiares".

El artículo que mayor importancia tiene para nosotros es el 44, que dispone: " toda riqueza del país, sea quien fuere su dueño, esta subordinada a los intereses de la economía nacional y

afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la constitución y a las leyes.

La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga de otra cosa una ley aprobada por los votos de mayoría absoluta de las cortes.

Con los mismos requisitos la propiedad podrá ser socializada.

Los servicios públicos y las explotaciones que afectan al interés común pueden ser nacionalizados en los casos en que la necesidad social así lo exigieren, la nacionalización de la producción y los intereses de la economía nacional.

En ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes.

En cuanto a los bienes eclesiásticos, el artículo 25 del mismo ordenamiento dispone: "todas las confesiones religiosas serán consideradas como asociaciones sometidas a una ley especial" y decide la disolución "de las que, por sus actividades constituyen un peligro para el estado", terminando con una declaración de carácter amplísimo: "los bienes de las ordenes religiosas podrán ser nacionalizados", así en una forma escueta y absoluta, lo que significa que en cualquier momento pueden sufrir la nacionalización de los bienes de cualquier orden religiosa, sin más requisito que el estado haga uso de dicha facultad que debiera estar reglamentada por una ley predeterminada para que no constituyera, como así constituye, un abuso o desvío de poder. (5)

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) ACOSTA, Romero Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1989. p. 482.

(2) *Idem.* p. 438.

(3) *Nuevo Enciclopedia Jurídica*, cit. por ACOSTA Romero Miguel Ob. cit. 428.

(4) *Idem.*

(5) *Idem.*

CAPITULO II

EL REGIMEN DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y LA FIGURA DE LA EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA EN EL DERECHO MEXICANO.

SUMARIO

2.1. El Régimen de la Tenencia de la Tierra en México Precortesiano. - 2.1.1. La Propiedad entre los Aztecas. - 2.1.2. El Sistema Inca de la Propiedad. - 2.2. La Propiedad Raíz en México Colonial. - 2.2.1. Características Especiales que Revistió la Propiedad en México hasta fines del siglo XVIII. - 2.3. La Propiedad Inmobiliaria en México Independiente.

2.1. EL REGIMEN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO PRECORTESIANO.

Después de observar, aún cuando sea a grandes rasgos, la evolución de las doctrinas europeas que influyeron en la formación del instituto expropiatorio español, debemos estudiar que

instituciones se desarrollaron en el derecho, ciertamente rudimentario, pero siempre interesante que regía situaciones similares entre los aztecas, aún cuando sólo sea para descubrir en el sentido jurídico de dicho pueblo y encontrar así el antecedente histórico, tan importante siempre a la legislación y cuyo desconocimiento lleva siempre a errores, las leyes son hechas conforme a los pueblos, no se puede hacer a los pueblos conforme a las leyes.

Indudablemente los datos con que contamos para determinar las ideas jurídicas de los pueblos autóctonos de nuestro continente son escasos, y esa falta de datos se hace más notable aún al tratarse del pueblo que en primer lugar conquistaron los españoles quienes en su afán de exterminar la religión native por todos los medios, deben haber hecho desaparecer junto con los templos e ídolos, escritos no sólo de carácter religioso, sino también documentos de carácter puramente cultural, y entre éstos no pueden haber faltado los jurídicos, tomando en consideración la estrecha relación que en los pueblos primitivos existe entre las diversas normas (morales, jurídicas, religiosas, etc.) relación que llega a confundirlas; sin embargo es posible el conocimiento de algunas instituciones. (1)

2.1.1. LA PROPIEDAD ENTRE LOS AZTECAS.

Las tierras se encontraban divididas en 4 clases diversas, cada una de las cuales regía por un orden jurídico especial:

Las tecpantlalli, Tierras de la Corona que el Monarca repartía entre sus altos servidores, (tecpantlaca), los cuales no eran realmente propietarios reduciéndose su derecho a un mero usufructo, a cambio del cual ofrecían al Señor, flores y pájaros

en señal de vasallaje; este usufructo se perdía al dejar de prestar servicio.

Las Pittalili.- Tierras que el rey repartía entre los miembros de su familia, éstas sí constituían una verdadera propiedad que puede asimilarse a la institución del mayorazgo, puesto que se transmitía por herencia al hijo mayor, aún más, dichas tierras podían ser enajenadas; aún cuando éstas enajenaciones sólo eran posibles entre personas distinguidas (familia real o guerreros principales), no podemos dejar de considerar que constituía verdadera propiedad, se trataba simplemente de una distinción jurídica en cuanto a la caducidad para adquirir, limitación que existió también entre los romanos.

Las Teotlapan, Tierras de los Dioses cuyo producto se destinaba al culto y al sostenimiento de los sacerdotes y templos, cuyas necesidades satisfechas, el sobrante se repartía entre los menesterosos. La propiedad de estas tierras era inalienable, por lo que Don Toribio Esquivel Obregón la considera como "la mano suerta de los aztecas"; (2)

Las Culpulli, Barrios de la Ciudad, de los cuales una parte se destinaba al mantenimiento del ejército (milochimalli) siendo distribuido el resto de las tierras entre los vecinos, según sus necesidades y capacidad de trabajo, derecho que se perdía cuando el favorecido dejaba de ser vecino del lugar o cuando no se realizaba el cultivo de su tierra dos años consecutivos. (3)

Muchos autores consideran que no era el derecho sobre el culpulli una verdadera propiedad, sin embargo no hay ninguna institución que tanto se le parezca, y a mayor abundamiento trataremos de refutar la aseveración que hacen dichos escritores en

el sentido de que el calpulli era exclusivamente una forma de propiedad comunal. Ya hemos dicho que entre las tierras del calpulli las había de dos clases, las cultivadas en común (milchimali o tierras castreras) que son probablemente las únicas tomadas en consideración por los investigadores de que hablamos, las cuales sin duda, revestían un carácter comunal, pero las otras eran cultivadas individualmente para satisfacer las necesidades familiares, sin que obste la consideración de que se perdían al cesar su cultivo durante dos años consecutivos, o al mudar al beneficiario su residencia, lo cual sólo indica que se consideraba a la propiedad en su sentido funcional. Incluso don Toribio Exquivel Obregón quien sostiene la no existencia de la propiedad entre los aztecas se ve precisado a considerarla como tal en su libro "Apuntes para la Historia del Derecho en México", en las siguientes palabras "era natural que si el Rey (español) estaba interesado en que los Indios le pagaran el tributo que ellos acostumbraban antes de la conquista, también lo estuviera en que conservaran sus propiedades de las que sacaban para hacer el pago"(4)

2.1.2. SISTEMA INCA DE LA PROPIEDAD.

Para corroborar lo dicho, bástenos observar el sistema de propiedad existente en la legislación incaica, que si revestía un verdadero carácter comunal: "la tercera parte de las tierras se dividían al pueblo todos los años., por familias, en proporción al número de sus miembros (un tupu por varón y medio por hembra), el fruto cosechado era propiedad de la familia y había obligación de ayudarse las una a las otras". Cultivando colectivamente otras tierras se pagaban el tributo; también en común se realizaba el cultivo de las tierras correspondientes a los ancianos, enfermos y viudas, siendo también comunes los rebañes, cuyo producto se

repartía en la misma forma proporcional que el de las tierras de labor.

De la comparación de las instituciones que nos venimos refiriendo, podemos concluir lógicamente que aún cuando la propiedad entre los aztecos no puede identificarse plenamente con la propiedad individual romana, puesto que le falta la característica de la disponibilidad (*ius abutendi*), mucho menos es posible considerarle un carácter comunal, que de haber existido, hubiera sin lugar a duda guardado gran semejanza, con el incaico, tan próximo en cultura, tiempo y situación geográfica, siendo por el contrario, decididamente diferentes en sus características esenciales: entre los incas, anualmente se efectuaban los repartimientos de tierras, entre los aztecos eran vitalicios, e incluso heredables; el sistema incaico establecía la obligación de que las familias se ayudaran unas a otras, obligación que no existía en el antiguo México, como tampoco existía el cultivo en común de las tierras que correspondían a los ancianos, enfermos y viudas.

Pudiéndose considerar el derecho sobre el *calpulli* como una forma así sea embrionaria, de propiedad privada, y perdiéndose dicho derecho en virtud de una finalidad procomunal (el cultivo de la misma), podemos considerar a ésta pérdida, hablando en un sentido amplio, como el antecedente más remoto de la expropiación en México. (5)

2.2. LA PROPIEDAD RAIZ EN MEXICO COLONIAL.

A la llegada de los españoles, Hernán Cortés observador acucioso de las formalidades jurídicas, procedió indebidamente al establecimiento de un orden municipal en la Villa Rica de la Veracruz. Única forma legal posible de intentar la conquista, dado

que las instrucciones que Cortés había recibido (23 de Octubre de 1528) se reducían a una explotación en las costas y al tráfico con los naturales para la obtención de oro y mercaderías, de ninguna manera permitían un establecimiento permanente ni menos aún emprender la conquista, pero cuando el Municipio en forma democrática se le podía autorizar como Capitán General de los miembros de la Villa, designación que él persiguió a través de la aludida política municipal tan sutilmente desarrollada.

Consecuentes con el jurismo de que siempre dieron prueba, deben los españoles haber establecido sus poblaciones conforme a ordenanzas dadas por Cortés o bien haciendo caso a lo que sobre el respecto establecía la tradición española.

Las ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las indias dadas por Felipe II el 13 de Junio de 1537, las cuales pasaron en gran parte a la Recopilación de leyes de Indias prescriben en el capítulo I que las conquistas se hagan con licencia del rey o de quien tuviere autoridad delegada, y en el capítulo XIII, que se tome posesión de las tierras en nombre del Rey; "haciendo solemnidad y autos necesarios, de los cuales traigan fe o testimonio en pública forma, en manera que fe."

Reconocimiento por el Rey español de la propiedad de los indios.

