

20721
292



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**ANALISIS JURIDICO DE LA REVERSION EN LA
EXPROPIACION FEDERAL.**

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
BARBARA VALLEJO ARAIZA**

ASESOR: LIC. ROBERTO ROSALES BARRIENTOS



SANTA CRUZ ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis PADRES:

Por su amor y apoyo incondicional. No existen palabras para expresar todo lo que significan para mí.

A mis HERMANAS:

Dulce y Sandra. Porque mi vida es mejor con ustedes. Las amo.

A mis SOBRINOS:

IVÁN y PAOLA. Con todo mi amor

Autor: 2004-18-01000-0000
UNAM a difusion de libros
confianza
NOMBRE: Vallejo Araiza
Barbara
FECHA: 27 de octubre de 2003
Firma: 

B

A los profesores del Seminario:

Lic. Emir Sánchez Zurita.

Dr. Gabino Eduardo Castrejón García.

Lic. María Eugenia Peredo García Villalobos.

Lic. Salvador Jiménez Méndez Aguado.

Por su dedicación en clases y apoyo a lo largo de la elaboración de este trabajo terminal.

Al Lic. Roberto Rosales Barrientos. Gracias por compartir su tiempo y sus conocimientos.

A Gustavo. Por tantos momentos compartidos.

A Gina, Gaby, Jannett, Rosendo y Sandra. Con todo mi cariño.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y especialmente a la ENEP ACATLÁN.

C

ÍNDICE.

Pág.

| | |
|---|------|
| INTRODUCCIÓN. | 1. |
| CAPÍTULO PRIMERO. DEL ACTO ADMINISTRATIVO. | |
| 1.1. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO. | 3. |
| 1.2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO. | 12. |
| 1.3. REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO. | 21. |
| 1.4. VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO. | 31. |
| CAPÍTULO SEGUNDO. DE LA EXPROPIACIÓN. | |
| 2.1. CONCEPTO DE EXPROPIACIÓN. | 40. |
| 2.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN. | 45. |
| 2.3. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y REGULACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN. | 49. |
| CAPÍTULO TERCERO. DEL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN. | |
| 3.1. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN. | 58. |
| 3.2. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN LA EXPROPIACIÓN. | 63. |
| 3.3. LA DECLARATORIA DE EXPROPIACIÓN. | 67. |
| 3.4. DEL RECURSO ADMINISTRATIVO. | 72. |
| CAPÍTULO CUARTO. DE LA REVERSIÓN. | |
| 4.1. CONCEPTO DE REVERSIÓN. | 83. |
| 4.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA REVERSIÓN. | 96. |
| 4.3. EFECTOS DE LA REVERSIÓN. | 103. |
| CONCLUSIONES. | 107. |

D

| | |
|----------------------------|------|
| BIBLIOGRAFÍA. | 110. |
| LEGISLACIÓN. | 112. |
| FUENTES INFORMÁTICAS. | 113. |

21

INTRODUCCIÓN.

La figura de la reversión sólo puede ser comprendida partiendo del análisis de la expropiación. Al ser la expropiación una potestad del Estado que se encuentra establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su importancia se revela de manera evidente como un medio necesario para lograr la satisfacción de las necesidades sociales consideradas de utilidad pública, por lo que el Estado, en aras del beneficio general, lleva a cabo la expropiación por causa de utilidad pública.

En primer término, es necesario analizar las consideraciones relativas al acto administrativo. Asimismo, es igualmente relevante comprender los conceptos fundamentales de la figura expropiatoria, esto es, la causa de utilidad pública y la indemnización.

En esta misma temática, es imprescindible que al realizar el estudio de una figura jurídica como la expropiación, se aborde el marco legal que la regula, comenzando por analizar el contenido de la Constitución con relación a la expropiación, además de la Ley de Expropiación, que prevé el contenido normativo de la figura en comento.

Una vez conocidos los conceptos fundamentales de la expropiación, puede continuarse con el análisis del procedimiento expropiatorio, que resulta fundamental si se toma en consideración que en el mismo, se comprobará la existencia de la causa de utilidad pública, que sin lugar a dudas es el móvil de la expropiación, por lo que sólo a través del procedimiento podrá ser decretada la expropiación. Por otro lado, es importante conocer el recurso administrativo mediante el cual puede ser impugnado el decreto de expropiación, por lo que es también motivo de análisis en este trabajo terminal.

Expuestas las consideraciones doctrinales y legales referentes a la expropiación, es posible entrar al estudio de la reversión, a partir de las nociones fundamentales de esta figura, es decir, el concepto, la naturaleza jurídica, así como su regulación.

Finalmente, podrá evidenciarse la importancia de la reversión al garantizar al particular que ha sido afectado por la expropiación, la posibilidad de recuperar el bien que le haya sido expropiado, ya sea en su totalidad o parcialmente, si éste no ha sido destinado al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, e inclusive, cuando el bien ha sido utilizado, total o parcialmente en el plazo de cinco años, en una causa diversa a la establecida en el decreto expropiatorio, a lo que se conoce doctrinariamente como cambio de destino en la expropiación.

En este tenor, se analizará la posibilidad de que en los casos en que resulte procedente la reversión del bien y éste no pueda ser objeto de devolución, por haberse empleado el bien a una causa diversa a la señalada en el decreto expropiatorio respectivo, exista una indemnización sustitutoria de la reversión por los daños y perjuicios ocasionados al sujeto afectado por la expropiación, como consecuencia de una actuación irregular del expropiante, siguiendo el principio constitucional de responsabilidad patrimonial del Estado.

CAPÍTULO PRIMERO.

DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

1.1. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.

No es posible establecer un concepto de acto administrativo, sin antes abordar la definición de acto jurídico, ya que resulta evidente que el primero participa de las características del segundo, toda vez que ambos son una expresión de voluntad con la manifiesta intención de que se realicen consecuencias jurídicas sin contravenir el derecho. Sin embargo, el acto administrativo tiene características propias que lo distinguen de otros actos jurídicos, como los actos civiles o los actos mercantiles. Desde luego, el acto administrativo no se define ni se regula en leyes civiles o mercantiles. El acto administrativo se define en las leyes administrativas, incluyendo las leyes fiscales, tanto Federales, del Distrito Federal, de las Entidades Federativas y Municipales.

Así, antes de entrar al estudio del acto administrativo, es conveniente recordar conceptos fundamentales íntimamente relacionados con el acto administrativo, mismos que servirán de preámbulo para poder establecer la definición de éste último.

1.1.2. EL HECHO JURÍDICO Y EL ACTO JURÍDICO.

Los hechos jurídicos son todos aquellos acontecimientos (de la naturaleza o del hombre) del mundo fáctico a los que el derecho expresamente reconoce consecuencias jurídicas. Con relación a ello y con la finalidad de determinar que los hechos jurídicos son el género y los actos jurídicos la especie, la doctrina francesa, de entre cuyos principales exponentes se encuentran Bonnetcase, Colin, Capitant, al hablar de las fuentes de las obligaciones como el contrato y el cuasicontrato, crean la noción del acto jurídico, que tiene su origen en el hecho jurídico. Así, de acuerdo

con la doctrina francesa, los hechos jurídicos *latu sensu* son divididos en hechos jurídicos *strictu sensu* y actos jurídicos.

Los hechos jurídicos *strictu sensu*, son fenómenos naturales o accidentales, los cuales aunque son ajenos a la voluntad humana, provocan consecuencias jurídicas, tal es el caso del nacimiento, la muerte, la mayoría de edad, en donde no interviene la voluntad del hombre para que se produzcan consecuencias jurídicas. En tal sentido, si no existe una manifiesta intención de producir efectos jurídicos y se emiten en contravención al derecho, se producen los llamados hechos ilícitos.

Acorde con la doctrina, al acto jurídico se le puede definir como la exteriorización de voluntad unilateral o bilateral, con la manifiesta intención de que se realicen consecuencias jurídicas sin contravenir el derecho, consistentes en crear, modificar, transmitir, extinguir, declarar y reconocer obligaciones y derechos. Desde luego, que el acto jurídico es la especie del género hecho jurídico.

De acuerdo con el autor Rafael de Pina, el acto jurídico puede ser definido como la "manifestación de la voluntad humana susceptible de producir efectos jurídicos."¹

Para el Doctor Gabino Eduardo Castrejón, el acto jurídico es "la manifestación de la voluntad encaminada a producir efectos de derecho, esto es, que la exteriorización de una conducta humana trastoque el ámbito jurídico."²

De este modo, al acto jurídico se le puede definir como la manifestación exterior de voluntad, unilateral o bilateral, con la manifiesta intención de que se realicen consecuencias jurídicas sin contravenir el derecho, para crear, modificar, transmitir, extinguir, declarar y reconocer obligaciones y derechos. Como ejemplo de estos actos se tienen: la declaración de existencia de un derecho subjetivo, como sería la

¹ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. "DICCIONARIO DE DERECHO". Editorial Porrúa, S. A. de C. V. Vigésimasexta Edición. México, 1998, página 57.

² Castrejón García, Gabino Eduardo. "DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO I". Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 2000, página 345.

reinstalación de un servidor público suspendido injustamente; el reconocimiento de un derecho, como sería el pago de sueldos caídos a servidores públicos suspendidos ilegalmente.

1.1.3. EL ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo ha sido definido como el acto que realiza autoridad administrativa, y que expresa la voluntad de tal autoridad, creando situaciones jurídicas individuales.

El acto administrativo, según Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, es "una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de su función administrativa, que produce efectos jurídicos en forma directa."³

El acto administrativo, para el autor Acosta Romero "es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones; es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."⁴

Con relación a la definición de acto administrativo, la tesis aislada I.4o.A.341 A, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XV, de marzo de 2002, página 1284, precisa que:

³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. "COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO". Editorial Porrúa, S.A. de C.V. Cuarta Edición. México, 2000, página 256.

⁴ Acosta Romero, Miguel. "COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARTE GENERAL". Editorial Porrúa, S.A. de C. V. Tercera Edición. México, 2001, página 419.

"ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO.

La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad."

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 1603/2001. Contralor Interno en la Procuraduría General de la República y otra autoridad. 12 de diciembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Finalmente, para Nava Negrete, el acto administrativo puede ser definido como "la expresión o manifestación de la voluntad de la administración pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas."⁵

Así, el acto administrativo es la manifiesta intención de un órgano de la Administración Pública como autoridad, para crear, modificar, transmitir, extinguir, declarar y reconocer obligaciones y derechos, mismos que pueden consistir en:

1. Una declaración de voluntad externa del órgano, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar, declarar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya

⁵ Nava Negrete, Alfonso. "DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO". Fondo de Cultura Económica. México, 1995, página 289.

finalidad es la satisfacción del interés general; como es una orden de visita, un permiso, una asignación, una autorización o una liquidación de impuestos.

2. Una declaración de conocimiento o cognición, cuando certifica un hecho de relevancia, como serían los actos de registro inmobiliario, la certificación de nacimiento o de defunción, entre otros.
3. Una declaración de opinión o juicio, cuando se valora un estado, una situación o un hecho, como la expedición de los certificados académicos, los certificados de buena conducta, los certificados de salud, por ejemplo.

1.1.4. LA DEFINICIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN LAS LEYES ADMINISTRATIVAS.

Antes de conocerse la expresión acto administrativo, a dichos actos se les denominaba como actos del rey, de la corona o actos del fisco. La voz acto administrativo se atribuye a Merlin, que editó en 1812, la cuarta edición de Guyot, y lo definía como una ordenanza, una decisión de la autoridad administrativa, una acción, un acto de la administración que tiene relación con sus funciones.⁶

En el México actual, diversas leyes administrativas se refieren al acto administrativo, tal es el caso de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, entre otros ordenamientos.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, define al acto administrativo, al establecer en su artículo 2, fracción I, lo siguiente:

⁶ Diez, Manuel María. "EL ACTO ADMINISTRATIVO". Tipográfica Editorial Argentina, S.A. Segunda Edición, Buenos Aires, 1961, pág. 171.

"Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

1. Acto administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.[...]"

A su vez, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, define al acto administrativo, al precisar en su artículo 1, fracción I, que:

"Artículo 1. [...]

Para efectos de éste Código, se entiende por:

1. Acto administrativo, la declaración unilateral de voluntad, externa, y de carácter individual, emanada de las autoridades de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta."

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no define con exactitud al acto administrativo, sin embargo, establece que los actos administrativos de la Administración Pública Federal Centralizada son actos de autoridad a los cuales se aplica esa Ley, la cual también se aplica a los actos de los organismos descentralizados de la Administración Pública Paraestatal, cuando estos sean actos de autoridad, al establecer lo siguiente:

"Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas”.

1.1.5. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 4, regula la existencia de los actos administrativos de carácter general y precisa que éstos son expedidos por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, y que para que produzcan efectos jurídicos, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, como son:

1. Los reglamentos.
2. Los decretos.
3. Los acuerdos.
4. Las normas oficiales mexicanas.
5. Las circulares.
6. Los formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer

obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores.

Desde luego que, existen diferencias entre el Reglamento y el acto administrativo, a saber:

EL REGLAMENTO.

- a. El reglamento tiene carácter integrador o complementario de la ley, por lo cual pudiera reglar al acto administrativo.
- b. El reglamento tiene un poder creador normativo.

EL ACTO ADMINISTRATIVO.

- a. El acto administrativo constituye el medio que tiene un órgano de la Administración Pública para ejecutar la ley (artículo 89, fracción I de la Constitución), mediante actos reglados o actos discrecionales.
- b. Por otra parte, el acto administrativo tiene un poder aplicativo de las normas, esto es, constituye una verdadera aplicación de las normas jurídicas.
- c. Los actos administrativos de carácter general al ser impersonales, tienen atributos de una ley, como son la abstracción, impersonalidad, permanencia y generalidad; características que desde luego carecen los actos administrativos individuales.
- d. Desde luego, no se ignora la existencia de actos administrativos generales los cuales se dividen en forma tradicional, por sus efectos internos o externos en actos de administración, y reglamentos Delegados o Decreto Delegado. Los primeros, son aquellos como las circulares, las instrucciones, los manuales de

organización, encaminados a regular el funcionamiento interno de un órgano administrativo, en virtud de que los destinatarios serán servidores públicos, pero nunca los gobernados. Los segundos, son aquellas disposiciones generales dictadas por Órganos Administrativos, con base en una autorización dada mediante Ley por el Poder Legislativo, tal es el caso de la regla fiscal miscelánea.