Dentro del orden jurídico así establecido es lógica la disposición del Capítulo XX de la mencionada Ordenanza de Felipe II, en la cual se ordena que los conquistadores no empeñen guerras innecesarias contra los naturales ni les tomen contra su voluntad cosa alguna si no fuere por rescate o dándole de su voluntad. (6)

De las anteriores disposiciones se desprende que el Rey reconoció el derecho de propiedad que los Indios tenían sobre sus tierras al tiempo de la conquista, motivo por el cual prohibió que les quitaran si ellos no les daban por su consentimiento. A mayor abundamiento, dicho reconocimiento se había hecho mucho tiempo atrás por Carlos V en una de sus instrucciones Cortés fechada en 26 de junio de 1523 en la cual le indicaba respetara las propiedades de los naturales en la siguiente forma: "por que una de las primeras causas por donde los indios naturales de esa tierra han de venir en conocimiento de la susodicha (religión y principios cristianos), es tomando el ejemplo de los cristianos españoles y ésto ha de ser tratando y rescutando, y conservando unos con otros ..." habiendo entre ellos "comercio voluntario y contentamiento de partes, trocando los unos con los otros las cosas que tuviere, pero habéis de defender sus buenas penas que ninguno, su color de la dicha contratación, tome de los dichos Indios cosa alguna contra su voluntad ni por engaño, sino por limpia y libre contratación y rescate". (7)

En otra parte del mismo ordenamiento de Carlos V a Cortés disponía el Rey que se mandaran oficiales a averiguar "del tributo o servicio ordinario que daban (los indios) a los dichos reyes si hallárades que es así que pagaban el dicho tributo, habéis de tener forma y manera juntamente con los dichos nuestros oficiales y asentar (concretar) con los dichos indios que nos den y paguen en cada un año derecho y tributo como deban y pagaban hasta ahora a los dichos sus reyes y señores".⁸ Tomando en consideración éste párrafo, es que don Toribio Esquivel Obregón, afirma que si los Reyes de España tenían interés en cobrar tributo a los indios, también lo tenían en conservarles sus propiedades, incidentalmente, hacemos notar que no se puede arguir como justificación de la conquista el hecho de que los Indios estuvieren agobiados por los

tributos, puesto que el Rey ordenaba se les exigieran "en cada año otro tanto" del tributo que pagaban a sus teules y señores". (8)

Indudablemente se cometieron abusos, llegando los indios a sufrir verdaderos despojos de parte de los españoles, pero hay datos para suponer que en muchas ocasiones se procedió con verdadero espíritu de justicia, y que, con gran adelanto a la época se llegaron a considerar datos comunmente desconocidos en aquel tiempo, como sucede por ejemplo en el título expedido por el Virrey Don Luis de Velasco a favor de Pedro Beristain, en el cual determina se le den "tres cuartos de legua"... en tierras que fue a ver y vido Juan Dávila Teniente de corregidores de Gustusco, el cual... declaró y dió por parecer estar sin perjuicio de tercero" por lo cual se le dieron dichas tierras, "con cargo y condición de que dentro de un año pueble el dicho sitio con dos mil cabezas de ganado menor y dentro de 4 años no lo pueda vender,... pena que por mismo caso esta merced, sea en sí, ninguna y de ningún valor y efecto ..." como se ve, el estar "sin perjuicio de tercero" las tierras indica que no había persona alguna que estuviera interesada en ellas, como indudablemente quedaban los indios comprendidos en la disposición, es claro que se cuidaba de no despojarse al concederles las "mercedes" a los españoles. Por otra parte, la obligación a que se somete al beneficio de poblar los terrenos con cierta clase y cantidad de ganado en el término de un año, so pena de que "esta merced, sea en sí, ninguna y de ningún valor y efecto...", permite ver la persecución de una finalidad social a través de la propiedad privada, idea nada común en aquellos tiempos.

La Ley de 18 de Agosto de 1523 dada por Carlos V lo demuestra plenamente, al decir "los que aceptaren haciendas.. se obliguen a tener edificados los solares... (las tierras).. habellas

laborado, puesto platas y poblado de ganado las que fueren de pasto, dentro de tiempo limitado... su pena de que pierdan el repartimiento... más cierta cantidad de maravedies...".

Como lo hace notar Fraga, la denominación misma que se empleaba para designar las diferentes clases de tierras; peonía, caballería, ganado menor, ganado mayor; implicaba el destino que había de dárseles. La finalidad, el destino, su sentido funcional aparece claramente en la disposición de 18 de Febrero de 1606 dada por Felipe III, en la cual ordenaba que se le diera instrucciones "a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores... para que procuren que se beneficie y cultive la tierra de modo que produzca todos los frutos permitidos, interponiendo con particular cuidado los medios justos y convenientes".

2.2.1. CARACTERÍSTICAS ESPECIALES QUE REVISTIÓ LA PROPIEDAD EN MÉXICO HASTA FINES DEL SIGLO XVIII.

Podemos concluir que hasta finalizar la época colonial, la propiedad fué en México una institución de características particulares, tanto entre los indios como durante la dominación española, estructurada especialmente en vista de un sentido funcional que no permitía la libre disposición en el sentido romano, sino que encaminaba el aprovechamiento de la misma en un sentido social y que las modificaciones a las que se les sometía obedecieron también a una finalidad de carácter social (pérdida de los derechos sobre las tierra del calpulli) que no dudamos en llamar propiedades entre los Indios y condiciones de la apropiación española- (mercedes, que nos indica los antecedentes del sentido funcional que nuestra constitución da a la propiedad).

2.3. LA PROPIEDAD INMOBILIARIA EN MEXICO INDEPENDIENTE.

Anterior a la Constitución de 1824 que pertenece ya al México Independiente, fue la llamada Constitución de Apatzingán, elaborada por el Congreso que para tal efecto reunió el General Morelos en Chilpancingo el 14 de Septiembre de 1813, dicho Congreso, en virtud de las vicisitudes del movimiento independiente, celebró sus sesiones en diversos lugares, dando por terminada su labor el 22 de septiembre de 1814 en Apatzingán, siendo proclamada la Constitución el 24 del mismo mes, fue necesario designar previamente a los miembros del ejecutivo siendo electos para tal puesto Don José María Morelos, don José María Liceaga y don José María Coz.

Dicho Ordenamiento Constitucional trata lo relativo a la propiedad y expropiación en el Capítulo V de la primera parte, llamado "De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos" Capítulo que se inicia con una declaración de carácter general: "la felicidad del pueblo y de cada uno de sus ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de éstos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas".

El artículo 34 dispone: "todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal que no contravengan a la Ley".

Sobre la expropiación versa el artículo 35, que dice: "Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea (propiedades), sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tienen derecho a una justa compensación".

El plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, sólo contienen cláusulas relativas al reconocimiento de la independencia de México y a la constitución del estado de cosas anterior a ella, con ligeras modificaciones aboliendo las castas.

El primer Congreso convocado por México Independiente, no pudo terminar su Constitución, pues la primera revolución del país y de Santa Anna, trajeron la instalación de un nuevo Congreso que expidió el Acta Constitutiva de 31 de Enero de 1824, que decía en su artículo 30 "La nación está obligada a proteger por leyes justas y sabias, los derechos del hombre y del ciudadano."

La Ley del 18 de Agosto de 1824, sin tratar de la expropiación, estableció ciertas modalidades sometiendo el derecho de propiedad- entonces absoluto- a ciertas restricciones, pues al tratar de la colonización de terrenos baldíos, determinaba la extensión máxima que cada persona podía adquirir, con vistas a la mejor distribución de la población.

El 6 de Abril de 1830 se expidió otra Ley de Colonización, comprometiéndose el Gobierno a pagar el viaje hasta el lugar de destino y mantener por un año a las familias que quisieran colonizar los lugares despoblados, darles tierras baldías u útiles de labranza.

En 1834, siendo Santa Anna Presidente disolvió el Congreso convocando a elecciones para otro, que tendría carácter de Constituyente y el cual terminó la nueva Constitución el 29 de Diciembre de 1836, la cual fué conocida con el nombre de Las Siete Leyes Constitucionales.

La parte primera, en su artículo 2 reconoce como derechos del mexicano entre otros ... "III.- No poder ser privado de su

propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrán verificarse la privación, si la tal circunstancia fuese calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros (del Interior, de Relaciones Exteriores, Hacienda y Guerra y Marina) en la Capital, por el Gobierno y Junta Departamental en los Departamentos; el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrados el uno de ellos por él, y según las Leyes el tercero en discordia, en caso de haberla*.

La calificación a que se refiere el artículo anterior podría ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la Capital, y en los Departamentos entre el Superior Tribunal respectivo, suspendiendo dicho reclamo la ejecución hasta la pronunciación del fallo. En este precepto do Miguel Herreres y Lasso pretende encontrar el origen de nuestro Juicio de Amparo de Garantías Constitucionales. En Septiembre de 1841 se convino en Tacubaya convocar a un nuevo Congreso para reformar la Constitución, cosa que no se realizó pues Santa Anna nombró a una Junta de Notables para redactar una nueva Constitución, la cual fué terminada el 12 de Junio de 1843 y se tituló "Bases de Organización Política de la República Mexicana". Dicha Constitución trata en el Título II Fracción XIII De la Propiedad en los siguientes términos: "La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de lo que corresponde según las leyes, y ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley". (9)

Poco tiempo estuvo en vigor esta ley, y al ser desconocida por el mismo Santa Anna, se convocó de nuevo a un Congreso Constituyente, entrando a regir en forma provisional la Constitución de 1824 por Decreto de 22 de Agosto de 1846, y estuvo en vigor hasta el 18 de Mayo de 1847 en que se produjo el Acta de Reformas.

Siendo Presidente Comonfort, quedó instalado un Congreso Constitucional convocado al efecto el 20 de Febrero de 1856 y el cual dió por terminada su labor el 12 de Febrero de 1857, recibiendo éste cuerpo legal el nombre de Constitución Política de la República.

La Sección Primera de la Constitución de 1857 establece en la Fracción 26 la Requisa, y en la Fracción 27 determina: " La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. "

La ley determinaría la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos con que ésta se haya de verificar. " En el último párrafo establece una limitación de carácter legal negado a las corporaciones civiles y eclesiásticas capacidad para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, excepto los edificios que estuvieran destinados "inmediata y directamente al servicio u objeto de la nación".

el 12 de Julio de 1859, siendo don Benito Juárez Presidente Interino, se dió la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos en los siguientes términos:

ARTICULO 1.- Entran en dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos

titulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido.

ARTICULO 2. - Una ley especial determinará la manera y forma de hacer ingresar al teroso de la nación todos los bienes de que trata el artículo anterior.

ARTICULO 22. - Es nula y de ningún valor toda enajenación que haga de bienes que se mencionen en ésta ley, ya sea que verifiquen por algún individuo del clero o por cualquier persona que no haya recibido expresa autorización del gobierno constitucional.

El reglamento que para el cumplimiento de la Ley de Nacionalización se dió el 13 de Julio de 1859, dispone en su artículo primero: " Las ocupaciones de los bienes que por la citada ley entran en dominio de la nación, se hará en el Distrito Federal por una oficina especial que al efecto establecerá el gobierno, y en los Estados por las Jefaturas Superiores de Hacienda, auxiliadas por las Administraciones de Rentas en sus respectivos Distritos.

La Constitución de 1917 conserva esencialmente los principios expropiatorios que se establecieron desde su entrada en vigor el 12 de Mayo de 1917. (10)

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) CHAVEZ, Padrón Martha, El Derecho Agrario Mexicano, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1983, 143.

(2) Idem. p. 148.

(3) Idem. p. 158.

(4) *Idem.*

(5) MARGADANT, Floris, *Historia del Derecho Mexicano*, Edit. Bafinge, S.A., México, D.F. 1985, p. 27.

(6) *Idem.* p. p. 37-46.

(7) *Idem.*

(8) ESQUIVEL y Obregón J. Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985, p.

(9) *Idem.* p.

(10) MENDIENTA y Nuffez Lucio, *Derecho Agrario*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985. p. 243.

CAPITULO III

CONCEPTOS BASICOS SOBRE LA EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.

SUMARIO

3.1. La Expropiación. Definición Etimológica. - 3.2. La Expropiación Concepto Doctrinario. - 3.3. El Procedimiento Expropiatorio. Elementos y Características. - 3.4. La Naturaleza Jurídica del Acto Expropiatorio.

3.1. LA EXPROPIACION. DEFINICION ETIMOLOGICA.

La partícula *ex*, que proviene del latín y la cual significa fuera, es un prefijo de negación o privación.

Más la palabra *propio*, s.f. derecho a usar una cosa con pleno dominio sobre ella y con exclusión de la posibilidad de ingerencia de los demás, se traduce en un dominio, posesión y pertenencia plena.

De lo cual se traduce que la palabra expropiar, en su más amplio significado es: quitar a alguien una propiedad; a veces se hace legalmente, mediante indemnización y previa causa de utilidad pública. (1)

3.2. LA EXPROPIACION. CONCEPTO DOCTRINARIO.

La autoridad judicial ha sido considerada como el guardián de la propiedad privada y nosotros sabemos considerar a la Administración Pública como el guardián del interés general.

La propiedad no es un poder ilimitado, ni el propietario tiene el derecho de abuso de la cosa, ella debe obedecer a los requerimientos de la sociedad.

La institución de la propiedad sólo puede justificarse por los beneficios que ella puede ofrecer a la colectividad.

La Administración Pública tiene necesidades aparentes que atender, las cuales no permiten dilaciones o interrupciones. Existen bienes que forman parte de la propiedad particular que el Estado se ve obligado a expropiar impulsado por una reconocida causa de utilidad pública, ante la negativa del propietario para un arreglo contractual. La expropiación que significa etimológicamente "privación de la propiedad" y para otros "fuera de la propiedad" es una institución administrativa de Derecho Público necesaria para que el Estado pueda atender al funcionamiento de los servicios públicos y sus demás fines.

En ninguna fase del procedimiento expropiatorio se justifica la aplicación del derecho privado tal como sostienen algunos autores de ésta materia.

La expropiación es un procedimiento de Derecho Público en virtud del cual el Estado 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 traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante de una indemnización justa.

En los tiempos que corren se debaten profundos problemas sociales y se ha ampliado en forma extensa la intervención del Estado, el procedimiento de expropiación por causa de utilidad pública se ha convertido en un poderoso instrumento de acción pública impulsado por razones de interés colectivo que de ninguna manera deben entorpecer los particulares.

La expropiación se justifica por los elevados fines que el Estado tiene a su cargo, apremiado por las urgentes e ineludibles necesidades sociales. Un Estado soberano es el supremo regulador de la vida colectiva, por lo que el ejercicio de ese poder soberano le permite eliminar los escollos que dificulten la acción administrativa a diferencia de la vinculación social de la propiedad, en la expropiación se trata de una privación de la propiedad.

Según la moderna jurisprudencia puede consistir tanto en una privación de derecho pleno como una privación de parte de su sustancia jurídica supone una limitación del derecho pleno mayor que la que resulta de su vinculación social.

La expropiación aparece tanto como una potestad activa de la Administración Pública como una garantía del administrado.

La institución que para el efecto consagran las leyes es el de la expropiación por causa de utilidad pública.

La expropiación viene a ser como su nombre lo indique un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad cuando existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad. (2)

3.3. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO. ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS.

Detallando los elementos del acto administrativo expropiatorio como extinción de un dominio privado por causas de utilidad pública, señalaremos los siguientes:

- I. - Calificación legislativa de las causas de utilidad pública.*
- II. - La intervención de la autoridad administrativa para llevar adelante el procedimiento de expropiación; esta acción, en su primera fase es unilateralmente y sin la audiencia del expropiado.*
- III. - La segunda fase del procedimiento se inicia con el decreto de expropiación, que debe tener una causa de utilidad pública. Este decreto debe notificarse al expropiado, ya que el derecho de propiedad se subordina al régimen de legalidad.*
- IV. - Mediante ciertos requisitos legales entre los cuales el más importante es la indemnización.*

La falta de este elemento convierte a la expropiación en una confiscación; este último requisito diferencia a la expropiación del impuesto pues en éste no hay ninguna contraprestación sino obligación estricta de derecho público para contribuir a los gastos públicos.

Un interés privado no debe oponerse a la realización del bien público, cuando éste se encuentre debidamente fundado en razones de utilidad pública.

"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 constitucional, al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido que ésta no quede incierta y las leyes que ordenen la expropiación en otra forma importan una violación de garantías.

La primera reflexión que se impone es que el poder público intente esas adquisiciones por los medios jurídicos normales, como una compra venta en que el Estado y el propietario discuten libremente sus condiciones. Estas ideas de compra venta forzada no son sino una reminiscencia de la influencia del derecho civil sobre el derecho administrativo.

Para estos casos, el derecho administrativo entrega al Estado un medio eficaz, directo y unilateral, que es la expropiación por causas de utilidad pública. Desde la antigüedad se ha reconocido este derecho como un acto de soberanía.

La doctrina distingue entre: características de fondo y características procesales, de los elementos señalados anteriormente.

I. - Los Elementos de Fondo:

a).- Se trata que para el Estado es un modo de adquisición de la propiedad;

b).- La doctrina francesa se refiere a inmuebles, ya que la requisición comprende a los muebles o al uso temporal de los inmuebles. La legislación en México se refiere tanto a inmuebles como a los muebles;

c).- Es un acto unilateral de soberanía que no requiere del consentimiento del propietario. La declaración de expropiación no se realiza en su primera fase, con la concurrencia del propietario;

d).- La expropiación debe realizar fines o causas de utilidad pública, ningún interés privado puede justificar la disposición de un bien;

e).- La expropiación se efectúa mediante indemnización.

II. - Los Elementos Procesales:

La expropiación implica un procedimiento administrativo que se señala en pormenor en la ley, el cual debe de cumplirse para que se pueda operar legalmente la transferencia de dominio del bien expropiado. Durante este procedimiento preparatorio es cuando debe determinarse con precisión la existencia de la utilidad pública. (3)

3.4. NATURALEZA JURIDICA DEL ACTO EXPROPIATORIO.

Su naturaleza jurídica la encontramos plasmada en diversos ordenamientos constitucionales así tenemos: (4)

El artículo 17 de la Constitución Francesa de 1789 el cual reconoció el derecho de expropiación.

La Constitución de Cádiz de 1812 al aludir en su artículo 172 a las restricciones de la autoridad del Rey dispuso en la fracción décima de dicho precepto los siguientes:

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

Ya desde un principio en que se comenzó a contemplar esta figura, se hacía alusión a que solamente que fuese por causa de utilidad común, nunca contempla que el bien fuese destinado a una causa de utilidad única de persona alguna.

En la Constitución de Apatzingán de 22 de Octubre de 1914 en su artículo 35 dispuso lo siguiente:

"Ninguno debe ser privado de la menor porción de las cosas que posee sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a una justa compensación".

El artículo 122 en su fracción III de la Constitución de 1824 ordenó:

"III.- El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para

algún objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no podrá hacerlo sin previa aprobación del Senado y en su receso del Consejo de Gobierno, indemnizado siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y por el gobierno*.

El artículo 27 Constitucional de 1857, expresó:

* La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización*.

"La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse*.

* Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir bienes de propiedad o administrar por sí bienes raíces con la única excepción de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto de la institución*.

El artículo 27 de la constitución de 1917, establece en el párrafo II:

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

este mismo artículo en su párrafo VII, fracción sexta, segunda parte, ordenada:

* Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo

con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él, de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base*.

El exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.

Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en la oficinas rentísticas.

De lo anterior en los diferentes ordenamientos podemos deducir que la expropiación solamente procede cuando la utilidad de la comunidad es mayor a la utilidad individual.

En los apartados X y XIV del citado artículo constitucional previenen la expropiación por cuenta del gobierno federal del terreno que baste a satisfacer las necesidades de núcleos de población que carezcan de ejidos o no puedan lograr su restitución, consignando como único derecho de los propietarios la facultad de acudir al gobierno federal dentro de un año a partir de la resolución respectiva, para que les sea pagada la indemnización correspondiente.

Podemos citar en el apartado XVII, donde se dice: se determinará si el propietario de una finca rústica se opusiese al fraccionamiento de los excedentes de la extinción máxima que puede

ser observada de acuerdo con las leyes respectivas en cada Entidad, se llevará a cabo dicho fraccionamiento por el Gobierno Local, mediante la expropiación quedando obligados los propietarios a recibir bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de la cantidad expropiada.

En la Ley Federal de Expropiación la cual fué promulgada el 23 de noviembre de 1936 y vigente en la actualidad, tanto en materia Local como en materia Federal como Local del Distrito y Territorios Federales, de acuerdo con sus competencias respectivas.

En el Código Civil Federal y para el Distrito Territorios Federales, en los artículos siguientes consignan los siguientes preceptos:

El artículo 831.- La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

El artículo 832.- Declara la utilidad pública las adquisiciones que haga el gobierno para construcción de casas habitación, para personas y familias de escasos recursos.

Artículo 833.- El Gobierno Federal, puede expropiar cosas de los particulares que sean consideradas como notables y características de nuestra cultura nacional.

Artículo 836.- La autoridad puede mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla si esto es indispensable para evitar una calamidad pública.

Como vemos en estos ordenamientos del citado Código se antepone ante la causa de utilidad pública es decir predomina la

tutela del interés de la comunidad por sobre el interés particular de los individuos competentes de una sociedad en un estado de derecho. (5)

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) ACGSTA, Romero Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1989. p.p. 431-432.

(2) *Idem.*

(3) FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1988, p.p. 379-380.

(4) SERREA, Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A., México, 1985, p.p. 315-320.

(5) *Idem.*

CAPITULO IV

LA FINALIDAD DE LA EXPROPIACION POR CAUSA DE INTERES PUBLICO

SUMARIO

4.1. La Expropiación de bienes inmuebles.- 4.2. El Fin del Estado en la Expropiación.- 4.3. La Expropiación de bienes muebles. Diversas Interpretaciones.- 4.3.1. Interpretación Doctrinal.- 4.3.2. Interpretación Judicial.- 4.3.3. Interpretación Legislativa.- 4.4. El Recurso de Revocación Como Medio de Impugnación en el Procedimiento de Expropiación.- 4.5. La Ejecución en el Procedimiento Expropiatorio.

4.1. LA EXPROPIACION DE BIENES INMUEBLES.

Algunos autores consideran que la facultad expropiatoria corresponde al Estado mexicano en virtud de ser el propietario original del territorio de la República Mexicana, propiedad que había sido heredada de España mediante la independencia. En seguida estudiaremos tal posibilidad, haciendo observar desde luego que

dicha explicación no resuelve lo relativo a la expropiación mobiliaria.

Don Gabino Fraga por ejemplo, considera que la propiedad originaria de la nación tiene sobre las tierras del territorio de la República, constituye un elemento de su patrimonio regido por disposiciones de Derecho Público, las que deben servir de bases para determinar el concepto mismo de la propiedad y las facultades y derechos que tiene un propietario en sus relaciones con el poder público, relaciones entre las cuales forzosamente queda comprendida la expropiación.