1.2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

En el Derecho Administrativo no se habla de elementos esenciales y de elementos de validez, como se hace en el Derecho Civil, ya que el acto administrativo tiene evidentemente características propias. A este respecto y sin que exista consenso doctrinal sobre la diferenciación entre elementos y requisitos del acto administrativo, se puede decir que el acto administrativo tiene elementos de existencia y validez.

Los elementos de existencia, son aquellos que inciden en la existencia del acto administrativo, porque concurren a su formación o definición, como son:

- A. El sujeto
- B. La manifestación externa de voluntad.
- C. El objeto.
- D. La forma.

1.2.1. EL SUJETO COMO ELEMENTO DE EXISTENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Al hacer referencia al sujeto del acto administrativo, necesariamente hay que tomar en consideración tanto al sujeto activo, como al sujeto pasivo.

El sujeto activo siempre es un órgano de la Administración Pública, que es el creador del acto administrativo. Hay que establecer que la Administración Pública se forma por el conjunto de órganos competentes que se encargan de crear el acto administrativo, por lo tanto, el sujeto activo del acto administrativo, es el órgano de la Administración Pública que como autoridad emite el acto administrativo. Ahora bien, el órgano administrativo debe tener facultades que la Ley Suprema le otorga como un determinado órgano del Estado.

La autoridad únicamente puede hacer aquello que la ley le permite, pero no aquello que la ley no le prohíbe. De lo anterior se entiende que uno de los requisitos fundamentales para que el sujeto activo pueda ser creador de actos administrativos es la competencia del mismo (órgano administrativo), es decir, la facultad para realizar ciertos actos que el orden jurídico atribuye a un determinado órgano de la Administración Pública (es el poder con el que está investida una autoridad), por ello, la competencia es la facultad legal o constitucional para que un órgano del Estado realice determinados actos.

1.2.2. LA COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DEL SUJETO ACTIVO.

La competencia de la autoridad administrativa se encuentra en el artículo 16 Constitucional, y por ello se llama "competencia constitucional", misma que está constituida por el conjunto de facultades que la propia ley suprema otorga a un determinado órgano del Estado.

Por ello, la autoridad invariablemente debe demostrar que tiene competencia para realizar el acto que emite, y es la única que está directamente protegida por nuestra Constitución, por lo cual, si una de las tres funciones en que se divide el Poder Supremo de la Federación carece de competencia constitucional, de igual manera carecen de competencia todos y cada uno de los órganos que integran ese poder. Así, la competencia es la facultad constitucional o jurisdiccional para que un órgano del Estado realice determinados actos jurídicos.

1.2.3. LA COMPETENCIA JURISDICCIONAL O LEGAL DEL SUJETO ACTIVO.

Por otra parte, de la ley ordinaria dimana la "competencia jurisdiccional", la cual está integrada por el conjunto de facultades que la ley secundaria u ordinaria confiere a determinada autoridad, la cual debe ser analizada por la potestad común antes de ser sometida al juez de garantías.

Sobre el particular, el artículo 38, fracción IV del Código Fiscal de la Federación, precisa que el acto administrativo "debe ostentar la firma del funcionario competente". Por ello, la incompetencia del funcionario que lo haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución (artículo 238, fracción I), genera su nulidad lisa y llana (último párrafo del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, a contrario sensu).

El artículo 3, fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala que el acto administrativo "debe ser expedido por funcionario competente, a través de servidor público"; y su omisión, producirá la nulidad del acto administrativo, atento a lo que señala el artículo 6 de la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Conforme a la doctrina y las diversas leyes, se distinguen los siguientes criterios de la competencia jurisdiccional:

1. Por materia.
2. Por territorio.
3. Por cuantía.
4. Por grado.
5. Por sujeto.

En este tenor, y como por un principio general de derecho constitucional universalmente admitido, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite. Al respecto, la tesis aislada sustentada por la Primera Sala, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo CV, del 10 de julio de 1950, página 270 señala que:

"AUTORIDADES, FACULTAD DE LAS.

Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite."

Amparo penal en revisión 2332/50. Blanco Pérez María. 10 de julio de 1950. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Luis Chico Goerne. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Por esta razón, y en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo. Entre sus características destacan las siguientes:

1. Se requiere siempre de un texto expreso para poder existir.
2. Su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye.
3. Participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis.

Estas características encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le otorga para ejercer ciertas atribuciones.

Éste principio se encuentra íntimamente vinculado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos:

- A. El formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto.
- B. El material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas.

En este sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que el acto no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido. Al respecto, la Tesis 2a. CXCVII/2001, Tomo XIV, de Octubre de 2001, Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de la Novena Época, página 429 precisa:

"AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO.

La garantía que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo. Entre sus características destacan las siguientes: a) requiere siempre de un texto expreso para poder existir; b) su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye y c) participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis. Ahora bien, estas características encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. Este principio se encuentra íntimamente administrado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto y el material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas. En este sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad

cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido."

Inconformidad 292/2001. Victor Hugo Bravo Pérez. 5 de octubre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras.

Autoridades incompetentes. Sus actos no producen efecto alguno. Inconformidad 292/2001. Victor Hugo Bravo Pérez. 5 de octubre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras.

Desde luego, se entiende por autoridad, todo órgano del Estado con facultades, ya sea legales o de hecho, de decisión o ejecución, o alguna de ellas por separado, para lo cual dicta, ordena o ejecuta o trata de ejecutar una ley, o el primer o posteriores actos de aplicación de la misma, por lo cual implica el poder del Estado, la potestad para ejercerlo, el órgano y la aptitud de su titular de disponer de la fuerza pública para hacer cumplir sus determinaciones.

Por otro lado, por lo que respecta al sujeto pasivo del acto administrativo, será la persona física o persona moral a quien va dirigido ese acto; al cual se le llama gobernado, contribuyente, visitado.

1.2.4. LA MANIFESTACIÓN EXTERNA DE LA VOLUNTAD, COMO ELEMENTO DE EXISTENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Para el maestro Acosta Romero, la manifestación de la voluntad es la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal y que debe

tener una exteriorización que pueda ser perceptible y se manifiesta objetivamente esta voluntad.⁷ En consecuencia, dicha manifestación de voluntad debe reunir determinados requisitos:

1. Debe ser espontánea y libre.
2. Debe darse dentro de las facultades del órgano.
3. No debe estar viciada por error, dolo, o violencia.
4. Deberá expresarse en los términos previstos en la ley.

1.2.5. EL OBJETO COMO ELEMENTO DE EXISTENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el artículo 3, fracción II, precisa que el objeto del acto administrativo, debe ser determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar; y previsto por la ley; y en su fracción VII señala que no debe mediar error en el objeto; y su omisión o irregularidad genera la nulidad absoluta o nulidad lisa y llana del acto administrativo.

La fracción III del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, precisa que el acto administrativo debe estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate; desde luego en alusión al artículo 16, párrafo octavo de la Constitución.

El objeto en el acto administrativo puede ser dividido en directo e inmediato o indirecto o mediato. El objeto directo o inmediato, consiste en crear, modificar, transmitir, extinguir, declarar y reconocer obligaciones y derechos. El objeto indirecto o mediato, consiste fundamentalmente en que el órgano del Estado, cumpla con sus cometidos, esto es, con las actividades o tareas soberanas y exclusivas del Poder Público.

⁷ Acosta Romero. Ob. Cit., página 427.

Los requisitos del objeto, como elemento de existencia del acto administrativo, son:

1. Debe ser posible física y jurídicamente.
2. Debe ser lícito.
3. Debe ser realizado dentro de las facultades que la ley le otorga, para el efecto de que el acto administrativo pueda ser apreciado por el sujeto pasivo o percibido a través de los sentidos.

1.2.6. LA FORMA COMO ELEMENTO DE EXISTENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La forma es el medio por el que el acto administrativo se plasma material y objetivamente, con la finalidad de que éste sea dado a conocer a los sujetos pasivos o se perciba a través de los sentidos. El acto administrativo se debe exteriorizar, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 Constitucional.

La forma que el acto administrativo debe adoptar para que exprese la voluntad administrativa consiste en que el acto administrativo deberá:

1. Constar por escrito.
2. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

La forma que debe adoptar el acto administrativo, de acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es:

- "Artículo 3. Son elementos y requisitos del acto administrativo: [...]*
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;*
- V. Estar fundado y motivado;*
- X. Mencionar el órgano del cual emana;*

XI. (DEROGADA, D.O.F. 24 DE DICIEMBRE DE 1996)

XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos (sic) deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley."

No obstante lo anterior, existen ordenamientos que aceptan el fax, los semáforos, los semáforos fiscales, como una forma del acto administrativo.

1.3. REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

De las definiciones doctrinales y legales del acto administrativo, se desprende que éste tiene determinados requisitos, cuya omisión o irregularidad puede producir:

- a. La nulidad o anulabilidad del acto administrativo, de conformidad con el artículo 5 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- b. La nulidad lisa y llana; la nulidad para el efecto, o la nulidad pero no para efectos por tratarse de facultades discrecionales, de conformidad con el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.
- c. La inconstitucionalidad como primer acto de aplicación de la ley que se reclame de inconstitucional, atento a lo dispuesto en el artículo 103, fracción I, Constitucional.

1.3.1. MARCO CONSTITUCIONAL DE LOS REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los principios de la doctrina constitucional en este aspecto, son dos:

1. El gobernado puede hacer el acto ordenado y el acto permitido; esto es lo que la ley ordena y lo que la ley permite, que es lo que constituye la esfera de su libertad.
2. La autoridad solamente puede hacer aquello que la ley expresamente le ordena o le faculta, lo cual puede ser considerado como facultades regladas; y solo en casos excepcionales puede hacer uso de sus facultades discrecionales, caso en el cual tiene una libertad de interpretación, pero nunca será en menoscabo de la libertad del gobernado. Por ello, el acto administrativo como todo acto de autoridad, no tendrá más límite que las garantías individuales del gobernado, y

de éstas son dos las principales: la garantía o derecho de audiencia y la garantía o derecho de legalidad.

1.3.2. LA GARANTÍA O DERECHO DE AUDIENCIA CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL, COMO REQUISITO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Sobre el particular, el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa:

“Artículo 14. [...]

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.[...]”

En las materias de derecho civil y de derecho penal, no tiene grandes problemas en cuanto a su interpretación. Sin embargo en materia administrativa, la garantía de audiencia ha generado criterios contradictorios, toda vez que existen dos corrientes que divergen respecto al momento en que ésta garantía debe ser otorgada al gobernado.

En este tenor, una corriente sostiene que no siempre debe existir la audiencia previa, la cual está enfocada fundamentalmente a la expropiación prevista en el artículo 27 y la tributación, contemplada en el artículo 31, fracción IV de la Constitución.

En materia de contribuciones, no es necesario que la autoridad cumpla con la audiencia previa, ya que el impuesto es una prestación unilateral y obligatoria, por lo que la audiencia se otorga a los contribuyentes siempre con posterioridad a la aplicación del impuesto, momento en el que existe la posibilidad de que los

interesados impugnen ante las propias autoridades, el monto y cobro correspondiente, lo cual seguramente es porque el artículo 14 Constitucional utiliza la palabra "mediante juicio" y no la palabra "previo juicio".

Así, el artículo 14 Constitucional no requiere necesariamente, y en todo caso, la audiencia previa, sino que, de acuerdo con su espíritu, es bastante que los afectados sean oídos en defensa antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos; esto es, que exista la audiencia antes de la privación, o simultáneamente a la privación o después de la privación.

Por ello, basta que la ley otorgue a los contribuyentes el derecho a combatir la fijación del gravamen, una vez que ha sido determinado, para que en materia hacendaria se cumpla con el derecho fundamental de audiencia, consagrado por el artículo 14 constitucional.

Otra corriente sostiene que invariablemente debe existir la audiencia previa, la cual esta enfocada sólo al artículo 14 Constitucional.

En consecuencia, el artículo 14 de la Constitución General de la República, impone a todas las autoridades del país la obligación de oír en defensa a los posibles afectados con tales determinaciones. Pero, en los demás casos, el acto administrativo que implique una privación de derechos, existe la obligación a cargo de la autoridad administrativa, de dar oportunidad al gobernado para que exponga todo cuanto considere conveniente en defensa de sus intereses; obligación que resulta inexcusable aún cuando la ley que rija al acto no establezca tal garantía, toda vez que el artículo 14 de la Constitución Federal impone a todas las autoridades tal obligación y, consecuentemente, su inobservancia dejaría a su arbitrio decidir acerca de los intereses de los particulares, con violación de la garantía establecida por el invocado precepto constitucional.

1.3.3. LA GARANTÍA O DERECHO DE LEGALIDAD, CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, COMO REQUISITO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Sobre el particular, el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa:

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

Desglosando los requisitos constitucionales que emanan del primer párrafo del artículo 16 Constitucional, quedan establecidos los siguientes:

1. Mandamiento Escrito. Todo acto de autoridad debe realizarse en escrito, en virtud de que así lo exige la ley fundamental. Este mandamiento escrito se plasma en oficios, lo que hace que este documento sea un documento público.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones, demostrándose tal calidad por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes.

2. Autoridad Competente. Todo acto administrativo debe emanar de una autoridad competente. La competencia es la posibilidad que tiene un órgano de actuar. La ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede o debe atender.

3. **Fundamentación.** La fundamentación significa que la autoridad debe expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso conforme al cual el orden jurídico le permite realizar el acto.
4. **Motivación.** Por motivación se entiende el señalamiento con precisión, de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa.

Esto es, el artículo 16 Constitucional previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, por lo que exige a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de qué Ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen:

- a. Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado a cumplir con lo omitido, para lo cual se deberán señalar con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y;
 - b. Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.
5. **Principio de Legalidad.** El principio de legalidad derivado del artículo 16 constitucional, consistente en que las autoridades sólo pueden hacer aquello que las leyes expresamente les permiten.

1.3.4. REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 3, establece catorce elementos y requisitos del acto administrativo, sin precisar como se distinguen, ni como se diferencian unos y otros, al establecer lo siguiente:

"Artículo 3. Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo

II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V. Estar fundado y motivado;

VI. (DEROGADA, D.O.F. 24 DE DICIEMBRE DE 1996)

VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X. Mencionar el órgano del cual emana;

XI. (DEROGADA, D.O.F. 24 DE DICIEMBRE DE 1996)

XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos (sic) deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan; y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.”

Cabe aclarar que en los términos de los artículos 5 y 6 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en concordancia con el artículo 3 del citado ordenamiento, la omisión o irregularidad de las fracciones I a X, producirá la nulidad (absoluta o lisa y llana) del acto administrativo; en tanto que la omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

1.3.5. REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

El artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, no alude a elementos del acto administrativo, sino a cuatro requisitos, al señalar lo siguiente:

“Artículo 38. Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito.

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad."

1.3.6. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Una vez que el acto administrativo ha reunido los elementos y requisitos para su formación se considera como un acto perfecto, tiene una vida jurídica plena y por ello, es obligatorio, ya que goza de una presunción de legitimidad o de legalidad. Por ello, el acto es eficaz, cuando se realiza jurídica y materialmente, que por regla general, se inicia con la notificación, ya que para que la autoridad pueda exigir su cumplimiento, debe surtir efectos la notificación de ese acto.

Sin embargo, esa presunción de legalidad, es una presunción *juris tantum* y no *jure et jure*, por lo que ese acto es anulable o revocable cuando así lo demuestra el gobernado.

Así, el efecto más importante del acto administrativo, es crear, modificar, transmitir, extinguir, declarar y reconocer obligaciones y derechos, que con relación a los particulares, son de naturaleza personal e intransferibles y son oponibles *erga omnes*, máxime si son resoluciones favorables al particular.

Con relación al tema, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece lo siguiente:

"Artículo 8. El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso."

"Artículo 9. El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.[...]"

"Artículo 10. Si el acto administrativo requiera aprobación de órganos o autoridades distintos del que lo emita, de conformidad a las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquélla se produzca."

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 68 establece:

"Artículo 68. Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho."

1.3.7. EFECTOS DIRECTOS E INDIRECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Algunos tratadistas han optado por clasificar los efectos de los actos administrativos en efectos directos y efectos indirectos.

Los efectos directos del acto administrativo, consisten en la creación, modificación, transmisión, declaración, o extinción de los derechos y obligaciones, y por ello el acto producirá obligaciones de dar, de hacer, de no hacer, tolerar o declarar un derecho. Delgadillo y Lucero opinan que el efecto del acto administrativo es que crea, modifica, extingue o declara respecto a los gobernados, situaciones jurídicas, particulares y concretas, y por regla general, son de naturaleza personal e intransferibles, es decir, no crean situaciones o derechos reales.

Los efectos indirectos en palabras del Doctor Gabino E. Castrejón García, "son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y la decisión que contiene el acto administrativo."⁸

⁸ Castrejón García, Gabino Eduardo. "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO". Cárdenas Editor y Distribuidor. México. 2001, página 82.

1.3.8. EFECTOS FRENTE A TERCERO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

En el derecho administrativo, se puede entender como tercero a:

- A. Todo aquel, frente al que se pueda hacer valer un acto administrativo, en cuyo caso el gobernado debe exigir el cumplimiento del acto administrativo; por ejemplo, en el caso de una resolución de recurso de revocación favorable; una autorización para importar bienes, la autoridad está obligada a cumplir con esa determinación, aunque no sea favorable a sus intereses.

- B. Aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue o no, o en que se modifique el acto administrativo, como sería en el caso de la fijación de cuotas compensatorias, en cuyo caso los importadores tienen interés jurídico en que no se fijen esas cuotas compensatorias y, los fabricantes del país en que se fijen.

En consecuencia, el acto administrativo puede surtir efectos oponibles frente a otros Órganos de la Administración Pública, otras entidades públicas, y desde luego a los particulares.

1.4. VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Los vicios del acto administrativo, son aquellos defectos o irregularidades con que el acto se materializa en el mundo jurídico y que afectan su existencia, sea en su validez o en su eficacia, por lo que impiden su subsistencia y ejecución. La presunción de validez de los actos administrativos permite que éstos produzcan sus efectos mientras no se demuestre que se encuentran afectados por algún vicio, al carecer de algún elemento o requisito. Esta presunción *juris tantum* obliga a los afectados a promover los medios de defensa que la ley establece para combatir los actos administrativos, con la finalidad de demostrar que el acto es ilegal y por ende, anulable o revocable, al carecer de algún elemento o requisito.

La ilegalidad del acto administrativo se puede generar por cualquier violación a las disposiciones legales que norman su creación e inclusive, a alguna ilegalidad en el procedimiento administrativo del cual emana, lo cual permite que de manera provisional produzcan sus efectos hasta en tanto sean anulados o revocados.

La irregularidad del acto administrativo se encuentra ligada con los elementos, ya que cualquier vicio que se encuentre en ellos afectará su validez y eficacia. Así, los vicios que afectan a los elementos del acto administrativo son los vicios en el elemento subjetivo del acto administrativo, vicios en el elemento objetivo del acto administrativo y vicios en el elemento formal del acto administrativo.

1.4.1. VICIOS DEL ELEMENTO SUBJETIVO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Los vicios del elemento subjetivo se presentan en la competencia y en la voluntad.

En la competencia se presenta cuando el acto se vicia, en virtud de que el órgano administrativo que lo emitió carece de facultades para manifestarse, es decir que resulta incompetente. La incompetencia puede ser en razón de materia, grado,

territorio, cuantía o tiempo, según se presente la irregularidad en alguno de esos aspectos de la competencia.

Ahora bien, los vicios que afectan la expresión de la voluntad son de dos tipos: los subjetivos y los objetivos.

Los vicios subjetivos, son aquellos que atañen a la voluntad psíquica del funcionario; mientras que los objetivos, son los que recaen sobre el procedimiento en el que se desarrolla la voluntad de la Administración Pública. En cuanto a los vicios que afectan la voluntad psíquica del funcionario son: el error, el dolo y la violencia.

a. El error, implica la disconformidad entre la voluntad interna del funcionario con los elementos del mundo exterior que le servirán de base para la formación del acto. El error viene a constituir un falso o deformado conocimiento de alguno o de todos los elementos del acto administrativo que induce al órgano a la formación de la voluntad psíquica de manera diferente a como lo hubiera hecho de no existir esa falsa apreciación. Así, el error puede ser de hecho o de derecho. Existe error de hecho cuando el funcionario aprecia de manera equivocada las situaciones fácticas de acontecimientos, personas, circunstancias, entre otros. El error de derecho consiste en la indebida interpretación que se hace de las disposiciones jurídicas aplicables.

b. El dolo, como vicio de la voluntad de la administración pública, se presenta cuando existe cualquier artificio, astucia, maquinación o simulación dirigidos a la obtención del acto administrativo en el sentido que quiere el autor de la conducta dolosa. El dolo puede provenir del gobernado o del funcionario público.

No hay que confundir el dolo con el error, en cuanto que éste no es la causa sino el efecto del engaño, es decir, el error se produce por el hecho de que el funcionario cree verdadero lo que es falso, o falso lo que es verdadero; en cambio, en el dolo se tiende a engañar a la otra parte, falseando

intencionalmente la causa o motivo del acto, bien sea que lo haga el gobernado o el funcionario público.

- c. La violencia. Éste vicio de la voluntad administrativa se exterioriza con motivo de la coacción física o moral que se ejerce sobre el funcionario, produciendo el acto administrativo no en los términos establecidos por el ordenamiento jurídico, sino por el temor a sufrir un mal injusto.

1.4.2. VICIOS DEL ELEMENTO OBJETIVO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Los vicios que recaen en el elemento objetivo son aquellos que afectan su objeto, motivo o fin.

1. Objeto. El objeto debe ser lícito, posible y determinado o determinable, el vicio surge cuando el objeto es ilícito, por estar prohibido en la ley; por ser impreciso; por ser imposible de hecho; por ser contradictorio, absurdo o inmoral.
2. Motivo. El motivo consiste en los antecedentes de hecho y de derecho que preceden y provocan el acto, los vicios que lo afectan se presentan cuando los hechos que lo motivan no se realizaron, fueron distintos o de apreciación equivocada; cuando se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejaron de aplicarse las debidas; cuando entre los motivos aducidos y los preceptos que sirven de fundamento al acto no existe adecuación.
3. Fin. El vicio que afecta al fin en el acto administrativo, es el desvío de poder, el cual consiste en apartarse del propósito que la norma prevé para el acto administrativo. El desvío de poder se da concretamente cuando el funcionario actúa con un fin personal; una finalidad de favorecer a un tercero; y con la finalidad de favorecer a la Administración Pública.

1.4.3. VICIOS DEL ELEMENTO FORMAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Estos vicios se manifiestan en el procedimiento, en la forma de exteriorización y en la publicidad del acto administrativo.

La forma del acto, al constituirse como el medio por el cual se exterioriza la voluntad administrativa, resulta concomitante al acto, por lo que al no cumplirse, se produce el vicio de forma del acto administrativo.

Los vicios en las formalidades y en la forma del acto administrativo son de dos tipos: substanciales o relevantes y no substanciales o irrelevantes. Los primeros son aquellos que influyen en el fondo del asunto, y que de cumplirse dan lugar a la anulación del acto. Los segundos no tienen una influencia determinante sobre el contenido del acto, y por lo tanto, no procede su anulación.

En materia administrativa existen los siguientes vicios:

1. La falta de sujeto, el cual puede ser o se puede dar en dos formas: la falta de sujeto propiamente dicha o la incompetencia en la que incurre la autoridad al realizar el acto. El primero trae como consecuencia de la inexistencia del acto y la segunda trae como consecuencia una nulidad absoluta o relativa, dependiendo del grado de incompetencia.
2. La falta de voluntad o voluntad viciada por error, dolo o violencia. Esto trae como consecuencia la nulidad absoluta o relativa.
3. La falta de objeto, cuya consecuencia es la ineficacia total del acto.
4. La falta de forma, produce como consecuencia la falta de efectos del acto administrativo.

1.4.4. TEORÍA DE LAS NULDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La aplicación de las nulidades civiles a los actos administrativos no resulta procedente, en virtud de que estos actos contienen características, exigencias y una regulación diferente a los actos privados, sobre todo en lo relativo al interés público que caracteriza a los primeros.

En materia administrativa, se habla concretamente:

1. En el artículo 239 Código Fiscal de la Federación, la declaración de nulidad del acto administrativo y de la declaración de nulidad del acto administrativo para efecto de que se reponga el acto administrativo viciado.
2. En los artículos 5 y 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo: de la inexistencia del acto; de la nulidad del acto; de la anulabilidad del acto; de la revocación total o parcial del acto administrativo. En este sentido, de acuerdo con la Ley en comento, la inexistencia, la nulidad, la anulabilidad, la revocación total o parcial del acto administrativo, será resuelta por la autoridad administrativa al resolver el recurso de revisión.

La declaración de nulidad del acto administrativo y la declaración de nulidad del acto administrativo para efectos, será por virtud de sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sobre el particular precisa:

“Artículo 5. La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el artículo 3 de esta ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.”

“Artículo 6. La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.[...]”

“Artículo 7. La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3 de esta ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.[...]”

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación, precisa lo siguiente:

“Artículo 238. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso

III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución

Los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo"

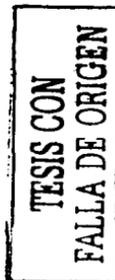
"Artículo 239. *La sentencia definitiva podrá: [...]*

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada. [...]

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este código, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales."



El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable. En algunos casos, esa anulabilidad será subsanable, pero en todo caso se puede controvertir nuevamente, mediante el juicio de nulidad. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos, destruyéndose todos los actos emitidos al amparo del acto anulado.

1.4.5. LA EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El concepto genérico de extinción se refiere a la desaparición de los efectos de una relación jurídica o de un derecho. Resulta necesario distinguir entre la extinción de acto administrativo y la cesación de sus efectos. La cesación, entraña la idea de

algo que ha de ocurrir normalmente conforme a lo previsto con antelación, pues se considera que el acto administrativo ha existido de manera legal hasta el momento en que deja de producir sus efectos; como ejemplo de ello, se tiene a las resoluciones favorables a los contribuyentes, las cuales sólo surtirán efectos durante el ejercicio fiscal para el que se otorgaron. Ahora bien tratándose de la extinción de los actos administrativos, ésta será la desaparición o cese de los efectos que dicho acto debe producir.

El acto administrativo se extingue por distintos medios, cuando se le elimina de la vida jurídica, mismos que son:

1. Por determinación administrativa, o revocación administrativa.
2. Por determinación mediante sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
3. Por determinación judicial.
4. Por cumplimiento voluntario, o forzoso del gobernado.
5. Por cumplimiento del plazo.
6. Por compensación, fundamentalmente en materia tributaria.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 11, determina que el acto administrativo se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

"Artículo 11. El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

I. Cumplimiento de su finalidad.

II. Expiración del plazo;

III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado por el propio acto;

IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;

V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público;

y

VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público de acuerdo con la Ley de la materia."

CAPÍTULO SEGUNDO. DE LA EXPROPIACIÓN.

2. 1. CONCEPTO DE EXPROPIACIÓN.