El mismo autor que venimos citando, considera, al hacer historia sobre la propiedad de las tierras y aguas que según nuestro artículo 27 constitucional "corresponden originalmente a la nación", que el Estado Mexicano heredó de la Corona española dicha propiedad, en virtud de la Bula Inter Caetera de Alejandro VI (1493) confería a los Reyes de España la propiedad sobre las tierras descubiertas, entre las cuales se encuentran comprendidas las de la Nueva España. (1)

Verdadero sentido de la Bula Inter Caetera.

La conclusión a la que llega Don Gabino Fraga en el sentido de que la Bula Inter Caetera conduce a la Corona de España a la propiedad sobre las tierras descubiertas, no es acertada y puede rebatirse desde dos puntos de vista diversos:

Desde el punto de vista político-filosófico, los teólogos y juristas españoles de la época (siglo XV), estaban acordes en la separación de la iglesia con respecto a las cosas temporales, lo

cual niega la posibilidad de que el Papa considerara a ningún gobernante poder alguno de carácter temporal.

Más aún la Bula *Unigenitus*, interpretación pontificia de la Bula *Inter Caetera* afirma que los Indios, aún cuando están fuera de la fe, no están sin embargo, privados, ni hábiles para ser privados de su libertad, ni del dominio de sus cosas, y declara "señorío, nulo y de ninguna fuerza ni momento" lo que se realice contraviniendo dichos principios. De todo lo anterior se desprende que la Bula *Inter Caetera*, no confirió ni pudo conferir a la Corona española la discutida propiedad. (2)

Ahora bien, don Gabino Fraga cita en apoyo de su tesis la Real Cédula de Felipe II, Ley Título 12, Libro IV de la Recopilación de Indias la cual dice textualmente que en virtud de la "donación de la Santa Sede Apostólica y otros títulos, somos (la corona española) señores de las Indias Occidentales", con lo cual cree dicho autor demostrar que los Reyes españoles se consideraban propietarios de las tierras descubiertas, sin embargo, no es así, puesto que el término señorío tiene una connotación completamente diversa. (3)

4.2. EL FIN DEL ESTADO EN LA EXPROPIACION.

El Fuero viejo de Castilla define el "Señorío Real" en la siguiente forma: "Estas cuatro cosas son naturales al señorío del rey, que nos las debe de dar a ningún ome, nin las partes de sí, es, pertenecen a el por razón del señorío natural, justicias, moneda, fonsadera de vuos yntaos".

La justicia, según el Ordenamiento de Alcalá es "la mayoría de justicia, es decir la de última instancia".(4)

Por moneda, se entendía, además del derecho de acuñación, el impuesto que los señores pagaban sobre los solariegos.

La fonsadera, facenders o serna, era un impuesto o multa que pagaban los que estaban exentos del servicio militar (fonsada) o faltaban a éste, también se llamaba así a la prestación de servicio común estaban obligados a prestar los que no formaban parte del ejército y carecían de medios para el impuesto, y;

Yantar o conducho era la obligación que tenían los pecheros de hospedar al rey o al representante de la autoridad pública o al señor.

Como se ve, el Señorío de ninguna manera involucraba la idea de propiedad, siendo inconducente basarse en la citada Cédula de Felipe II para tratar de demostrar que los Reyes de España se consideraban propietarios de las tierras descubiertas en virtud de su Señorío, y por lo tanto inadmisibles la consideración de que el Estado mexicano a través de la independencia haya sucedido a la Corona española en la propiedad del territorio de la República, pero no hay necesidad de que el Estado esgrima tal título, las modalidades a la propiedad y a la expropiación misma se justifican independientemente de dicha consideración, como trataremos de hacerlo.

4.3. LA EXPROPIACION DE BIENES MUEBLES. DIVERSAS INTERPRETACIONES.

La posibilidad de que los bienes muebles sean objeto de expropiación es discutible, puesto que nuestra Constitución no

aborda de manera clara tal posibilidad, y aún cuando la mayoría de las legislaciones la han aceptado, en la nuestra no encuentra fácil acomodo. En efecto, el sentido general del artículo 27 Constitucional parece indicar que no fue considerada por los legisladores tal posibilidad, lo cual haría imposible las expropiaciones en cuestión.

Nuestra Constitución protege en diversos artículos la propiedad: El artículo 16 dispone: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..".

El artículo 49 ordena que: "Nadie puede ser privado del producto de su trabajo sino por resolución judicial".

El artículo 19 declara en forma general: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

El artículo 26 establece la riqueza en su sentido clásico, es decir, como la facultad de exigir ciertas prestaciones a los particulares para el servicio militar en tiempo de guerra.

La expropiación sólo es tratada por nuestra Constitución en el artículo 27 y como Institución de Derecho Público que restringe el derecho de propiedad garantizado en diversos artículos constitucionales, cae en el supuesto del artículo primero, el cual ordena terminantemente que las garantías sólo podrán suspenderse o restringirse, " En los casos y con las condiciones que ella misma (la Constitución) establece" de lo cual se deduce que si en el

artículo de referencia no considera la expropiación de muebles, ésta no es posible constitucionalmente hablando.

El Lic. Juan Botella Asensi, considera que el artículo 27, si bien no trata de muebles, permite su expropiación puesto que no les exceptúa. La falsedad de dicha tesis es clara al considerar que el artículo 27 es precisamente la excepción, y no tiene porque exceptuar a su vez sino a aquellos casos involucrados en su contenido mismo. La razón es otra.

Analizando la fracción VI párrafo segundo al terminar, del artículo 27, en la cual se reglamenta la expropiación, veremos si es posible fijar una base constitucional para la expropiación de muebles.. "Esto mismo se observará (sujetar el valor de lo expropiado a juicio pericial y resolución judicial) cuando se trate de (la expropiación de) objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".

Si bien es cierto que el sentido general del artículo 27 y aún del de la fracción en cuestión se podría llegar a concluir que los objetos cuyo valor no esta fijado en las oficinas rentísticas son exclusivamente inmuebles y se toma sólo en consideración a aquellos cuyo valor fiscal no ha sido fijado por causas tales como la indeterminación de la cosa o simple falta de registro, no es menos cierto que la amplitud misma de la frase permite incluir cualquier objeto "cuyo valor no este fijado" en dichas oficinas situación en que pueden encontrarse, y de hecho se encuentran la casi totalidad de los muebles.

Por otra parte, la palabra objeto tiene jurídicamente un significado tan amplio así como el de la garantía; para éste, objeto es todo "lo que percibe con los sentidos", para el derecho,

objeto son las personas, las cosas, y las acciones, de manera que dentro del sentido de la palabra cabe todas las cosas, sobre las cuales sea posible ejercer un derecho, lo que significa que los muebles están comprendidos en el artículo 27, así sea en forma concisa y aún cuando su inclusión pueda parecer causal.

Esta interpretación de carácter gramatical se encuentra como veremos, robustecida por las diversas formas de interpretación aceptadas.

4.3.1 INTERPRETACION DOCTRINAL.

Doctrinalmente, no puede haber oposición a la expropiación de muebles. Si como hemos visto, la institución obedece a necesidades colectivas, resulta que tan útil pueda ser la salvaguarda o disposición por el Estado de ciertos bienes muebles, como la de los inmuebles mismos.

En efecto, hay objetos muebles que por su singularidad resultan insustituibles, tales como las obras de arte, antigüedades y demás valores de carácter cultural: hay otras que por su misma naturaleza no deben estar en manos de los particulares, como son los previstos en el capítulo V de la Ley de Propiedad Industrial que dispone la expropiación de las patentes que amparan "el invento de una nueva arma, instrumento de guerra" o mejoras a dichas armas e instrumentos susceptibles de ser aplicados a la defensa nacional, tomando en consideración la necesidad del secreto que debe guardarse sobre el particular, y el interés del Estado en obtener, dan exclusividad al conocimiento de dichas patentes. Doctrinalmente debe, en consecuencia, aceptarse la expropiación mobiliaria, puesto que la interpretación doctrinal, siendo una verdadera síntesis del

pensamiento debe ser amplia dando cabida a todos los casos lógicamente posibles. (5)

4.3.2. INTERPRETACION JUDICIAL.

La Suprema Corte de Justicia dejó asentados en las discusiones de la Ley de Expropiación y sentencia de 8 de Diciembre de 1936 (tomo L pag. 2568), que por su contenido, los párrafos primero y segundo del artículo 27 Constitucional carecen de nexo alguno que los ligue, "de tal manera que no puede afirmarse que el segundo este regido o relacionado con el anterior. Además, el legislador no designó limitación expresa alguna a la facultad de expropiar, ni establecer distinciones entre los bienes que pudieran ser objeto de la declaratoria de expropiación". (6)

4.3.3. INTERPRETACION LEGISLATIVA.

En cuanto a la interpretación legislativa, que siempre ha revestido gran importancia, tanto que en Roma se le consideraba la única legítima, no puede ser más favorable a la tesis de inclusión de los muebles, puesto que en diversas leyes (Ley de Expropiación, Ley de la Propiedad Industrial, Código Civil) se presupone su existencia constitucional, dado que en tales leyes se prescribe la expropiación de muebles. (7)

4.4. EL RECURSO DE REVOCACION COMO MEDIO DE IMPUGNACION EN EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION.

Como toda persona es falible y consecuentemente incurre en errores, la autoridad administrativa no se encuentra exenta de cometerlos, toda vez que se encuentra conformada dentro de su estructura por seres humanos.

Como el acto expropiatorio se constituye como un medio a través del cual se priva de su propiedad al particular, éste tiene el derecho de exigir a las autoridades, que su actividad o funcionamiento obedezcan a las normas legales expedidas para el caso, en garantía de la seguridad jurídica.

Esta facultad que tiene el particular es el derecho a la legalidad.

Este derecho a la legalidad requiere de una protección que proporcione a la persona los medios legales que le permiten obtener la reparación en caso de violación a ese derecho. Dicho medio de defensa en el presente caso lo constituye el recurso administrativo de revocación consagrado por el artículo 59 de la Ley de Expropiación.

Por recurso administrativo se entiende:

Una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto.

El propósito del recurso de revocación como su nombre lo indica, es revocar el acto impugnado.

Ahora bien, todo recurso debe reunir ciertos requisitos y el de revocación no es la excepción, por lo que en opinión de Gabino Fraga éstas son:

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

2.- La fijación en la ley de las autoridades administrativas entre quienes deben presentarse.

3.- La fijación de un plazo dentro del cual debe interponerse el recurso.

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

5.- La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.

6.- La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

Se advierte que hasta el momento de notificar el acuerdo al particular cuando se le da intervención para el efecto de su defensa. Suscitándose la cuestión relativa a la problemática que presenta la observancia de la garantía de audiencia.

Por lo que hace a la resolución administrativa que afecta a los intereses del particular, la encontramos en la declaración correspondiente.

La Ley de Expropiación en el artículo 62 señala expresamente la autoridad considerada competente para efectos de la interposición del recurso y será la Secretaría del Estado Departamento Administrativo o Gobierno de Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación.

El plazo para la presentación del recurso, según el artículo 50 de la Ley referida, establece que será dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo.

Del artículo 70 se deduce que la autoridad se encuentra obligada a emitir su resolución sobre el fondo del negocio. Ya que señala cuando hubiere hecho valer el recurso el particular o en caso de haber sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa procederá a ocupar el bien. Queda claro que la autoridad tiene que desempeñar esta labor, no obstante lo cual la Ley incurre en una completa omisión al no fijarle un término dentro del cual debe pronunciar su resolución.

Situación que a mi particular modo de ver no coloca al particular en un estado de incertidumbre, pues por otro lado encontramos el interés del estado, de proceder a ocupar el bien expropiado para destinarlo a cubrir la causa de utilidad pública.

En conjunción con lo anterior, debemos tener presente que si el recurso es conocido por la autoridad encargada de la elaboración del expediente, ésta conoce ampliamente todas las circunstancias que se han dado, encontrándose consecuentemente en condiciones de realizar un rápido análisis del caso, también son de su conocimiento las argumentaciones vertidas por el recurrente a su favor. En atención a lo expuesto y teniendo en cuenta el principio de tres días aplicables a toda actuación en los casos donde la Ley no señale un término para la realización de aquella, es de tenerse en cuenta en el presente caso para señalarle a la autoridad como término en el cual deba emitir la resolución del asunto, el de tres días hábiles siguientes al en que se haya hecho valer el recurso. (8)

Pero no es la única omisión de la Ley, si bien, de facultades de impugnar la declaración de expropiación, no precisa la forma de hacer valer la revocación, para tal efecto y teniendo presente las disposiciones del Código Fiscal de la Federación en la parte correspondiente a la regularización de los recursos y a las condiciones que debe llenar toda promoción, proponemos su aplicación supletoria a esta parte por ser semejantes ambos recursos, para que sea por escrito, conteniendo como mínimos los siguientes requisitos:

- a). - Autoridad a la que se dirige;*
- b). - Nombre del recurrente;*
- c). - Domicilio para oír y recibir notificaciones, persona autorizada para recibir las;*
- d). - Acto que se impugna;*
- e). - Expresión de agravios.*

A este escrito se deberá acompañar:

- a). - documentos donde se acredite la personalidad cuando se actúe en nombre de otro o se trate de persona moral;*
- b). - Documento donde se contenga el acto impugnado;*
- c). - Constancia de la notificación del acto que se impugna.*
- d). - Pruebas que se ofrezcan.*

Por lo concerniente al procedimiento para tramitar el recurso, la Ley también es omisa.

Como todo acto emanado de la autoridad goza de la presunción de legitimidad, hasta en tanto no se demuestre lo contrario es de esperarse que la interposición del recurso de revocación, no suspenda la ejecución del acto que se está impugnando.

Ya que han sido emitidos buscando la tutela de un interés privado que a juicio del impugnador del acto ha sido ilegalmente lesionado, no puede sostenerse en general el efecto suspensivo del recurso.

Así: la regla general debe ser la ejecución inmediata de los actos administrativos, la excepción, otorga la suspensión, cuando la ley estime que causen perjuicios a la colectividad.

La Ley de Expropiación al señalar en el artículo 72 que, cuando el recurso administrativo de revocación se hubiese resuelto contra las pretensiones del recurrente, se procederá a la ocupación del bien por la autoridad, da al recurso de revocación el efecto suspensivo.

Pero no es todo, la propia Ley en el artículo siguiente confirma el carácter suspensivo del recurso, al decir en los casos comprendidos por las fracciones V, VI, y X del artículo primero, una vez hecha la declaración, el Ejecutivo Federal procederá a ordenar la ocupación del bien expropiado, sin que la interposición del recurso de revocación suspenda la ocupación del bien.

Está claro en el primer caso, que es hasta el momento de pronunciarse la resolución favorable a la autoridad administrativa, cuando la misma procede a ejecutar la declaración, mientras tanto la sola interposición del recurso presenta un obstáculo a actividad de la autoridad.

En el segundo, tratándose de ciertos casos como abastecimientos de viveres a centros de consumo, medios para atacar plagas, epidemias, para evitar la destrucción de los elementos naturales y evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, etc., se dispone que no obstante haberse hecho valer el recurso, se proceders a la ocupación del bien.

Resultando que la Ley invierte la regla general es la suspensión del acto reclamado (acto expropiatorio), en tanto la excepción, es la no suspensión de éste según se desprende de la misma Ley.

4.5. LA EJECUCION EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

La ocupación del bien expropiado tendrá lugar en los siguientes casos:

a).- Cuando habiéndose interpuesto el recurso administrativo de revocación, éste se haya resuelto contra las pretenciones del recurrente.

b).- Cuando no se hubiere hecho valer el recurso dentro del término legal;

c).- Cuando se trate de los casos previstos por las fracciones V, VI, y X del artículo 19 de la ley de expropiación.

Un punto bastante discutido por los tratadistas es el concerniente a la autoridad que tiene a su cargo la ocupación de los bienes. (9)

Problema suscitado ante la falta de señalamiento expreso en la Constitución y así el párrafo décimo quinto del artículo 27, establece:

"... El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial..."

Por otra parte en el párrafo décimo sexto del mismo artículo literalmente dice:

"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 éste procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones sin que ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada".

Originándose de esta manera, la dificultad de precisar la materia sobre la que deberá versar la resolución judicial.

Tan confusa situación puede ser resuelta acudiendo a lo que en sí es la expropiación, para tal efecto, bástenos recordar, como se dijo anteriormente, la expropiación es un acto administrativo, el cual se emite como producto del ejercicio de la soberanía del Estado, de donde se colige que tal acto no constituye acción alguna, de tal suerte no es posible la observancia del párrafo décimo sexto. (10)

Quedando de ésta manera a cargo de la autoridad administrativa, proceder a ejecutar materialmente la expropiación.

La Ley Federal de Expropiación, adopta este criterio al señalar en su artículo séptimo que, la autoridad administrativa que corresponda podrá encontrarse en posibilidad de proceder a la ocupación del bien, lógicamente, es esta autoridad quien ejecutará el acto expropiatorio, la declaración de expropiación.

Puede ocurrir que al momento de verificarse la disposición material, el propietario se resista a entregar el bien a la autoridad, entonces se tendrá que recurrir al auxilio de la fuerza pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1988, p. p. 374-377.

(2) *Idem.*

(3) *Idem.*

(4) SERRA, Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, I-II, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985. p.p. 387.

(5) FRAGA, Gabino, *ob. cit.* p. 385.

(6) *Idem.*

(7) *Idem.*

(8) ACOSTA, Romero Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1969, p. 436.

(9) *Idem.*

(10) *Idem.*

CAPITULO V**FORMALIDADES Y CONSECUENCIAS JURIDICAS DEL PROCEDIMIENTO
EXPROPIATORIO EN EL DERECHO MEXICANO VIGENTE.****SUMARIO**

- 5.1. *La Declaración de Expropiación.* - 5.2. *El Procedimiento Expropiatorio.* - 5.3. *Requisitos de Procedencia en la Expropiación.* - 5.4. *El Derecho de Reversión en la Expropiación.*

5.1. LA DECLARACION DE EXPROPIACION.

Previamente a la emisión de la declaración de expropiación, debe realizarse un estudio que permita determinar si es prudente proceder a expropiar. Tal idea se desprende del artículo 39 de la Ley de Expropiación, el cual señala que previa a la correspondiente declaración se elaborará un expediente, el cual se constituye en el conjunto de constancias que resultan de los trámites llevados a cabo por la autoridad administrativa. (1)

La labor a desempeñar en esta fase previa, no debe ser con el afán de realizar una mera acumulación de constancias, más bien debe formarse de manera adecuada, que a la autoridad encargada de emitir la declaración correspondiente le permita contar con los elementos necesarios para hacerlo.

Toda utilidad pública para su existencia requiere de la concurrencia de una necesidad pública y de un bien que le satisfaga.

Por lo que la Secretaría del Estado o Departamento Administrativo de la integración del expediente, tiene la obligación no sólo de alegar que hay una causa de utilidad pública a satisfacer, sino que también debe probar esa situación de manera fehaciente. En este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte al decir:

" Esta Suprema Corte ha sostenido que la expropiación de bienes particulares, sólo procede en los términos del artículo 27 de la Constitución Federal, cuando exista una causa de utilidad pública y mediante la indemnización, y que no es bastante para que la utilidad pública quede demostrada, el hecho de que la autoridad responsable lo afirme, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esa utilidad en el expediente respectivo de expropiación... "

Una vez precisada la causa de utilidad pública en cuanto a su existencia, se procederá a encuadrarla en el caso concreto de aquella situación que la ley secundaría contempla.

Siendo lo adecuado, además, que en esta fase previa, se determine el monto de la indemnización.

Concluido lo anterior la autoridad administrativa se encontrará en posibilidad de pronunciar la declaración.

Debiendo ser la declaración, concreta, particular, puesto que se trata de un caso previsto dentro de las causas que la ley ha señalado previamente.

La declaratoria se dirige hacia ciertos bienes pertenecientes a un particular.

Tanto el artículo 27 Constitucional como la Ley de Expropiación nos coloca ante una situación carente por total de los requisitos que debe reunir ésta declaración, de manera que es de considerarse como mínimos los siguientes:

- 1.- Identificación de la autoridad expropiante;*
- 2.- Fundamentación y motivación;*
- 3.- Descripción del bien o bienes que se expropián.*
- 4.- Monto, plazo y forma de pago de la indemnización.*

La Constitución en el artículo mencionado con anterioridad, expresamente señala a la autoridad administrativa como competente para declarar la expropiación en el cual será esa autoridad administrativa, correspondiendo a la ley secundaria esclarecer tal situación y así encomienda dicha tarea a una autoridad en particular, para tal efecto el artículo 39 de la Ley Federal de Expropiación, dice que será el Ejecutivo Federal, teniendo éste únicamente dicha facultad.

Añorando un poco más, el artículo 80 de la Constitución señala claramente que, el Ejecutivo Federal se encuentra depositado en una sola persona denominada "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Por lo tanto, el Presidente de la República es la autoridad competente.

En cuanto a la fundamentación y motivación, nuestro más alto tribunal considera que:

" Si el acuerdo de expropiación, por causa de utilidad pública, dado por las autoridades administrativas no especifica, en ninguna forma, a que beneficio social, o lo que es lo mismo, no expresa en que consiste la causa de utilidad pública, procede conceder la suspensión contra dicho acuerdo, y otorgarla sin fianza, si no hay tercer perjudicado. "

De ahí es que la autoridad en la declaración se vea obligada a satisfacer este requisito.

Esta declaración se deberá hacer del conocimiento del particular afectado mediante:

I).- En el caso de conocerse el domicilio de la persona, se le notificará personalmente y además se realizará la publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

II).- En caso contrario, cuando no sea del conocimiento de la autoridad el domicilio de la persona. Se le notificará realizando dos publicaciones en el Diario Oficial de la Federación.