En ocasiones, el Estado requiere bienes para la atención de algunas necesidades y para la obtención de sus fines, por lo que puede suceder que dentro de su patrimonio no cuente con bienes que por sus características sean útiles para satisfacer las necesidades sociales existentes. En estos casos, el Estado se ve obligado a disponer de bienes que forman parte de la propiedad privada de los particulares, siempre que con la utilización de los mismos, se beneficie a la colectividad. De este modo surge la expropiación como una institución del Derecho Administrativo, en la que el Estado de manera unilateral, impone a los particulares la transferencia de sus bienes por una causa de utilidad pública y mediante indemnización.

El maestro Andrés Serra Rojas señala que "la expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado –y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos- unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa"¹.

Para Ignacio Burgoa, "el acto autoritario expropiatorio consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual lo adquiere. Toda expropiación, para que sea constitucional, requiere que tenga como causa final la utilidad pública".²

¹ Serra Rojas, Andrés. "DERECHO ADMINISTRATIVO I". Editorial Porrúa S.A. de C.V. Edición. México, 1999, página 431.

² Burgoa Orihuela, Ignacio. "LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES". Editorial Porrúa, S.A. de C.V. Trigésimasegunda Edición. México, 2000, página 470.

En consecuencia, puede definirse a la expropiación como el procedimiento por medio del cual el Estado a través de los órganos autorizados por la ley, priva a alguna persona de un bien por una causa de utilidad pública y mediante indemnización. Del concepto se desprenden elementos importantes, mismos que serán analizados a continuación.

La existencia de una causa de utilidad pública es requisito indispensable en toda expropiación, ya que se trata del móvil de la misma y es elemento esencial, como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 27 señala que las expropiaciones sólo pueden llevarse a cabo por causa de utilidad pública, por lo que el bien que es objeto de expropiación debe ser susceptible de satisfacer la necesidad que motiva la expropiación. De este modo, existe una vinculación fundamental entre la necesidad colectiva y el bien objeto de la expropiación, en virtud de que este debe ser idóneo para la satisfacción de tal necesidad.

De forma anticipada y sin menoscabo del análisis que con posterioridad y de manera más extensa habrá de realizarse respecto a la figura de la indemnización, puede en principio establecerse que, como un requisito constitucional indispensable dentro de las expropiaciones, la indemnización constituye el medio por el cual el Estado compensa al sujeto afectado por la expropiación, la privación del bien, en donde existe una especie de sustitución del bien por el valor económico que éste supone.

2.1.1. BIENES MATERIA DE EXPROPIACIÓN.

Toda expropiación implica en principio, que el Estado no cuenta dentro de su patrimonio con un bien que sea idóneo para hacer cesar la necesidad de la colectividad, por lo que se deberá en primer término, identificar el bien que por sus características y condiciones específicas pueda aplicarse para cumplir con el fin

expropiatorio. Así, es importante saber cuáles son los bienes que pueden ser objeto de expropiación.

Tradicionalmente, se ha considerado que únicamente los bienes inmuebles son susceptibles de ser expropiados, sin embargo, la expropiación no se restringe sólo a éstos, ya que existe otro tipo de bienes que en forma excepcional pueden satisfacer necesidades públicas, entre los cuales se encuentran comprendidos los bienes muebles en general, aún cuando están hechos para satisfacer necesidades individuales, la mayoría son poco duraderos, además pueden ser adquiridos con facilidad en el comercio. Pese a lo anterior, en el derecho mexicano los bienes muebles también pueden ser expropiados.

La Constitución no establece de manera expresa, cuáles son los bienes que pueden ser materia de expropiación, aunque se infiere que no existe restricción para que los bienes muebles sean objeto de ésta. Confirmando el criterio que señala la posibilidad de expropiar bienes muebles, la Ley de Expropiación en el artículo 2, fracción IV, señala como causa de utilidad pública la conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte. En consecuencia, dependerá de la naturaleza del bien, de las características y peculiaridades del mismo para que éste pueda ser materia de expropiación. En este caso se trata de bienes que son aptos para satisfacer las necesidades colectivas y no ser pueden sustituidos por otros. Como ejemplo de éstos, pueden señalarse los objetos de arte o los bienes de valor histórico, entre otros.

En opinión de Pérez de León, "los bienes materia de expropiación pueden ser inmuebles, empresas mercantiles y negociaciones industriales, no obstante que de acuerdo con la doctrina y en forma tradicional, siempre ha sido objeto de ella principalmente los inmuebles."³ De esta forma, el bien expropiable en la actualidad,

³ Pérez de León, Enrique. "DERECHO CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO". Editorial Porrúa, S A. de C. V., Decimosexta Edición. México, 1997, página 272.

ya no es la propiedad inmueble exclusivamente considerada, sino cualquier otra cosa que signifique propiedad privada.

2.1.2. SUJETOS EN LA EXPROPIACIÓN.

Se consideran como tales al sujeto expropiante, el sujeto afectado por la expropiación y el beneficiario.

En cuanto al sujeto expropiante, o sujeto activo, siempre es el Estado, mismo que se manifiesta a través de la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal. Es el órgano administrativo que declara en cuáles casos concretos se está en presencia de una causa de utilidad pública y el cuál tramitará el procedimiento correspondiente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 27, fracción VI, párrafo segundo que las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, por lo que, de acuerdo con las mencionadas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración de expropiación correspondiente. La declaración aludida debe ser pronunciada por la autoridad administrativa, por lo que la misma supone la estimación de que es de utilidad pública la expropiación, así como el hecho de que un determinado bien es útil para satisfacer la necesidad pública.

Si bien es cierto que la Constitución hace alusión únicamente a la autoridad administrativa como aquella que debe hacer la declaración de expropiación, es la Ley de Expropiación en el ámbito Federal y para el Distrito Federal y las Leyes estatales en cuanto a hace a las entidades federativas, los ordenamientos que otorgan la facultad para declarar la expropiación. La Ley de Expropiación, que rige en materia federal, otorga ésta facultad al Ejecutivo Federal. En relación con el artículo 80 de la Constitución, se entiende que el Presidente de la República es

quien puede declarar la expropiación para los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación.

Por lo que concierne al sujeto pasivo en la expropiación, quien se verá privado del bien, comúnmente se le ha denominado expropiado. Con la finalidad de evitar interpretaciones que pudieran generar alguna confusión, resulta conveniente denominarlo sujeto afectado por la expropiación, pues parece que éste es un término que evita una interpretación errónea, si se toma en consideración que la expropiación se da sobre bienes y de ningún modo sobre personas.

En cuanto al sujeto pasivo, es decir, el afectado por la expropiación, puede serlo toda persona, no estableciendo en especial excepciones. En el caso de que el sujeto afectado por la expropiación sea una persona incapaz, no impide la expropiación y sólo influye en algunas particularidades del trámite. En el mismo sentido se puede decir de los propietarios cuyos nombres o domicilios se ignoran.

La figura del beneficiario en la expropiación se reserva a la colectividad que tiene la necesidad pública que se satisface mediante la utilidad pública del bien expropiado, y que resultará favorecida a través de la aplicación del bien al fin expropiatorio.

2.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN.

En la expropiación, el Estado obra en ejercicio de su soberanía y usa plenamente su poder de imperio, es decir, actúa unilateralmente, como entidad superior a los particulares, situándolos en una situación de subordinación. Dentro de la Doctrina, se ha equiparado a la expropiación como una venta forzosa, afirmación ha sido ya superada, si se toma en consideración que en ella no existe contrato alguno, ni acuerdo de voluntades, además de que la suma de dinero que constitucionalmente debe darse al afectado por la expropiación no puede ser considerado como precio, sino que tiene el carácter de indemnización. En la expropiación el Estado actúa en su calidad ente soberano y de ninguna manera como particular, por lo que no se requiere un acuerdo entre las partes para llevarla a cabo.

Doctrinariamente, de acuerdo con las características de la expropiación, ésta ha sido considerada como un acto administrativo. Así, el verdadero sentido de la expropiación no es otro que el de un acto de Derecho Público derivado de la autoridad del Estado como representante de los intereses colectivos y sociales. Dicho carácter de acto de autoridad se refleja claramente en la situación pasiva en la que se encuentra el afectado por la expropiación durante el desarrollo del procedimiento expropiatorio.

Por otra parte, existe dentro de la Doctrina, teorías que fundamentan la potestad expropiatoria, como lo señala el maestro Manuel María Diez⁴, de entre las que destacan la teoría del dominio eminente y la teoría de los fines del Estado.

⁴ Diez, Manuel María. "DERECHO ADMINISTRATIVO IV". Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L., Buenos Aires, 1969, páginas 234 y 235.

Por lo que hace a la teoría del dominio eminente, se reconoce a través de la misma que en el Estado Feudal o Policia, el soberano contaba con un derecho real público sobre todo el territorio, y en consecuencia, las tierras que se encontraban dentro de este territorio sólo podían pertenecer al particular mediante concesión y cuya característica primordial es que dicha concesión era revocable.

En consecuencia, la expropiación era considerada como el ejercicio del dominio eminente del soberano respecto a los bienes de sus súbditos.

La teoría de los fines del Estado reconoce que la expropiación se justifica en función de las necesidades del Estado, el cual deberá cumplir con sus fines, dentro de los que se encuentra el bien común como primordial. En consecuencia, la propiedad particular debe extinguirse por medio de la indemnización, siempre y cuando, constituya un obstáculo para la consecución de los fines del Estado, y con ello se refleja el carácter coactivo de la expropiación.

La expropiación de igual forma, pone de manifiesto que el derecho de propiedad privada, no se concibe como absoluto, aún cuando el Estado tiene la obligación de asumir una actitud de respeto que impida que se vulnere el derecho de propiedad con un acto lesivo. Con la expropiación, éste derecho público subjetivo de respeto al derecho de propiedad encuentra su excepción tratándose de la existencia de un interés colectivo, que requiera para ser satisfecho de la propiedad privada. De esta forma la propiedad privada responde también a una función social.

Resulta importante establecer que antes que el Estado haga uso de la potestad expropiatoria que le permite llevar a cabo un procedimiento de tal magnitud, con la más pura finalidad de beneficiar a la colectividad, destinando un bien para la satisfacción de necesidades, es necesario que en primer término, se verifique si dentro de los bienes que conforman el patrimonio del Estado, existe alguno que resulte idóneo y útil para ser destinado a la satisfacción de la necesidad, ya que de existir alguno, no se justificaría el ejercicio de esta potestad expropiatoria.

2.2.1. LA EXPROPIACIÓN Y LA NACIONALIZACIÓN.

Doctrinariamente, se han establecido algunas diferencias entre la expropiación y la nacionalización. Al respecto, precisa Katzarov⁵ que existen una serie de diferencias entre ambas figuras. De acuerdo con el citado autor, por su objeto, la expropiación se realiza en función de derechos de propiedad sobre bienes inmuebles generalmente, aunque también puede realizarse respecto de bienes muebles y aún sobre elementos no corporales. En cuanto a la nacionalización, ésta se efectúa generalmente sobre empresas económicas completas.

Otra característica que diferencia a la expropiación de la nacionalización es que en la primera existe un bien individual que ha sido designado de forma precisa, mismo que resulta necesario para la satisfacción de una necesidad colectiva por una causa de utilidad pública, en tanto que, la nacionalización se lleva a cabo mediante una medida unipersonal, toda vez que descansa sobre una idea general consistente en utilizar los factores de producción en aras del interés público, es decir, se afectan en conjunto los medios de producción, abarcando una universalidad de bienes.

En cuanto al procedimiento para llevar a cabo la transferencia de la propiedad, en la expropiación se funda en la demostración de la utilidad pública, y en todo caso, la ley permite al particular afectado por la expropiación, la posibilidad de discutir la existencia de la causa de utilidad pública. Así, la transferencia de la propiedad se efectúa a través de un procedimiento por el que la autoridad demuestra, además de la existencia de la utilidad pública, que el bien objeto de la expropiación es el idóneo y apto para satisfacer la necesidad de la colectividad, dictándose así el acto administrativo que ordena la expropiación.

⁵ Katzarov, Konstantiz. "TEORÍA DE LA NACIONALIZACIÓN. (EL ESTADO Y LA PROPIEDAD)". Instituto de Derecho Comparado, UNAM. México, 1967, página 265.

Tratándose de la nacionalización, esta se llevará a cabo directamente en el hecho de que ciertos bienes no pueden ser objeto de propiedad privada por lo que deben constituirse como propiedad del Estado, en consecuencia la nacionalización es el resultado de la existencia de una apreciación del Poder Legislativo, es decir, la nacionalización es obra directa de la Ley, que considera que ciertas actividades y bienes no pueden ser objeto de propiedad privada, por lo que deberán pasar al dominio del Estado e incluirse dentro de la propiedad de la Federación, en virtud de lo cual se establece que en la nacionalización el Estado se convierte en propietario, no a través de un acto de transferencia, sino en virtud de la ley.

Finalmente, la expropiación justifica su existencia en la utilidad pública, en tanto que la nacionalización, basa su existencia en el sentido de que existen propiedades y actividades de un orden superior que por la importancia que revisten para la colectividad, no deben ser objetos de propiedad privada.

No obstante, la figura de la nacionalización en México, se asume como una medida política. Claro ejemplo de ello es la llamada nacionalización de la Banca, la cual se encontraba en propiedad de extranjeros y con dicha nacionalización, esta actividad es asumida por nacionales, seguramente por ello el término nacionalización y no, expropiación.

2.3. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y REGULACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN.

La expropiación encuentra su fundamento en el artículo 27, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala:

"Artículo 27.[...]

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

Así, constitucionalmente quedan establecidos dos requisitos fundamentales para la procedencia de la expropiación, es decir, la utilidad pública y la indemnización, mismos que representan una garantía con respecto a los sujetos quienes resultan afectados por la misma.

2.3.1. LA UTILIDAD PÚBLICA.

La fijación de las causas de utilidad pública constituye un elemento precedente al procedimiento expropiatorio, toda vez que con base en ella, se desarrollará el ejercicio de la potestad expropiatoria, por lo que es necesario comprender, en primer término qué es la utilidad pública, ya que ésta es sin duda el móvil de la expropiación.