De esas publicaciones una de ellas producirá los efectos inherentes a una notificación de carácter personal, y será la última de éstas. (2)

5.2. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

Siendo la expropiación un acto de derecho público y unilateral, el poder ejecutivo procede a integrar el expediente de expropiación con los estudios que al efecto hace, para fundar y motivar el acto expropiatorio; analiza la necesidad de la obra a la cual se van a destinar los bienes expropiados y una vez que existe fundamentación y motivación, hará la declaratoria de expropiación la cual se publicará en el Diario Oficial de la Federación o de los Estados según corresponda, sin audiencia judicial, salvo cuando los bienes efectos hayan sufrido un demérito o un aumento, en fecha posterior a la fijación o aceptación tácita de su valor fiscal. (3)

1) Autoridades que intervienen:

De conformidad con los preceptos constitucionales, corresponde a los Poderes Legislativo, Federales y Estatales a través de una ley, señalar las causas de utilidad pública que darán fundamento y motivo a la expropiación. Al Poder Ejecutivo, es decir a la administración pública corresponde una vez que se presentan de facto estas causas de utilidad pública que prevé la ley, señalar y expropiar bienes determinados. (4)

Al respecto hay dos opciones:

I.- *Las que señalan que la autoridad administrativa conforme a la ley haga la declaración de procedencia de la expropiación y que la ejecución se realice con intervención de la autoridad judicial.*

Esta opinión encuentra su fundamento en el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 27 Constitucional que determina:

" El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación por voluntad de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial, pero dentro de este procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes que se dictará en un plazo máximo de un mes. Las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus acciones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada".

II.- *En el lado opuesto figuran quienes afirman que la intervención debe ser única de la autoridad administrativa porque el artículo 27 Constitucional no da lugar a la intervención judicial, sino sólo en el procedimiento de la fijación del monto de la indemnización.*

Opinamos que toda vez que el acto jurídico expropiatorio proviene de la soberanía del Estado y considerando que los intereses generales que el Estado persigue son inaplazables, no puede negarse que tiene la facultad para llevar a cabo el procedimiento de expropiación en otra de los particulares sin necesidad de que intervengan las autoridades judiciales.

La Ley de Expropiación de 1936, en su artículo 22, establece: " En los casos comprendidos en la enumeración del artículo 12 previa declaración, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o el interés de la colectividad ".

Por su parte el artículo 32 de dicha ley, establece: " El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación de ocupación temporal o de limitación de dominio, y, en su caso, hará la declaratoria respectiva ".

Por último, el artículo 42, establece: " La declaratoria a que se refiere el artículo anterior, se hará mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efecto de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación". (5)

5.3. REQUISITOS DE PROCEDENCIA EN LA EXPROPIACION.

Las condiciones exigidas por el constituyente para las autoridades administrativas procedan a declarar expropiados los bienes de los particulares, son tres:

1.- Que haya una causa de utilidad pública previamente determinada por el Poder Legislativo.

El concepto "Utilidad pública" si puede definirse en terminos que reduzcan la discrecionalidad del Poder Legislativo, y

al hacerlo debe definirse la relación con las atribuciones del Estado. Así existirá siempre utilidad pública cuando la privación de la propiedad sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas, pero dicha satisfacción debe expresamente encomendarse al Estado.

De lo anterior se infiere que el Poder Legislativo no puede considerar como causa de utilidad pública la satisfacción de una necesidad cuando el Estado no tiene conferida expresamente encomendada esa facultad.

Además el legislador tiene facultad discrecional para fijar los casos que revisten utilidad pública preferente e incluir en la Ley los casos que vayan adquiriendo dicho rango, así como excluir aquellos casos que lo hayan perdido.

2.- La declaración administrativa de expropiación debe dictarse de acuerdo con la Ley respectiva.

Este requisito debe observarse para preservar el principio de la legalidad, es decir, la observación del mandato constitucional que reza: " Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento ".

Es decir, no importa que en el caso concreto esté demostrada individualmente la utilidad pública, pues si bien la declaratoria de expropiación al igual que la fijación de los impuestos son actos de ejercicio del poder soberano del Estado, este debe fundamentar sus actos en ley.

3. - La indemnización, tercer requisito indispensable en la expropiación, consiste en la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado a cambio de la transferencia forzosa de la propiedad, el monto es fijado conforme a el valor fiscal del bien expropiado, o bien mediante peritos cuando se trate de bienes que no tienen señalados valor fiscal. (6)

La Constitución Federal de 1857, en su artículo 27 establecía: " La propiedad personal no puede ocuparse sin el consentimiento del propietario sino por causa de utilidad pública y previa indemnización ".

El artículo 27 de la Constitución vigente establece: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

De lo anterior se desprende que la Constitución vigente al no utilizar la palabra "previa" sino el vocablo "mediante" hace pensar de acuerdo de una interpretación estrictamente jurídica, que la intención del constituyente fué crear una nueva situación jurídica.

Algunos tratadistas han señalado que la palabra "mediante" debe entenderse como "previa" basándose en la interpretación que se da a el artículo 14 Constitucional, que reza en los siguientes terminos: "nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales..." (7)

La tesis contraria sostiene que no puede pensarse que la Constitución Federal vigente, exija la indemnización previa a pesar de tratarse de una cesión forzada de bienes y aunque hay otros textos constitucionales en que la palabra "mediante" tiene otro

significado, el cambio revela claramente que hubo el propósito de variar el requisito que la anterior Carta Magna establecía, creando con ello una situación jurídica distinta.

Nos adherimos a la segunda opinión, pues creemos que la intención del constituyente de 1917, fué modificar la situación jurídica que contemplara la Carta Magna anterior, fundando seguramente en razones de orden práctico, pues el poder político en aquella época se veía presionado por un caso nacional producto de la situación inestable que entonces vivía el país y no podría hacer frente a múltiples problemas que en su generalidad incidían en el poder económico del Estado, entonces sumamente debilitado.

El Estado puede indemnizar antes, simultáneamente o con posterioridad a la expropiación, pero siempre que en éste último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea "posterior". (8)

En lo relativo al plazo en que la indemnización debe pagarse y antentas las consideraciones enteriormente señaladas sugerimos que el plazo no sea mayor de 6 meses, toda vez que, reiteramos la devaluación de nuestra moneda es a ritmo acelerado, de otro modo la indemnización resultaría injusta.

5.4. EL DERECHO DE REVERSION EN LA EXPROPIACION.

Este derecho le asiste al particular afectado por una resolución expropiatoria y consiste en que si dentro de un plazo de cinco años, computados a partir de la publicación de la resolución expropiatoria en el Diario Oficial de la Federación, la autoridad administrativa no destine el bien al fin de utilidad pública para el cual fué expropiado, el particular puede exigir a la

administración pública le vuelva a transferir la propiedad sobre su bien, teniendo el particular la obligación de reintegrar al Estado las cantidades que haya recibido por concepto de indemnización. (9)

Este derecho de reversión se presenta como una sanción a la ley en garantía del derecho de propiedad, pues el particular tiene derecho a no ser privado de sus bienes sino por una real causa de utilidad pública, de ahí que al desaparecer ésta tiene derecho a reclamar la reversión a su favor del bien inicialmente expropiado.

El derecho de reversión corresponde al titular del bien expropiado cuando dicho bien se encuentra frente a un destino frustrado, pero es necesario señalar que pueden ejercitar la acción de reversión los sucesores universales y los terceros cuando el titular del bien expropiado ha transmitido su derecho; pues su estatus jurídico no es en manera inferior al del expropiado. (10)

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) SERRA, Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, I-II, Edit. Porrúa, S.A. México, D.F., 1981, p. p. 313-314.

(2) *Idem.* p. p. 313-314.

(3) *Idem.* p. 313.

(4) *Idem.* p. 314.

(5) *Idem.*

(6) FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1988, p. p. 388-389.

(7) *Idem.*

(8) Idem.

(9) ACOSTA Romero Miguel, Segundo Curso de Derechos Administrativo, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1989, p. 444.

(10) Idem.

CAPITULO VI

ANALISIS JURIDICO A LA LEY FEDERAL DE EXPROPIACION Y PROPUESTA DE REFORMAS

SUMARIO

6.1. Análisis Jurídico a la Ley Federal de Expropiación Vigente en el Derecho Mexicano.

6.1. ANALISIS JURIDICO A LA LEY FEDERAL DE EXPROPIACION VIJENTE EN EL DERECHO MEXICANO

Siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el General Lázaro Cárdenas se aprobó la Ley de Expropiación en los siguientes artículos:

LEY DE EXPROPIACION

Artículo 19. - Se consideran causas de utilidad pública:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El presente artículo no necesariamente requiere de comentario ya que nos muestra los probables supuestos en que puedan recaer las causas de utilidad pública o para los fines del Estado.

Artículo 2.- En los casos comprendidos en la enumeración del artículo 19, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado, o el interés de la colectividad.

Interpretando a contrario sensu, si no existe la declaración del Ejecutivo Federal no se podrá ocupar el bien que se pretenda expropiar.

Artículo 3.- El Ejecutivo Federal, por conducto de las Secretarías del Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los territorios correspondientes, tramitará el expediente de

expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y en su caso hará la declaración respectiva.

Este artículo nos señala el órgano respectivo por el cual se puede llevar a cabo la tramitación del expediente de expropiación, u ocupación temporal del bien expropiado.

Artículo 4. - La declaración a que se refiere el artículo anterior se hará mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados.

En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efecto de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

Estamos en la forma en que se llevará a efecto la notificación en el supuesto de ignorarse el domicilio de los propietarios afectados con la determinación de expropiación.

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

Aquí nos señala el término que tiene el afectado para interponer el recurso administrativo de revocación.

Artículo 6. - El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el

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

En este artículo la ley de expropiación señala expresamente la autoridad considerada competente para efectos de la interposición del recurso de revocación.

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

La ley de expropiación al señalar en este artículo que, cuando el recurso administrativo de revocación se hubiere resuelto contra las pretensiones del recurrente, se procederá a la ocupación del bien por la autoridad, da al recurso de revocación el efecto suspensivo.

Artículo 8.- En los casos a que se refieren las fracciones V, VI, y X del artículo 12 de esta ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio.

En este artículo la propia ley confirma el carácter suspensivo del recurso, al decir, en los casos comprendidos por las

fracciones V, VI, y X del artículo primero, una vez hecha la declaración, el Ejecutivo Federal procederá a ordenar la ocupación del bien expropiado, sin que la interposición del recurso de revocación suspenda la ocupación del bien.

En este caso la ley invierte la regla general considerada por la doctrina, así nos encontramos con que la regla general es la suspensión del acto reclamado (acto expropiatorio), en tanto la excepción de la no suspensión de éste según se desprende de la misma ley.

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

Es perfectamente comprensible el presente artículo, ya que si el bien no ha sido destinado al fin que dió causa se puede solicitar la reversión del mismo, podría aplicarse también a el caso de que ese bien haya sido aplicado a otro fin no al que previamente se tenía destinado.