El concepto de utilidad dice Burgoa,"es eminentemente económico y reconoce como presupuesto una necesidad pública de la misma índole, su comprensión debe hacerse extensiva a la idea de *interés social*, que no puede tener sólo contenido económico sino de cualquier otra naturaleza. El interés social se manifiesta en diversas hipótesis que suelen darse en la realidad dinámica de la colectividad humana, teniendo a ésta como destinataria o beneficiaria, independientemente de su densidad demográfica. Así, la primera hipótesis de interés social estriba en el designio de *satisfacer cualquier necesidad que padezca la comunidad*; en otra

hipótesis dicho interés se revela en la *evitación del daño que experimente o pueda sufrir la colectividad*; asimismo, en una tercera hipótesis, el interés social se manifiesta en la *procuración de un bienestar para la comunidad, en el mejoramiento de las condiciones vitales de los sectores mayoritarios de la población, en la solución de los problemas socio-económicos y culturales que le afecten*.⁶

Así pues, la utilidad pública es la cualidad que se atribuye a los bienes para satisfacer una necesidad colectiva. Para que exista utilidad pública, es menester que se conjuguen los siguientes requisitos:

1. Una necesidad pública existente que debe ser satisfecha.
2. Un objeto considerado como idóneo que permita satisfacer la necesidad colectiva.
3. La posible aplicación del bien, o el destino en concreto que se dé al objeto para la satisfacción de la necesidad.

Cuando se hace mención de la necesidad pública, esta deberá entenderse como un estado de malestar que tiende a desaparecer si se destina y aplica el bien a la correspondiente necesidad. En todo caso, si no existe una necesidad, la expropiación será improcedente.

El objeto materia de la expropiación, deberá ser susceptible de satisfacer la necesidad existente, esto es para que al ser aplicado a la misma, la extinga. Debe existir entonces una adecuación entre la necesidad pública y el bien. De ahí la importancia de que la autoridad administrativa, realice una perfecta identificación del bien que ha de expropiar, a fin de establecer la idoneidad del mismo.

El posible destino que se dé al objeto a la satisfacción de la necesidad pública, implica que éste se utilice efectivamente en aras del beneficio colectivo,

⁶ Burgoa Orihuela. Ob. Cit., página 472.

específicamente en función de hacer cesar las necesidades existentes que se registran de manera concreta en la realidad y que son causa de la expropiación, de tal suerte, que ese bien debe ser destinado a la causa de utilidad que se invoca en el decreto de expropiación.

Por mandamiento Constitucional, debe existir una causa de utilidad pública para que la expropiación pueda llevarse a cabo, así, el artículo 27 Constitucional en su fracción VI, señala que:

"Artículo 27.[...]

VI. 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.[...]"

En consecuencia, al Poder Legislativo, Federal o local, según sea el caso, le corresponderá la determinación de las causas de utilidad pública, mismas que serán fijadas mediante ley. Esta Ley tendrá el carácter de federal si se trata de casos en los que se tienda a alcanzar un fin cuya realización sea competencia de la Federación, o local, si los fines que se quieran alcanzar con la expropiación, competen a las entidades federativas. La determinación de los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, en el ámbito Federal en el que se basa éste análisis, corresponde al Congreso de la Unión, el cual cumple con éste mandato constitucional mediante la expedición de la Ley de Expropiación, misma que es de aplicación Federal y para el Distrito Federal.

2.3.2. LA INDEMNIZACIÓN.

La importancia de la indemnización tratándose de la expropiación, tiene una significación particular debido a que constituye, de conformidad con lo establecido por la Constitución, un requisito indispensable para que pueda llevarse a cabo la

expropiación. Al respecto, Fernández del Castillo señala que "indemnizar significa resarcir el daño, o sea la pérdida o menoscabo que se sufre en el patrimonio. En el Derecho común, el daño se repara restituyendo las cosas al estado que se encontraba antes de sufrirlo, o entregando otra del mismo género y calidad, de manera que el patrimonio vuelva a quedar igual que como se encontraba anteriormente, en caso de que esos medios de liberación no sean posibles, el daño se resarce cubriendo su valor en dinero."⁷

La indemnización tratándose de expropiaciones, se constituye como la justa compensación que debe otorgársele al sujeto afectado por la expropiación por el sacrificio de su derecho de propiedad, partiendo de un principio de justicia distributiva, ya que con la expropiación, el propietario del bien sufre con la cesión del bien objeto de expropiación una pérdida en su patrimonio. Por lo tanto, la indemnización se entiende como una reparación debida por la Administración Pública Federal al titular de ciertos bienes que son cedidos ante el legítimo derecho de una potestad administrativa.

Se entiende entonces que el afectado por la expropiación cuenta con un derecho básico que es la indemnización. Respecto al monto de la indemnización, el artículo 27, fracción VI, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

"Artículo 27.[...]

VI. 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.[...]"

⁷ Fernández del Castillo, Germán. "LA PROPIEDAD Y LA EXPROPIACIÓN EN EL DERECHO MEXICANO ACTUAL". Escuela Libre de Derecho. Segunda Edición. México, 1987, página 87.

Del precepto señalado, puede observarse que el primer criterio para fijar la indemnización es de carácter fiscal. Ahora bien, el artículo 10 de la Ley de Expropiación establece que el precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de los bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

El artículo 15 del Reglamento de Avalúos de Bienes Nacionales, faculta a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales para llevar a cabo valuaciones de bienes inmuebles que sean materia de expropiación. Al respecto el citado ordenamiento precisa que:

"Artículo 15. La CABIN tendrá facultades para practicar trabajos valuatorios y emitir dictámenes a fin de determinar:

II. El monto de la indemnización que debe cubrirse a los afectados por la expropiación, ocupación temporal o limitación de derecho de dominio o constitución de servidumbres sobre inmuebles propiedad privada.[...]"

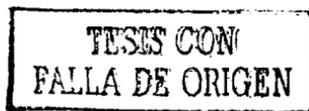
La forma de pago de la indemnización, deberá realizarse en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie. Respecto al pago en especie, la Ley General de Bienes Nacionales en el artículo 14, prevé que cuando se trate de adquisiciones por vía de derecho público, que requieran la declaratoria de utilidad pública, el gobierno podrá cubrir la indemnización correspondiente mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, y donar al afectado la diferencia de más que pudiera resultar en los valores, siempre y cuando se trate de personas que perciban ingresos no mayores a cuatro tantos del salario mínimo general de la zona económica en la que se localice el inmueble expropiado, y que éste se estuviera utilizando como habitación o para alojar un pequeño comercio, un taller o una industria familiar propiedad del afectado.

En cuanto al momento de pago de la indemnización, mucho se ha discernido respecto al tiempo en que se debe realizar el pago de la misma, surgiendo con ello tres criterios que tratan de resolver este cuestionamiento.

La primer tesis sostiene que la Constitución de 1917 no ha variado respecto de la Constitución de 1857 en cuanto al momento de pago de la indemnización, ya que esta establecía la previa indemnización. Los defensores de esta tesis argumentan que si no existe ninguna disposición expresa en el texto constitucional con relación al momento del pago, no existe motivo alguno para considerar que ésta sea posterior a la privación del bien. Otra consideración es la que estima que al tratarse de una venta forzada, la indemnización debe ser cubierta de manera simultánea, es decir, que el propietario no puede ser desposeído mientras el Estado como comprador, no cumpla con la obligación de pagar el precio.

La última tesis sostiene que la indemnización puede ser cubierta posteriormente a la expropiación, consideración que se basa en función de que el Constituyente tuvo el propósito de modificar la previa indemnización, pues de no ser así, el texto Constitucional no habría sido modificado respecto a la exigencia de la previa indemnización. Con relación a esta tesis, y en torno a la indemnización en la expropiación, Pastor Rouaix, citado por Patiño Camarena, expresa que "este derecho que conceden las Constituciones a los gobiernos, tuvo en la nuestra la variante de sustituir la condición de previa, para la indemnización por la de mediante, quedando así el Estado con la facultad de aplicar el pago por la cosa expropiada, en el tiempo y plazos que se fijara en las leyes y convenios"⁶.

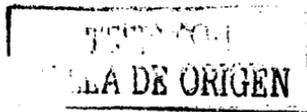
⁶ Patiño, Camarena, Javier. "LA HAZAÑA JURÍDICA PETROLERA . (1914-1936)". Editorial Porrúa, S.A. de C.V. Segunda Edición. México, 1997, página 58.



Probablemente, a través de esta modificación del término previo por mediante, el Congreso Constituyente pretendió dotar al Estado de un mayor margen de libertad respecto a las expropiaciones, con el fin de evitar que se supeditara un interés público inaplazable a las posibilidades de indemnización previa o simultánea por parte del Estado.

En tal sentido, la Ley de Expropiación en su artículo 20, establece que la indemnización deberá pagarse dentro del término de un año, a partir de la declaratoria de expropiación. Sin duda, este criterio adoptado por el ordenamiento otorga un margen de tiempo al Estado para cumplir con el pago de la indemnización, lo que constituye certeza de la existencia de un plazo que no deje incierto el pago de la indemnización, que sería seguramente el alcance que el Constituyente pretendió al establecer con el término "mediante indemnización", esto es, que la misma exista.

Puede ocurrir que con posterioridad al momento en que se haya fijado el monto de la indemnización, el bien expropiado sufra una transformación al haberse realizado mejoras, o puede suceder también que éste se haya deteriorado. Con relación a ello y por disposición expresa de la Constitución, el exceso del valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación fiscal, deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas. En consecuencia, el supuesto en donde queda incluida la participación del Poder Judicial es el que se refiere al conocimiento de los conflictos que surjan entre el Estado y el particular, por el exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular después de haberse asignado el valor fiscal del bien.



La Ley de Expropiación, prevé entonces intervención del Poder Judicial como lo señala el artículo 11, cuando se controvierta el monto de la indemnización del bien expropiado. Así, se establece un procedimiento comprendido en los artículos 11 al 17, mismo que inicia con la consignación al juez que corresponda, quien fijará a las partes el término de tres días para que designen sus peritos, con apercibimiento de fijarlos el juez en rebeldía, si aquellos no lo hacen. También se les prevendrá para que designen de común acuerdo un perito tercero para el caso de discordia y si no lo nombraren, será designado por el juez. En tal sentido, contra el auto del juez que haga la designación de peritos, no procederá ningún recurso.

En los casos de renuncia, muerte o incapacidad de alguno de los peritos designados, se otorgarán tres días para una nueva designación. En lo referente a los honorarios de los peritos, éstos serán pagados por la parte que deba nombrarlos, mientras que el tercero por las dos.

Para continuar el procedimiento, el juez fijará un plazo que no podrá exceder de sesenta días para que los peritos rindan su dictamen. En tal caso, puede ocurrir que los peritos estuvieren de acuerdo con la fijación del monto de las mejoras o el demérito, caso en el que el juez de plano fijará el monto de la indemnización. Puede también suceder que exista inconformidad, en cuyo caso, el juez llamará al perito tercero para que rinda su dictamen en un plazo que no podrá exceder de treinta días. Con vista de los dictámenes de los peritos, el juez resolverá dentro del término de diez días lo que estime conveniente.

Finalmente, en contra de 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 firmada por el interesado, o en su rebeldía por el juez.



2.3.3. LA LEY DE EXPROPIACIÓN.

La regulación de la expropiación se encuentra contenida en el ámbito Federal en la Ley de Expropiación, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936, para entrar en vigor el día 28 de noviembre del mismo año. Con la expedición de la Ley de Expropiación, se cumple con el mandato constitucional establecido por el artículo 27, es decir, que sean las Leyes de la Federación, las que determinen las causas de utilidad pública. El ordenamiento en comento, rige entonces en materia Federal y también para el Distrito Federal.

La Ley de Expropiación cuenta tan solo con 21 artículos y a pesar de su brevedad, prevé un contenido normativo amplio que podría ser materia de un complejo análisis. Sin embargo, en virtud de que esta Ley regula a la figura expropiatoria, incluyendo el derecho de reversión y dada la trascendencia de la misma, es importante emitir algunas consideraciones que permitan hacer una aportación respecto del citado ordenamiento.

Evidentemente, la Ley de Expropiación regula las cuestiones relativas a la fijación de las causas de utilidad pública, el establecimiento de un procedimiento para determinar el monto de la indemnización y todo lo relativo a la declaratoria de expropiación. Este cuerpo normativo como cualquiera otro ordenamiento, no se salva de contar con ciertas imprecisiones, de entre las cuales se encuentra no establecer un procedimiento específico para llevar a cabo la expropiación. Otra cuestión que se hace notoria es la que versa en el sentido de no señalar expresamente en ninguno de sus preceptos, el estatuto supletorio al cual deberá acudir en caso de que exista alguna omisión en la Ley. En todo caso, con la aparición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que es un ordenamiento supletorio de diversas leyes administrativas, incluyendo a la Ley de Expropiación, se resuelve esta deficiencia. Sin embargo, es conveniente que se establezca de manera textual en la Ley de Expropiación.



CAPÍTULO TERCERO.

DEL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN.

3.1. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN.

Para que el decreto de expropiación sea emitido, debe realizarse previamente un procedimiento fundamentalmente administrativo. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece un requisito formal al que deba sujetarse el procedimiento de expropiación, sin embargo, éste debe existir en virtud de que servirá para fundar la causa legal y directa de la expropiación. De esta manera, el procedimiento administrativo de expropiación se inicia sin formalidades estrictas, y aún sin la audiencia del interesado.

La finalidad de dicho procedimiento va encaminada a que durante el desarrollo del mismo, se compruebe la existencia de la causa de utilidad pública en que se fundará el decreto de expropiación, de tal suerte que la Ley de Expropiación señala en su artículo 3 la existencia de un expediente de expropiación, en el que se hace de manifiesto que deberá ser tramitado por la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Distrito Federal, según corresponda, sin citar los elementos que deberá contener dicho expediente.

El hecho de que el ordenamiento citado no establezca de manera textual un procedimiento específico para llevar a cabo la expropiación, no implica que éste no deba observarse ya que la autoridad deberá cumplir con ciertos requisitos a fin de que su actuación este apegada a lo establecido por la Constitución.

Es así como la realización del procedimiento expropiatorio se da en una serie de momentos integrados en diferentes fases, a fin de poder expedir el decreto de expropiación.



El procedimiento expropiatorio puede ser definido entonces, como la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa, dirigida a la privación singular de la propiedad, cuya finalidad es servir como garantía de los derechos individuales y el acierto de la administración en cuanto a la legalidad de su actuación respecto a la expropiación.

En México, la Ley de Expropiación otorga a la autoridad administrativa una potestad suficientemente amplia con carácter de plena autoridad, cuestión que puede provocar preocupación por un posible abuso de poder en detrimento de la propiedad privada. Como una forma de legitimar el ejercicio de la potestad expropiatoria, el Poder Legislativo realiza la calificación legislativa de las causas de utilidad pública, de tal suerte que puede ubicarse a tal calificación en primer término, como un elemento precedente al procedimiento, además de ser un mecanismo que otorga seguridad jurídica al gobernado. La expropiación se desenvuelve a través de un procedimiento que tiene por objeto fundamental la transferencia de dominio del bien expropiado, a fin de satisfacer la necesidad en que se justifica la utilidad pública.

Para que se realice la declaración de expropiación, se debe cumplir con un requisito previo que consiste en establecer que el caso concreto en que pretende declararse la expropiación esta comprendido en el caso abstracto previsto en la Ley de Expropiación que se aplica en materia Federal, en cuyo ámbito se basa este estudio. Aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece el anterior requisito como formal, este debe cumplirse, ya que constituye la causa legal y directa de la expropiación.

Sin embargo, no debe olvidarse que las causas enumeradas en el artículo 1 de la Ley de Expropiación, no serán las únicas que puedan ser consideradas de utilidad pública, en todo caso, corresponde a la autoridad demostrar la existencia de dicha utilidad en el caso particular que origina el inicio del procedimiento expropiatorio.

Si se busca lograr la eficacia del procedimiento expropiatorio, debe observarse una serie de pasos, a saber:

1. La determinación de la necesidad pública que provoca la expropiación.
2. La correcta designación de los bienes a expropiar.
3. La adecuada planeación, con recursos económicos, materiales, técnicos y humanos para llevar a cabo la realización del proyecto.
4. La fijación de una justa indemnización a pagar.

El procedimiento de expropiación es fundamentalmente administrativo, ya que la Constitución otorga al Poder Judicial la facultad de intervenir solamente en lo relativo a la indemnización, concretamente para los efectos de fijar el aumento o demérito que sufran los bienes en fecha posterior a aquellos en que se determinó su valor. Por lo que se refiere a las entidades federativas, cabe señalar de manera breve, toda vez que no constituye motivo de análisis los procedimientos expropiatorios estatales, que en la mayoría de las leyes de expropiación se establece la forma de satisfacer tal requisito y al efecto ordenan la formación de un expediente con la solicitud de expropiación; la identificación del bien de la expropiación que se pretende; la valoración del bien por la autoridad correspondiente; la calificación concreta de su utilidad pública y la determinación de su necesidad.

La iniciación del procedimiento de expropiación, puede presentarse de dos formas: de oficio o a petición de parte. Será de oficio cuando sea la propia Administración Pública la que decida por sí iniciar con el procedimiento. Al respecto, el artículo 3 de la Ley de Expropiación señala que la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, en tanto que el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el decreto respectivo.



Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal preceptúa en el artículo 27, fracción XX, que corresponde a la Secretaría de Gobernación ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia.

El inicio del procedimiento de expropiación será a petición de parte, consideran Delgadillo y Lucero, "cuando sea promovido por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, siempre y cuando exista norma que les faculte para solicitar la expropiación de un bien."¹ En tal sentido, debe quedar claro, que sólo podrán estos entes solicitar el inicio, pero es la autoridad administrativa la encargada de llevar a cabo el procedimiento.

La siguiente fase en el procedimiento expropiatorio, será en la que el órgano administrativo que haya iniciado el trámite, se allegue de los elementos necesarios para acreditar que existe una causa de utilidad pública en el caso concreto, en virtud de que la aseveración por parte de las autoridades administrativas de la existencia de una causa de utilidad pública no es suficiente, pues no existiría de manera alguna seguridad jurídica para el gobernado afectado por la expropiación. Asimismo, en esta etapa deberá fijarse también la valorización del objeto materia de la expropiación para que con base a la misma, se fije el monto que el Estado deberá cubrir para indemnizar al sujeto afectado por la expropiación.

En forma general, durante el procedimiento administrativo de expropiación, la autoridad se hará de pruebas, de elementos objetivos y ciertos con los que se demuestre que el bien objeto de expropiación resulta indispensable para cumplir con la utilidad pública que origina el acto. En consecuencia, la integración del expediente administrativo exigido por la Ley de Expropiación, en donde consten los elementos que cada caso particular requiera, adquiere una notoria relevancia frente al gobernado porque precisamente los estudios, planes y proyectos serán, los que

¹ Delgadillo y Lucero. Ob. Cit., página 138.



sirvan de base para explicar que se priva de un bien específicamente a una persona y no a otra distinta de las muchas que integran la colectividad. El que la necesidad colectiva resulte notoria, no es suficiente para que la Administración pueda expropiar un bien, es necesario demostrar primero que ese bien en particular y no cualquiera otro, es capaz de satisfacer la necesidad colectiva de que se trata.

Para quedar plenamente demostrada la existencia de una causa de utilidad pública, se requiere de estudios que detalladamente especifiquen las cualidades y características que deben de reunir los bienes para que cumplan con el destino al cual van a aplicarse. Si la autoridad encargada de tramitar el expediente de expropiación no lo integra, no existirán condiciones para la identificación de los bienes que son indispensables para cumplir con el fin social que se persigue y, en consecuencia, no se podrá justificar que haya expropiado precisamente el bien materia de la expropiación y no otro.

Se observa entonces que la existencia del procedimiento para conformar el expediente de expropiación, evita que la autoridad expropie bienes que no sean indispensables para satisfacer una necesidad colectiva. En consecuencia, se trata con ello de impedir que exista una elección del bien de forma arbitraria, concluyendo que la ausencia del expediente de expropiación, provocaría la ilegitimidad de la expropiación, ya que no existirían motivos y fundamentos, al no quedar objetivamente demostrada la necesidad de ocupar por la vía de la expropiación, la propiedad privada, y por lo tanto no quedaría demostrada la existencia de la causa de utilidad pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN LA EXPROPIACIÓN.

La protección de la propiedad, queda garantizada por el artículo 14 constitucional que en su párrafo segundo consagra la denominada garantía de audiencia y que en esencia, se traduce como una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, que impone la obligación a cargo de las autoridades, de cumplir con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados por los actos privativos.

De este modo, el artículo 14 Constitucional establece que:

"Artículo 14. [...]

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.[...]"

De manera general, existen elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo a tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, como es que se le otorgue al afectado por el acto, la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación en el cual tenga oportunidad de demostrarla y que cuando se agote dicha etapa probatoria se dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.

La garantía de audiencia consiste entonces fundamentalmente en la oportunidad que se da al gobernado para defenderse, de tal forma que no se le deje en estado de indefensión frente al acto privativo.

Con relación a la expropiación, la tesis de jurisprudencia P./J. 65/95, sustentada por el Pleno, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo V, de junio de 1997, página 44, expresa:

"EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.

En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1o. de la propia Ley Fundamental."

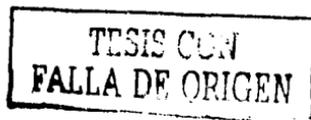
P./J. 65/95

Amparo en revisión 2805/62. Compañía Eléctrica de Sinaloa, S. A. 22 de junio de 1965. Unanimidad de quince votos.

Amparo en revisión 4320/70. Alicia Ortega vda. de Herrejón. 4 de mayo de 1971. Unanimidad de dieciséis votos.

Amparo en revisión 5498/69. Vicente Celis Jiménez. 29 de junio de 1971. Unanimidad de dieciocho votos.

Amparo en revisión 4930/65. Pedro Ruiz Reyes y coagraviados. 6 de julio de 1971. Unanimidad de dieciocho votos.



Amparo en revisión 1671/73. Fondo Unido Reynosa, A. C. 19 de febrero de 1974. Unanimidad de dieciocho votos.

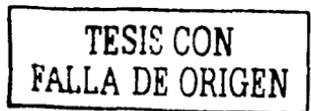
Nota: Esta tesis aparece publicada con el número 65 en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo III, Materia Administrativa, página 46. Se publica nuevamente por instrucciones del Tribunal Pleno, con la adición al rubro acordada por el propio tribunal, en sesión de fecha veinticinco de febrero de mil novecientos noventa y siete.

Más allá del criterio sostenido por la Corte, se encuentra la opinión del autor Carlos Sampé, quien considera que la garantía de audiencia no rige en materia de expropiación, no por las razones aducidas en el contenido de la tesis emitida por la Corte. Así el citado autor sostiene que "en materia de expropiación, el artículo 27 no exige la audiencia del afectado; ni previa ni posterior."²

De acuerdo con el criterio de Sampé, contra la expropiación no cabría ningún medio de defensa que permita la impugnación del decreto expropiatorio, por lo que podría estimarse que el sistema de protección al derecho de propiedad sería nulo. La finalidad de conceder la audiencia posterior al afectado por la expropiación, es permitir que se compruebe si existe efectivamente una causa de utilidad pública, y por lo tanto, que la autoridad encargada de tramitar el expediente de expropiación, no actuó de forma arbitraria, más si se toma en consideración que la potestad expropiatoria precisamente por su naturaleza excepcional no puede ejercerse en forma absolutamente libre o caprichosa, porque eso significaría quebrantar los principios que inspiraron su consagración.

Así, de la interpretación del artículo 14 Constitucional, se puede concluir que la garantía de audiencia puede otorgarse válidamente posteriormente al acto privativo. La expropiación como se ha señalado, se encuentra constreñida al requisito de

² Sampé Minvielle, Carlos. "TÉCNICA LEGISLATIVA Y DESREGULACIÓN". Editorial Porrúa, S. A. de C. V. México, 2000, página 156.



existencia de una causa de utilidad pública, lo cual se traduce frente al gobernado en un conjunto de garantías de seguridad jurídica, por lo que debe necesariamente existir la posibilidad de que el decreto expropiatorio deba ser revisado, sea por la autoridad administrativa mediante un recurso, o por la autoridad jurisdiccional.

Es precisamente por ello que se puede concluir que no se deja en estado de indefensión al afectado por la expropiación al otorgársele la audiencia posterior, mediante el otorgamiento de un medio recursivo, ya que si bien es cierto el afectado por la expropiación no cuenta con la oportunidad de participar de forma previa a la expropiación para ser oído, ofrecer pruebas y formular alegatos, esto lo podrá hacer por medio del recurso administrativo que la Ley concede o en su caso, mediante el amparo. En consecuencia, la denominada garantía de audiencia, se respeta completamente, mediante el otorgamiento de un medio recursivo en el que el sujeto afectado puede ser oído y defenderse en contra de la expropiación.

Es oportuno señalar que si bien es cierto, dadas las características de la expropiación y que la Ley de Expropiación no exige que la garantía de audiencia se cumpla previamente a la expropiación, es factible que algunas leyes estatales ordenen que dentro del procedimiento expropiatorio se brinde oportunidad al afectado de ser oído, en cuyo caso, la autoridad se encuentra obligada a escuchar al afectado por la expropiación y por lo tanto, sujetarse al procedimiento que para ello se fije en la Ley.



3.3. LA DECLARATORIA DE EXPROPIACIÓN.

Una vez que la autoridad haya formado a través del procedimiento expropiatorio, la convicción fehaciente y objetiva, basada en los elementos en que se allegó para demostrar la existencia de una causa de utilidad pública, podrá emitirse la declaratoria respectiva. La Constitución establece en su artículo 27 que corresponde a la autoridad administrativa hacer la declaratoria correspondiente, refiriéndose a la expropiación. En este sentido, la Ley de Expropiación que rige en materia federal, establece en su artículo 2 que es el Ejecutivo Federal quien realizará la declaratoria de expropiación.

Puede decirse que el decreto expropiatorio es el acto administrativo por virtud del cual, el bien expropiado sale del patrimonio del sujeto afectado por la expropiación para incorporarse en el patrimonio del Estado. En consecuencia, el Decreto Expropiatorio deberá estar fundado y motivado, es decir, contener los preceptos legales aplicables al caso concreto en los que la autoridad funda el acto, así como los razonamientos lógico jurídicos que llevaron a la autoridad a la emisión del mismo.

Corresponde al Ejecutivo hacer la declaratoria de expropiación, a través de la expedición del decreto de expropiación, que se publicará el Diario Oficial de la Federación. Dicho decreto será notificado personalmente a los interesados y en caso de que ignore el domicilio de éstos, se ordenará una segunda publicación en dicho Diario, misma que surtirá efectos de notificación personal.

Mediante el decreto expropiatorio, se comunica al afectado el contenido del mismo y lo cual le permite, reaccionar en su contra. Por consiguiente, el sujeto afectado por la expropiación, que es el interesado a quien va dirigido dicho decreto, toma conocimiento de su existencia, contenido y alcance.



Los efectos que produce la notificación y la publicación del decreto, señalan Delgadillo y Lucero, son por un lado, que resulta eficaz y adquiere el carácter de ejecutivo y ejecutorio, lo cual quiere decir que la autoridad puede por sí y ante sí hacerlo efectivo, aún en contra de la voluntad del afectado, sin necesidad de acudir ante lo órganos judiciales para lograr su cumplimiento, de esta manera logra poder tomar posesión del bien expropiado.³ Por otro lado, a partir de la notificación del decreto de expropiación, se inicia el plazo para que el afectado pueda impugnarlo a través de los medios de defensa concedidos para tal efecto.