Artículo 10.- *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 recsudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros*

ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Cabe señalar que aquí si las personas están pagando cuotas muy bajas en relación a sus inmuebles, también es cierto que la oficina de catastro no ha hecho nada por regularizar esta situación y aquí el monto de la indemnización deberá ser de acuerdo a el valor comercial de dicho bien expropiado.

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

Esto solamente sucederá tal como lo previene el artículo en su mención solamente si hay controversia en el monto de la indemnización.

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

Esto es por haber perdido las partes su derecho de designación de peritos y el Juez lo hace en rebeldía.

Artículo 13.- En los casos de renuncia, muerte o incapacidad de alguno de los peritos designados, se hará nueva

designación dentro del término de tres días por quienes corresponda.

Esto concierne en cuanto a quien haya designado a el o los peritos, las partes o el Juez.

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

Y nos deja en suspenso al no especificar quien pagará a el o los peritos que sean designados en rebeldía; a cada una de las partes o por ambas partes.

Artículo 15. - El Juez fijará un plazo que no excederá de 60 días para que los peritos rindan su dictámen.

El plazo es muy amplio por lo que deberá verse la posibilidad de recortarlo y dejarlo en un término que no exceda de 30 días.

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

Esto previniendo la probable controversia en los dictámenes de los peritos.

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

Si es o no justa la indemnización el afectado con dicha resolución se tendrá por conforme con ello ya que si creyese que con no firmar ya se liberó de la responsabilidad, ésto no es así ya que como se señala en este artículo el Juez lo podría hacer en rebeldía y además en contra de su resolución no cabrá ningún recurso.

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

Se pudiera entender que se estaría en el caso de un arrendamiento forzoso y sólo es en forma temporal.

Artículo 19.- *El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio. Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización.*

Estas disposiciones se aplicarán, en lo conducente a los casos de ocupación temporal o de limitación a el derecho expropiatorio.

Artículo 20.- La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de 10 años.

Por lo que respecta a éste artículo ya manifesté mi opinión que debería de ser de contado y de inmediato, ya que ahora el Estado si cuenta con recursos suficientes para indemnizar a el afectado con la expropiación.

Artículo 21.- Esta ley es de carácter federal en los casos en que se tiende a alcanzar un fin cuya realización compete a la federación conforma a sus facultades constitucionales, así cuando se trate de imponer limitaciones al dominio. Y de carácter local para el Distrito y Territorios Federales. (1)

Este artículo no lleva a reconocer al ámbito de validez para esta ley; en cuanto a el territorio, para su aplicabilidad.

Al respecto nos dice la siguiente tésis...

"Expropiación, Indemnización en caso de ".

Como indemnización en caso de expropiación es de acuerdo con el artículo 27 constitucional, una garantía, para que ésta 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 a el expropiado, disfrutar de ella, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización, es violatorio de garantías.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) **LEY FEDERAL DE EXPROPIACION**, Colección *Leyes y Códigos de México*, edit. Porrúa, S. A., México, D. F., 1966.

CAPITULO VII**ANALISIS JURIDICO A LAS REFORMAS DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CON RELACION A LA EXPROPIACION****SUMARIO**

6.1. Aspectos Introdutorios. - 6.2. Análisis a las Fracciones IV, VI, VII, X, XI, XII, XIII, XIV, XVI, XVII y XIX del Artículo 27 Constitucional.

6.1. ASPECTOS INTRODUTORIOS.

Ahora bien analizando las reformas de que fue objeto el artículo en comento, encontramos diferencias que en algunos aspectos ha venido a beneficiar a los ciudadanos mexicanos en cuanto a la figura del Ejido, pero en cuanto a la figura jurídica que estamos analizando como lo es la expropiación queda desprotegida al derogar la fracción XIV del mismo artículo, tal y como lo veremos en su oportunidad.

Ahora bien pasemos al análisis de las fracciones que fueron objeto de reforma y concluir con lo que a la Expropiación, beneficie o perjudique, analizando las fracciones que fueron objeto de modificación, adición o derogación, por lo consiguiente pasemos a su estudio:

6.2. ANALISIS A LAS FRACCIONES: IV, VI, VII, X, XI, XII, XIII, XIV, XVI, XVII Y XIX.

IV.- Anteriormente en esta fracción se les impedía a las sociedades mercantiles para adquirir, poseer o simplemente administrar fincas rústicas, pero les daban oportunidad de que estas sociedades explotaran cualquier industria a excepción de la agrícola, pero ahora con la reforma de que fue objeto esta fracción, se autoriza a las sociedades mercantiles por acciones a ser propietarios de terrenos rústicos, con las limitaciones en cuanto a su extensión la cual será la necesaria para el cumplimiento de su objeto.

Encontrando además que se autoriza a las sociedades a tener en propiedad las tierras dedicadas a actividades agrícolas y en la disposición anterior no lo contemplaba es más lo impedía, y aún más en cuanto a la modernización que trae consigo la responsabilidad del Tratado de Libre Comercio, en la cual nuestra Constitución en esta fracción se concientiza del auge económico que traerá consigo el Tratado Trilateral y da marco de entrada para que las sociedades extranjeras tengan participación en la adquisición de terrenos, en los cuales para control y los medios de registro la propia ley establecerá los medios necesarios para darle el cumplimiento a lo dispuesto por esta fracción.

VI.- Esta fracción anteriormente contemplaba el derecho de los núcleos de población comunal, de los núcleos dotados de los que fueron restituidos o constituidos en centro de población agrícola, como susceptibles de poseer, obtener la propiedad o administrar bienes raíces o capitales impuestos en ellos; en este marco se les consideraba con derechos a obtener la tierra en propiedad, posesión o administración, párrafo que ha sido derogado y ahora esta fracción ya no protege a esos núcleos.

El siguiente párrafo contiene e incorpora la figura de la expropiación a los bienes inmuebles del Municipio que sean necesarios para los servicios públicos, pero quedan sujetos a lo que determine la Ley del Estado en la cual determinará cuales son los casos en que se puede considerar de utilidad pública, y sera la autoridad administrativa que acorde a las leyes haga la declaratoria correspondiente, sujetándose a realizar los trámites para el pago de la indemnización correspondiente la cual se basará en el valor fiscal del catastro.

Y demás nos dice que en tratándose de objetos cuyo valor no se encuentre determinado por las Oficinas Rentísticas se llevará a cabo por medio de determinación pericial y del procedimiento judicial. En cuanto a la ocupación, administración, venta o remate de las tierras o aguas queda en la misma redacción a la anterior.

VII.- La reforma a esta fracción es de suma importancia ya que se les reconoce las personalidad jurídica a los núcleos de población ejidal y comunal y se habla ya de una protección a la propiedad de sus tierras, ésto es trascendente ya que en la forma anterior solamente se contempla el derecho de "disfrutar" en común las tierras y aguas de la comunidad, y lo que es de una trascendencia histórica es el hecho de que se le reconozca

constitucionalmente la propiedad de los ejidos, y la misma ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos étnicos que existen en nuestro país, para que subsistan, así mismo la propia ley prevee el cuidado y custodia del grupo ejidal protegiendo la tierra para el asentamiento humano, así como los bosques y aguas de uso comunitario para el mayor aprovechamiento de esos recursos naturales.

Esto proporciona seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra, y ha dejado de ser un medio de manipulación por parte del gobierno en las campañas electorales en la cuales se utilizaba a los ejidatarios para los mítines, marchas y sobre todo el corporativismo de que habían sido objeto estos campesinos que por amor a su tierra se tenían que sujetar a las formas de manipulación en las campañas electorales en beneficio del partido del gobierno.

En cuanto a la forma de transmisión de los derechos parcelarios, se menciona a los miembros del núcleo de población, igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a la cual la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela.

Otra observación importante en relación a esta reforma de esta fracción en cuanto a que la parcela ejidal era inembargable, inalienable, imprescriptibles, e intrasmisibles, a lo que ahora deja de proteger en estos términos a las parcelas ejidales, siendo ahora susceptible de enajenación de los mismos, ya que la misma ley lo prevee pero para evitar que sea acaparada, se dicte que se respetará el derecho de preferencia que la ley prevea.

Así mismo determina que un solo ejidatario no podrá ser titular de más cantidad de tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales; ésto como una medida de evitar el acaparamiento de una sola persona.

Además de haber sido suprimidas la mayor parte de las autoridades agrarias que en la anterior se consideraban eran las siguientes:

- I. - El Presidente de la República;
- II. - Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;
- III. - La Secretaría de la Reforma Agraria;
- IV. - La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- V. - El Cuerpo Consultivo Agrario y,
- VI. - Las Comisiones Agrarias Mixtas.

En la forma de que ha sido objeto esta fracción al darse la reforma a este artículo se han tenido que suprimir a la mayor parte de sus autoridades concluyendo de que ya no habrá mayores problemas toda vez que cada quien será propietario de su parcela ejidal ya no existen mayores problemas en cuestión de la tenencia de la tierra.

X. - Esta fracción ha sido derogada, ya que con la reforma actual y en la misma se preveía la posible dotación de tierras a los núcleos de población que carecieran de ella, con la derogación

a esta fracción se elimina la posibilidad de dotar de tierras a los núcleos de población ejidal ya existentes y que carecen de tierras para su cultivo y de esta forma ya no será posible que el Gobierno Federal pueda expropiar terrenos cercanos a esos núcleos de población, toda vez que ésta fracción ha sido derogada, y en esta situación se prevé el que ya no hay tierras para repartir y dotar a esos nuevos centros de población ejidal para sus cultivos.

XI.- En la forma anterior esta fracción contemplaba la creación de los Órganos de ordenamiento en caso de los ejidos pero con la modificación a esta fracción ha quedado derogada y con ella la posible dotación de tierra de los núcleos de población ejidal. así que al derogar esta fracción a su vez queda sin efecto el que se sigan substituyendo las dependencias por lo que la nueva Ley de la Reforma Agraria no contempla más el de tener el Cuerpo Consultivo, ni tampoco el de tener una Comisión Mixta, ni tampoco los Comités Particulares Ejecutivos, lo cual en la realidad del campo de trabajo era solamente un verdadero embrollo burocrático, y que al reformar el Artículo 27 Constitucional se tuvo por fuerza que reformar su Ley Reglamentaria, como lo es la Ley de la Reforma Agraria y en ella solamente se define como que el Ejecutivo Federal y en ella solamente se define como el único que puede facultar a los Gobiernos de las demás Entidades Federativas y de los Municipios para que en forma coordinada puedan aplicar debidamente esta Ley; en cuanto a los Órganos del Ejido se contempla a:

I.- La Asamblea General de Ejidatarios.

II.- El Comisariado Ejidal.

III.- El Consejo de Vigilancia.

Por lo que serán las únicas autoridades del Ejido y en cuanto a la solución de sus problemas o conflictos se tiene a los Tribunales Agrarios.