La Ley General de Bienes Nacionales establece en su artículo 14, que no será necesaria la expedición de la escritura cuando se trate de adquisición por vía de derecho público, que requieran declaratoria de utilidad pública (en cuanto hace a bienes inmuebles); reputándose entonces que los bienes forman parte del patrimonio nacional desde la publicación del decreto respectivo en Diario Oficial de la Federación.

Con relación a lo anterior, el ordenamiento en comento, establece respecto a los bienes inmuebles adquiridos por procedimientos de derecho público, y que por tanto se encuentran incluidos los bienes que hayan sido materia de expropiación, que:

“Artículo 34. Están destinados a un servicio público y por tanto, se hayan comprendidos en la fracción V, del artículo 2:

VII. Cualesquiera otros inmuebles adquiridos por procedimientos de derecho público, diversos a los señalados en las fracciones II y VIII del artículo 3 de esta Ley.[...]”

En concordancia con el precepto anterior, la Ley en comento señala en su artículo 2, fracción V que:

“Artículo 2. Son bienes de dominio público: [...]

³ Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa. Ob. Cit., página 149.



V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley.[...] ”

En consecuencia, una vez que surte sus efectos el decreto expropiatorio, el bien sale del patrimonio del afectado por la expropiación para ingresar a los bienes del dominio público de la federación.

3.3.1. LA OCUPACIÓN DEL BIEN EN LA EXPROPIACIÓN.

Puede suceder que en el momento de la publicación de la declaratoria de expropiación, el Estado no esté en posesión del bien expropiado, por lo que resulta necesario ejecutar la expropiación. La ejecución mencionada, puede ser aceptada voluntariamente por parte del sujeto afectado por la expropiación, pero en el caso de que se oponga, existe un procedimiento de ejecución, del cual se discute si es de naturaleza judicial o administrativa.

Sobre la autoridad que deberá realizar la ejecución de la declaratoria, convergen diversa opiniones. Una de ella sostiene que la declaratoria de ejecución debe ser efectuada por autoridad judicial, en apoyo a lo dispuesto por la fracción VI del artículo 27 Constitucional, que establece que el ejercicio de las acciones que correspondan a la Nación, por virtud de las disposiciones de este artículo, se hará efectivo mediante procedimiento judicial. En tal caso, y para quienes defienden ésta tesis, la expropiación constituye una de las acciones a que el precepto se refiere.

Otra opinión se basa en la consideración del propio artículo 27 Constitucional en el que se establece la injerencia del Poder Judicial sólo tratándose de la indemnización, para resolver la controversia entre el Estado y el afectado en la expropiación, por el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioro ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación del valor del bien, por lo que derivado del precepto, se infiere que corresponde a la autoridad administrativa llevar a cabo la ocupación del bien



Este último criterio es por el que se ha optado, de conformidad con lo establecido por la Ley de Expropiación, que se señala que la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien que sea objeto de la expropiación. Con relación a ello, la tesis de jurisprudencia P./J. 40, sustentada por el Pleno, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo III, del Apéndice de 1995, página 66, confirma el citado criterio al señalar que:

"EXPROPIACIÓN. LA OCUPACIÓN DE LA PROPIEDAD NO REQUIERE DE INTERVENCIÓN JUDICIAL.

Los artículos 2o., 3o., 7o. y 8o. de la Ley de Expropiación no establecen que la autoridad judicial debe intervenir para la ocupación de la propiedad privada en caso de expropiación. El artículo 27, fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, limita la intervención de dicha autoridad a determinados supuestos en los siguientes términos: cuando exista "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 fiscal. Esto mismo se observará cuando se trate de un objeto cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas". En ningún otro caso se autoriza la intervención de la autoridad judicial. Es inexacto que el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional sea complementario del segundo párrafo de la misma fracción y que, por tal razón, pueda la autoridad judicial ordenar la posesión de los bienes expropiados. La disposición del segundo párrafo es autónoma y regula, exclusivamente, lo relativo a la expropiación, limitando la intervención de la autoridad judicial sólo a los casos específicamente determinados. El tercer párrafo, al referirse a "las acciones que corresponden a la Nación", no incluye a la expropiación, toda vez que ésta no es una acción que corresponda al Estado como persona de derecho privado. La expropiación es un acto administrativo por el cual el Estado, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, afecta determinados bienes, por causas de utilidad pública, para satisfacer necesidades que están por encima del interés privado. La expropiación es un acto de autoridad del Estado previsto por la propia Constitución General de la República.



Por consiguiente, la intervención de la autoridad judicial prevista en el citado tercer párrafo solamente es aplicable a las acciones que el propio artículo 27 constitucional confiere a la Federación para lograr que las tierras y aguas ingresen al patrimonio nacional, no así en lo que hace a la posesión de los bienes materia de la expropiación, toda vez que en lo que a este acto de soberanía del Estado se refiere, la intervención de la autoridad judicial está restringida en los términos señalados por el segundo párrafo de la fracción VI del citado precepto constitucional, el cual en su parte final textualmente dice: "Será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial".

Octava Epoca:

Amparo en revisión 7359/40. Elvira Arocena y Arocena de Belausteguigoitia. 17 de agosto de 1971. Unanimidad de dieciséis votos.

Amparo en revisión 5565/68. Comisariado Ejidal del Poblado de Santa María Ticomán, David Rojas y coags. 24 de abril de 1984. Unanimidad de dieciséis votos.

Amparo en revisión 5205/86. Inmobiliaria Frantel, S. A. 8 de marzo de 1988. Unanimidad de veinte votos.

Amparo en revisión 5582/84. Fanelvi, S. A. 16 de junio de 1988. Unanimidad de veinte votos.

Amparo en revisión 1652/84. Francisco Garrido Zubiela. 15 de junio de 1989. Unanimidad de diecisiete votos.

Por su parte, el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, prevé en su artículo 3 que en el Registro en comento, se deberán inscribir los decretos expropiatorios. El fin que se persigue con esta anotación es otorgar una protección adicional a los bienes, haciendo constar fehacientemente su condición y dando publicidad a los bienes inscritos para evitar su tráfico jurídico y comercial, pero de ninguna forma, condicionan la validez del decreto.



3.4. DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

En cuanto hace a los medios de defensa con que cuenta el particular afectado por un decreto expropiatorio, la Ley de Expropiación concede al sujeto afectado por la expropiación, el recurso administrativo de revocación contenido en el artículo 5 de la Ley en comento. Al respecto, resulta necesario aclarar que con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en 1995, se establece el recurso de revisión con la finalidad de unificar los recursos establecidos en las diversas leyes administrativas. Así, de conformidad con el artículo segundo transitorio de la ley citada, se establece que se derogan todos los recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en materias reguladas por éste ordenamiento.

De este modo y antes de entrar al análisis del recurso administrativo con que cuenta el sujeto afectado por la expropiación para combatir la declaratoria de expropiación, es conveniente recordar las nociones fundamentales que hacen referencia al recurso en forma genérica, así como el recurso administrativo específicamente.

3.4.1. CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO.

El recurso, en su sentido genérico, señala el Doctor Castrejón García, "es un medio de defensa que tienen los particulares en contra de los actos de autoridad, con el objeto de revocar o modificar las resoluciones que sean consideradas como violatorias de los intereses legítimos de los mismos. Tales violaciones pueden ser de carácter sustantivo o adjetivo, es decir, de fondo o de procedimiento, permitiendo que las resoluciones que se dicten en los recursos restablezcan al particular afectado de sus derechos transgredidos."⁴ Así, puede considerarse al recurso como el medio con que cuenta el gobernado para impugnar los actos dictados por la Administración Pública, ya sea ante la misma autoridad que emitió la resolución o ante su superior jerárquico, con la finalidad de que ésta los revoque.

⁴ Castrejón García, Gabino Eduardo. Ob. Cit., página 405.



Ahora bien, tanto la Administración Pública, como los funcionarios que la conforman, tienen subordinada la actividad administrativa que realizan a lo establecido por la ley, motivo por el que el particular tiene derecho a que los órganos de la Administración efectivamente se apeguen a la misma, de tal suerte que, mediante el recurso administrativo se conforma un medio para impugnar los actos ilegales emitidos por la Administración. En consecuencia, a través del recurso se configura la obligación de los órganos administrativos de realizar una revisión de sus actos y con ello conservar el principio de legalidad, además de dotar a la propia Administración Pública de un control de sus dependencias y verificar que la actuación de sus funcionarios se subordine a lo señalado por la ley.

Para Margain Monautou, el recurso administrativo "es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de las disposiciones debidas."⁵ De tal consideración puede establecerse que la finalidad primordial del recurso administrativo es conceder al gobernado un medio por el cual se puedan recurrir los actos dictados por la Administración Pública ante un órgano de carácter administrativo.

Acerca de la naturaleza jurídica del recurso administrativo, la doctrina ha tratado de establecer cómo debe entenderse la esencia del mismo. En este sentido, se habla en primer término, que se trata de un derecho de instancia del particular, mientras que existen otras opiniones que lo enfocan como una prerrogativa de la autoridad, ya que mediante el recurso administrativo se le otorga a la Administración Pública la posibilidad de corregir los errores que hubiere cometido, circunstancia que deberá considerarse en todo caso, como una consecuencia. Puede también decirse respecto del recurso administrativo, que se trata de un medio de defensa de naturaleza administrativa y no jurisdiccional, toda vez que la revisión del acto no

⁵ Margán, Manautou, Emilio. "EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO". Editorial Porrúa. S.A. de C. V. Sexta Edición. México, 2001, página 18.



implica una función jurisdiccional, si se toma en consideración que no existe un órgano independiente ante el que se dirima una controversia, por lo que no hay intervención por parte de las autoridades judiciales o de controles legislativos para que éste se lleve a cabo.

3.4.2. ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Margáin⁶ hace una división de los elementos del recurso administrativo, señalando la existencia de elementos esenciales, que serán aquellos que necesariamente deben darse para que se haga valer un recurso administrativo, y por otro lado, los elementos secundarios, cuya ausencia no vicia o constituye una laguna insuperable para la validez del recurso.

Los elementos esenciales, se refieren en primer término, a que el ordenamiento legal correspondiente debe prever la existencia del recurso. Asimismo, la existencia de una resolución administrativa, la cual deberá ser definitiva, es decir, que no admita revisión de oficio, lo cual sucede cuando la autoridad administrativa no puede por sí modificar su propia resolución. Además, esta resolución deberá ser concreta y personal en donde se cause un agravio, esto es, una afectación dentro de la esfera jurídica del gobernado. Es indispensable la existencia de una resolución administrativa, ya que ésta constituye el presupuesto material de este medio de impugnación

Los elementos secundarios comprenden el término dentro del cual deberá hacerse valer el recurso, la autoridad ante la cual se interpondrá, el periodo de admisión de pruebas, así como el plazo en el cual ha de resolverse el recurso. En este sentido, cabe señalar que la importancia de éstos elementos radica fundamentalmente en el beneficio hacia el gobernado, toda vez que para poder sustanciar el recurso debe

⁶ Idem, página 49.



conocerse la forma en que se llevará a cabo el procedimiento y su oportuna participación será lo que le dé sentido a la interposición de este medio de defensa.

Es importante que la ley que prevé un recurso, contenga los elementos relativos a la forma en que este deba sustanciarse, con la finalidad de que el gobernado se encuentre en condiciones de defender su derecho, y en consecuencia, se respete la garantía de audiencia.

Una vez analizados estos conceptos, se puede entrar de lleno al estudio del recurso con que cuenta el sujeto afectado por la declaratoria de expropiación, para lo que deberá establecerse en primer término cuál es el recurso que se hará valer, toda vez que la Ley de Expropiación prevé la interposición del recurso de revocación, mientras que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el recurso de revisión.

Ahora bien, el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala que:

"ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley, en particular los recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de esta Ley, se resolverán conforme a la Ley de la materia."

Respecto a la derogación, el autor Villoro Toranzo hace una diferenciación entre ésta y la abrogación, por lo que considera que "*abrogación*, es el acto de la voluntad de la autoridad que determina la revocación o supresión total o parcial de una ley; si la revocación es solo parcial, entonces habrá *derogación*."⁷

⁷ Villoro Toranzo, Miguel. "INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO". Editorial Porrúa. S.A. de C.V. Decimosexta Edición, México, 2000, páginas 294 y 295.



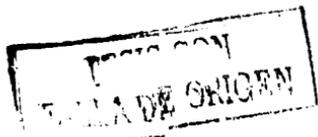
Por lo tanto, el recurso que prevé el artículo 5 de la Ley de Expropiación, fue derogado a partir del 1 de junio de 1995 en que entró en vigor la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la cual como se ha hecho mención, en su artículo segundo transitorio señala expresamente que se derogan los diversos recursos, de las materias administrativas reguladas por este ordenamiento; por lo que el particular afectado por la declaratoria de expropiación, puede interponer el recurso de revisión que establece el artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

3.4.3. EL RECURSO DE REVISIÓN.

Previsto en los numerales 83 a 96 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en principio deberá estimarse que se trata de un recurso optativo. Al respecto, la tesis de jurisprudencia, 2a./J. 139/99 sustentada por la Segunda Sala, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XI, de junio de 2000, página 61, señala:

"REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las "vías judiciales correspondientes" como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que éste sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto



tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó dentro del ámbito competencial del referido tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es optativa. En ese contexto, se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rijan por ese ordenamiento, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tienen la opción de impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales correspondientes a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 83 no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono a lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que las hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emita el legislador ordinario."

2a./J. 139/99

Contradicción de tesis 85/98.-Entre las sustentadas por el Primero y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito.-19 de noviembre de 1999.-Cinco votos.-Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Secretario: Rafael Coello Cetina.

Tesis de jurisprudencia 139/99.-Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.



Nota: El criterio contenido en esta tesis no guarda relación alguna con las excepciones al principio de definitividad del juicio de amparo, que permiten impugnar un acto de autoridad administrativa sin agotar los medios ordinarios de defensa; véase la tesis 2a.JJ. 19/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 131.