XII.- Esta fracción que también fue derogada, ha venido a dar la solución a los conflictos de Restitución y Dotación de tierras ya que eran trámites tardados entre los Gobernadores y las Comisiones Mixtas, en juicios o procedimientos que se llevaban muchos años para poder resolverlos. Ahora al quedar derogada la presente fracción solamente queda la tramitación con el Gobernador de las Entidades Federativas de que se trate, por lo que ahora ya los juicios que duraban años serán en forma expedita por la creación de los Tribunales Agrarios los mismos que funcionarán en la Oficinas designadas y las Entidades Federativas con la supervisión del Ejecutivo de Gobierno para el mejor y más rápido trámite.

XIII.- Esta fracción que también ha quedado derogada, es y se entiende que el Presidente de la República Mexicana es la máxima autoridad agraria, oún y cuando la fracción en comento alla quedado derogada.

XIV.- Esta fracción que también ha quedado derogada; es de mucha importancia y se hubiera quedado en la Constitución, por ella que representaba la seguridad jurídica de aquellos a quienes se les había dotado de sus tierras para formar nuevos ejidos o que les hubieran restituidos, ya que esta fracción determinaba el que fuera propietario y hubiera sido afectado con resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos y todavía va más allá viendo la posibilidad que en lo futuro se dictaren la fracción

derogada nos refería lo siguiente: "No tendrán ningún derecho, ni Recurso Legal Ordinario, ni podrán promover el Juicio de Amparo".

Y aún más todavía en esa fracción derogada determinaba a lo que solamente tenían derecho los propietarios que fueron afectados y que a la letra decía: "Tienen el derecho de acudir al Gobierno Federal para que los fuera pagada la indemnización correspondiente y solamente tenían de plazo un año a partir de la fecha de publicación de la resolución en el Diario Oficial de la Federación".

Y es más aún fenecido el plazo que ya estaba previamente establecido nos decía claramente que: "Vencido ese término ninguna reclamación será admitida".

Con esta derogación a la fracción en comento ya que los que fueron o se vean actualmente afectados por estas resoluciones tendrán a su disposición ahora todos los recursos legales y además a contrario sensu de la Federación derogada podrán interponer el Juicio de Amparo; quedando desprotegidas las clases que sean dotadas o bien les sean restituidas las tierras de que fueron dotadas, por lo que ahora si acaso se les llegara a contemplar en la creación de nuevos centros de población, nos enfrentaremos a la realidad de nuevamente juicios de amparo para devolver la tierra a los que fueron sus dueños, ya que al no haber ley que les prohiba el ejercer algún derecho legal para su defensa, ya que ahora no hay impedimento para ejercerlos.

Además con ésto ya también quedan anulados los Certificados de Inafectabilidad, éstos eran expedidos por la Secretaria de la Reforma Agraria, para proteger a los ejidatarios de invasiones, de probables decretos expropiatorios, era una manera

de defensa de sus tierras, quedando latente el peligro de invasiones y de los decretos expropiatorios, por lo cual dichos certificados de inafectabilidad que nadie respetaba, al final de cuentas.

XVI. - Esta fracción también fue derogada, la cual hablaba de las tierras que fueran adjudicadas o fueran probables de adjudicarse las mismas deberían fraccionarse, esta parte pues no tiene la mayor trascendencia ya que toda vez en la Fracción XVIII, ya no contempla la posibilidad de dotar nuevos centros de población ejidal, ni de nuevos ejidos para el cultivo.

XVII. - Esta fracción nos habla de las facultades que tienen los miembros del Consejo de Vigilancia y los Gobiernos de los Estados para que reglamenten los procedimientos para la enajenación y fraccionamiento de las extensiones que lleguen a exceder los límites de lo que se puede considerar pequeña propiedad explicados en la Fracción XV.

XIX. - Esta Fracción fue adicionada con la creación de los Tribunales Agrarios los cuales estarán integrados por Magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Colección Leyes y Códigos de México, 94ª edición, Edit. Porrúa, S. A., México, D.F., 1992.

CONCLUSIONES

El Instituto expropiatorio es de naturaleza eminentemente pública toda vez que el Estado procede en forma unilateral y en ejercicio de su poder soberano a la adquisición del bien afecto.

No estoy de acuerdo con algunos autores que le dan el carácter de compra venta forzada, pues para que ésta se configure, es indispensable un elemento esencial que es el "consentimiento" y no habiendo en esta manifestación de voluntad del expropiado, llegaríamos a la conclusión de que la expropiación sería inexistente y como todo acto inexistente no produce consecuencias de derecho, esta conclusión no es válida en la expropiación.

La indemnización es la reparación jurídica de un daño o perjuicio causado.

El daño es la pérdida o menoscabo que un objeto sufre en su patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación por parte de un sujeto pasivo.

El perjuicio consiste en la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento oportuno de la obligación.

Siendo la expropiación un acto jurídico universal no puede hablarse de daños y perjuicios causados, pues esto sólo puede presentarse en un negocio jurídico bilateral, es decir, donde hay un derechohabiente y obligado, no hay en la expropiación falta de cumplimiento de obligación alguna pues la expropiación se configura como un acto jurídico pleno y válido con la sola declaración unilateral por parte de la administración.

Si bien hay una restitución económica al particular, ésta no es sino un efecto del acto jurídico expropiatorio tendiente a resarcir económicamente al particular la privación de su propiedad.

La Constitución General de la República vigente, en su artículo 27 parece recoger la postura de la Constitución de Apatzingán en relación a la indemnización, adoptó; dicho antecedente constitucional rebaza: "ninguno debe ser privado de la menor porción de las cosas que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad pero en este caso tiene derecho a la justa compensación".

Por lo anterior consideramos que la Constitución General de la República actual, adopta más bien el término compensación general que el término indemnización pues al fijar las bases para determinar el monto de la indemnización hace referencia al valor fiscal con que los bienes estén registrados en las oficinas rentísticas, no haciendo alusión en ningún momento al pago de daños y perjuicios, por lo que creemos se trata de una confusión de términos.

Delimitando los conceptos "indemnización" y "compensación", manifestando mi desacuerdo con el tratadista Manuel María Díez, pues él considera a la indemnización como un medio para reparar integralmente el perjuicio causado y afirma que debe restituirse al afectado no sólo el valor económico del bien sino además los daños y perjuicios que según él la expropiación hace consigo.

En mi concepto, no hay violación alguna en la expropiación pues el derecho de propiedad no es en manera alguna

absoluto, ya que la nación es la propietaria originaria y la cual ha tenido y tiene el derecho de limitar el dominio de ella a los particulares.

Cuando el particular es víctima de acto arbitrario sin fundamento legal se puede hablar de violación de un derecho, esto no ocurre en la expropiación, pues es un acto jurídico consagrado en la constitución. Se trata entonces de una supraordinación, de un derecho colectivo sobre un derecho particular. Es por ello que la expropiación en nuestros días tiene un enorme sentido social.

El artículo 20 de la ley de expropiación, establece: "la autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, que no abarcarán nunca un período mayor de diez años".

Como puede observarse el anacronismo de la ley es manifiesto pues en la época actual, dada la espiral inflacionaria y el valor adquisitivo de la moneda cada vez mayor, el plazo que contempla la ley es injusto, pues actualmente el Estado tiene la capacidad económica que antes no tenía.

Este punto es muy importante ya que el factor económico para el expropiado al momento de decretarse la expropiación debiendo someterse al juicio de peritos y a la resolución judicial sino es ésta forma, la compensación nunca es justa.

En cuanto al aspecto político la autoridad cumple con su función de proporcionar los elementos necesarios a sus gobernados para una mejor convivencia.

En relación al derecho de reversión, opino que una vez transcurrido el término de cinco años que fija la ley de expropiación, y al no ser destinados los bienes al fin que dió causa a la reversión del bien, debiendo pagar igualmente el valor económico comercial al momento en que los reclame.

Como puede observarse el artículo 6 de la ley en estudio no establece un procedimiento detallado ni fija un plazo para que el Ejecutivo Federal dicte resolución.

No obstante la vaguedad del precepto en cita, es indudable que el recurso de revocación se encuentra consagrado como un derecho de acción de los propietarios afectados y la autoridad tiene la obligación de resolver en definitiva.

Por lo anterior sugiero que la Ley de Expropiación vigente debe ser reformada en su artículo 6, en lo relativo al término en que el Ejecutivo debe resolver el recurso interpuesto; y, proponemos se fije un término de 30 días, toda vez, que el recurso de revocación que el Código Escal de la Federación establece el término sugerido es muy importante para el afectado, pues no tiene por que estar sujeto al capricho y a la "expeditez" que la administración se sirva dispensar.

Propongo también se reforme el artículo 20 de la Ley de Expropiación, ya que ésta establece: "la autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse los que no abarcarán nunca un período mayor de 10 años".

Como puede observarse el anacronismo de la ley es manifiesto, pues en la época actual, dada la espiral inflacionaria y el valor adquisitivo de la moneda cada vez menor, el plazo que

contempla la ley es injusto, pues actualmente el Estado tiene la capacidad económica que antaño no tenía, yo sugiero que la indemnización deberá de pagarse al momento en que el bien expropiado pase a formar parte del patrimonio del Estado.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

I. - LIBROS Y TEXTOS.

1. - ACOSTA, Romero Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1989.
2. - BURGOA, Orihuela Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1992.
3. - BURGOA, Orihuela Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Edit. Porrúa, S.A. México, D.F., 1988.
4. - CALZADA, Padrón Feliciano, *Derecho Constitucional*, Edit. Harla, México, D.F., 1990.
5. - CHAVEZ, Padrón Marta, *Derecho Agrario*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1990.
6. - ESQUIVEL, y Obregón Toribio, *Apuntes Para la Historia del Derecho Mexicano*, T-I, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985.
7. - ESQUIVEL, y Obregón Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano*, T. II. Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985.
8. - FLORIS, Margadant Guillermo, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, 7ª ed., Edit. Esfinge, S.A. México, D.F., 1986.
9. - FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo* 27ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1988.

10. - GONZALEZ, Oropeza Manuel, *Derecho Constitucional*, Edit. Harla, México, D.F., 1990.

11. - MARTINEZ, Morales Rafael I, *Derecho Administrativo, Primer Curso*, Edit. Harla, México, D.F., 1991.

12. - MARTINEZ, Morales Rafael I, *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Edit. Harla, México, D.F., 1991.

13. - MENDIETA y Núñez Lucio, *El Derecho Precolonial en México.*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1974.

14. - MENDIETA y Núñez Lucio, *El Problema Agrario en México.*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1990.

15. - PORRUA, Pérez Francisco, *Teoría del Estado*, 21ª Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1987.

16. - SERRA, Rojas Andrés, *Derecho Administrativo, T. I*, 10ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1981.

17. - SERRA, Rojas Andrés, *Derecho Administrativo, T. II*, 10ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1981.

II. - LEYES Y CODIGOS.

18. - *CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*, Colección Leyes y Códigos de México, D.F., 1992.

19. - *UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, México, D.F., 1985.

20.- LEY FEDERAL DE EXPROPIACION, Colección Leyes y Códigos de México., Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1986.

21.- LEY AGRARIA, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, D.F., 1992.

III.- DICCIONARIOS.

22.- DE PINA, Vera Ráfel, Diccionario Jurídico, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1991.