Esta tesis aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, enero de 2000, página 42; por instrucciones de la Segunda Sala se publica nuevamente con las correcciones que indicó.

De cualquier forma, es importante conocer el recurso, ya que el gobernado puede optar por este medio para impugnar el decreto de expropiación, por lo que queda al arbitrio del mismo la decisión de interponer el recurso o acudir ante el Tribunal.

El plazo para la interposición del recurso es de quince días contados a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación del acto. El acto en el caso materia de análisis, será la declaratoria de expropiación, recordando que la expropiación se notifica personalmente o bien, a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La autoridad que emitió el acto impugnado, será a quien se deberá presentar el escrito de interposición del recurso de revisión, y quien debe resolver es el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo. Existe aquí un cuestionamiento, toda vez que el Ejecutivo es quien emite el Decreto Expropiatorio, sin embargo, es la Secretaría de Estado, en el ámbito Federal, quien tramita el expediente de expropiación, por lo que la interposición del recurso de revisión y la resolución del mismo deberá ser realizada por el titular de la Dependencia que se haya encargado de tramitar el expediente de expropiación.



Las pruebas que ofrezca, deben tener relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

En lo relativo a la suspensión del acto, el artículo 87, fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece que:

*"Artículo 87. La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando: [...]
III. No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público. [...]"*

De conformidad con la fracción III, del artículo 87 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y con relación a la expropiación, los casos en que la interposición del recurso de revisión no suspende el acto expropiatorio, serán los contenidos en el artículo 1 de la Ley de Expropiación, fracciones V, VI y X.

En cuanto a la resolución del recurso, deberá estar fundada en derecho, debiéndose examinar todos y cada uno de los agravios. Ahora bien, cuando uno de los agravios resulte suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto. A fin de beneficiar al recurrente, la autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar conjuntamente los agravios y los demás razonamientos del recurrente pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso, todo ello con la finalidad de resolver e manera efectiva la cuestión planteada.

Si la autoridad advierte una ilegalidad manifiesta aun cuando los agravios sean insuficientes, deberá dejar sin efectos los actos administrativos, pero deberá fundar los motivos por los que consideró ilegal el acto además de precisar el alcance de la resolución. En caso de que dicha resolución ordene iniciar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro



meses. Los actos que no hayan sido impugnados, no podrán ser revocados o modificados en la parte no impugnada por el recurrente, de tal forma que la resolución expresará de manera clara los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se precisará ésta.

Con la interposición del recurso administrativo, el afectado por el decreto de expropiación, solicitará a la autoridad la revisión del mismo, con la finalidad de que éste sea revocado o modificado, por lo que la subsistencia de la garantía de audiencia esta representada precisamente por este medio de defensa que se otorga con posterioridad a la privación y no previamente a esta, y que se instrumenta legalmente por la vía de revisión del acto en sede administrativa.

Por virtud de este recurso el particular podrá estar en condiciones de impugnar no sólo la legalidad objetiva del decreto expropiatorio, sino por todos los demás vicios o defectos de tipo subjetivo o formales en que pudiera incurrir dicho decreto.

Finalmente y con relación al acto administrativo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala como uno de los requisitos que debe contener el acto administrativo, el siguiente:

*"Artículo 3. Son elementos y requisitos del acto administrativo: [...]
XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse
mención de los recursos que procedan.[...]"*

Resulta fundamental para brindar certeza jurídica a los afectados por un acto administrativo acerca del medio de impugnación pertinente, sobre todo si se toma en cuenta que por virtud del artículo segundo transitorio de la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuyo contenido ha sido señalado con antelación, se derogaron los recursos administrativos previstos en las diversas leyes especiales y se instituyó en el mencionado artículo 83, el recurso de revisión como único medio de impugnación de los actos administrativos regidos por dicha ley, con la finalidad



de eliminar situaciones procesales confusas que pudieran entorpecer la defensa de los derechos de los gobernados.

En el entorno de la expropiación, este requisito toma una gran relevancia, toda vez que en el contenido de la Ley de Expropiación, aún se encuentra previsto como medio de impugnación del decreto expropiatorio, el recurso de revocación, por lo que podría generarse confusión sobre el medio que debe interponerse. Además, el aludido requisito del acto administrativo tiene por objeto hacer del conocimiento del gobernado a quien se encuentra dirigido el acto administrativo, el medio de defensa legal que puede interponer, para beneficio del gobernado con relación a su defensa y no para confundirlo.

Sobre el particular, la tesis I.4o.A. J/18 sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XV, de junio de 2002, página 553, señala:

"RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO ES NECESARIO AGOTARLO CUANDO EN LA RESOLUCIÓN RECLAMADA NO SE INDICA QUE ÉSTE PROCEDE EN SU CONTRA.

Conforme al artículo 3o., fracción XV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuando un acto administrativo sea recurrible debe indicarse en el mismo cuál es el recurso que procede en su contra. Si en el caso concreto no se cumple con esta disposición, es decir, no se menciona en el acto administrativo reclamado que en su contra procede el recurso de revisión, previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el quejoso no se encuentra obligado a agotarlo antes de acudir al amparo, pues aun de aceptarse que es obligatorio agotar los recursos administrativos previstos en una ley diversa de la que rige el acto reclamado, el hacer saber al interesado la existencia de un recurso administrativo previsto en otra ley es un elemento imprescindible de certidumbre jurídica".



**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo en revisión 2810/2001. Teléfonos de México, S.A. de C.V. 17 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas.

Amparo en revisión 3174/2001. Chicles Canel's, S.A. de C.V. 17 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Atzimba Martínez Nolasco.

Amparo en revisión (Improcedencia) 3204/2001. Salomón Hanan Minian. 31 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Antonio Villaseñor Pérez.

Amparo en revisión 2754/2001. Mariana Ochoa Cortés. 28 de noviembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: Gilberto Díaz Camacho.

Amparo en revisión (improcedencia) 52/2002. Alestra, S. de R.L. de C.V. 13 de marzo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: José C. Santiago Solórzano.

Nota: Este criterio contendió en la contradicción de tesis 70/2002 que conoció la Segunda Sala, la cual fue declarada sin materia por resolución de fecha 9 de agosto de 2002.



CAPÍTULO CUARTO.

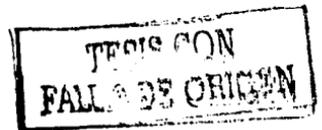
DE LA REVERSIÓN.

4. 1. CONCEPTO DE REVERSIÓN.

Una vez que la expropiación ha sido decretada, existe la posibilidad de que el bien expropiado no sea empleado para satisfacer la causa de utilidad pública para la que fue expropiado, o bien, que de éste existan partes sobrantes que no fueron utilizadas. Por esta razón surge el derecho del afectado por la expropiación para solicitar la devolución del bien que era de su propiedad, es decir, la reversión.

La transferencia de los bienes que habrán de expropiarse se funda en la existencia de una causa de utilidad pública, cuya comprobación se verifica mediante el procedimiento expropiatorio, mismo en el que la autoridad encargada de tramitar el expediente, aportará los elementos de convicción para probar que es necesario expropiar un bien, con el fin de satisfacer las necesidades colectivas consideradas de utilidad pública, de donde se observa que el interés general se antepone al interés individual. Así, en un primero momento y para que proceda la expropiación, es suficiente que la utilidad pública exista y con ello se pueda dar un posible destino al bien expropiado.

Ahora bien, debido a la naturaleza de la expropiación, ésta no puede ejercerse en forma irrestricta y absolutamente libre. Es por esta razón que la Ley de Expropiación establece determinados requisitos con el objeto de asegurar que los bienes sean empleados al fin señalado en el decreto respectivo. En este tenor, no puede concebirse la existencia de la expropiación y por ende, la transferencia de un bien, si no se cumple con el fin que la motivó. Por ello, si falta la aplicación del bien para la satisfacción de la necesidad, la expropiación resulta inútil. En consecuencia, y por mandato legal, la reversión se otorga como un medio para brindar seguridad jurídica al afectado por la expropiación, respecto a la utilización real y efectiva del bien



expropiado, al fin específicamente determinado en el decreto expropiatorio respectivo, en un periodo máximo de cinco años.

En la reversión los conceptos de causa de utilidad pública y bien se conjugan para adquirir una importancia relevante. Del destino que se dé al bien, dependerá si se cumple o no con la causa de utilidad pública. Así, existe un nexo causal entre la función del bien expropiado y su aptitud para resolver una necesidad específicamente considerada.

En esta medida puede enfocarse a la reversión desde dos perspectivas: la primera será como una garantía del particular afectado por la expropiación, protegiéndose de manera directa el derecho de propiedad en el contexto expropiatorio, cuestión evidente e innegable que trasciende más allá de esta aseveración, si se toma en consideración que la seguridad jurídica del gobernado frente al poder del Estado en lo referente a la propiedad privada es cuestión que atañe también al interés público.

En un segundo aspecto, puede observarse que con la reversión se protege al interés general en cuanto a observar que se cumpla en un tiempo determinado con el fin por el que se expropiaron los bienes, para hacer cesar la necesidad pública que originó la expropiación, evitando con ello un posible abuso en el ejercicio de la potestad expropiatoria por parte del Estado, así como impedir la permanencia en el patrimonio del Estado de bienes que no fueron empleados de forma oportuna para la satisfacción de las necesidades públicas.

Como garantía del derecho de propiedad, la reversión es un medio legal que se manifiesta posteriormente a la expedición del decreto de expropiación y se concreta mediante el derecho con que se habilita al sujeto afectado por la expropiación, para recuperar el bien expropiado, por la aparición de un hecho superveniente, que en el caso concreto consiste en la ausencia de aplicación del bien al fin señalado el decreto respectivo. Consecuentemente, es comprensible que los efectos de la expropiación deben subsistir en la medida que se cumpla con la utilidad pública para la cual se llevó a cabo la expropiación.

Para Diez la reversión, también llamada retrocesión se presenta como "una sanción en garantía del derecho de propiedad, ya que el particular tiene derecho a no ser privado de su bien, sino por una causa de utilidad pública, por lo que si esta causa desaparece, él tiene derecho de recuperarlo."¹

Puede conceptuarse a la reversión como un medio legal con que el afectado por la expropiación cuenta para solicitar a la autoridad administrativa que llevó a cabo la expropiación, la devolución del bien expropiado, si este no fue utilizado para el fin en que se fundó el decreto expropiatorio o bien, existe alguna parte del bien que no fue empleada.

4.1.1. MARCO LEGAL DE LA REVERSIÓN.

El fundamento de la reversión se encuentra preceptuado en la Ley de Expropiación, que sirve de marco para el desarrollo del análisis de esta figura, y que se ubica en el ámbito federal. Con relación a la reversión la Ley en comento se limita a establecer en forma detallada que:

"Artículo 9. Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio no fueren destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados.

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

¹ Diez. Ob. Cit., página 302.



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

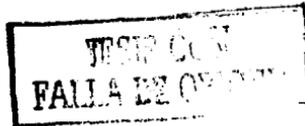
Del precepto referido con antelación, se desprende una serie de requisitos o condiciones para que proceda la reversión del bien.

Naturalmente, para solicitar la reversión, debe partirse del hecho de que el bien que se trata de recuperar, ha salido del patrimonio del sujeto afectado mediante expropiación. En este orden de ideas, una vez que se ha emitido el respectivo decreto de expropiación, el bien ha sido transferido al patrimonio del Estado, por lo que se presupone que éste se encuentra en condiciones de cumplir con el fin expropiatorio. Es lógico que la reversión debe ser solicitada posteriormente de que el bien haya sido expropiado, toda vez que sólo después de la pérdida de la propiedad, es cuando el sujeto que fue titular de la misma puede tener interés en que le sea devuelta si ésta no se destina al fin de utilidad pública en que se fundó la expropiación.

La Ley de Expropiación en el contenido del artículo 9, señala la hipótesis legal que contiene las premisas habilitantes que condicionan la reversión, las cuales son:

1. Que los bienes expropiados no sean destinados total o parcialmente al fin señalado en la declaratoria respectiva (decreto expropiatorio); y
2. Que haya transcurrido un plazo de cinco años sin que se dé cumplimiento al fin para el cual se expropió el bien, es decir, la causa de utilidad pública no ha sido satisfecha, ya sea total o parcialmente.

Ahora bien, para que proceda la reversión, es necesario que el afectado por la expropiación acredite el cumplimiento de las condiciones que establece el artículo 9 de la Ley en comento, porque finalmente, si falta alguno de dichos requisitos, la



reversión no procederá. La conjunción de ambos requisitos actualiza el supuesto legal.

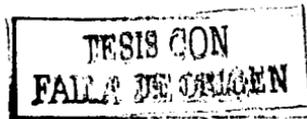
Por lo que se refiere a la primera premisa que ha sido mencionada, es decir, el incumplimiento del fin expropiatorio, puede ocurrir que éste no se lleve a cabo, ya sea total o parcialmente, o inclusive que los bienes expropiados sean empleados a una causa diferente a la señalada en el decreto expropiatorio, por lo que es necesario analizar cada uno de las causas que pueden suscitarse y provocar la reversión del bien. Con relación, a ello, doctrinariamente se han identificado tres causas que permiten el ejercicio de la reversión, los cuales son: la reversión total, la reversión parcial, y el cambio de destino en la expropiación.

4.1.2. LA REVERSIÓN TOTAL.

La reversión expropiatoria procede una vez que haya transcurrido el plazo de cinco años que considera la Ley de Expropiación y ocurrirá que al bien objeto de la declaratoria de expropiación no se le dé ningún destino, a lo que se conoce dentro de la doctrina como frustración del destino de la expropiación, en cuyo caso se estaría en presencia de una reversión total. Este supuesto de reversión, se genera por la inactividad del Estado, lo cual provoca que no se cumpla con la finalidad por la que se decretó la expropiación.

4.1.3. LA REVERSIÓN PARCIAL.

En el caso de la reversión parcial, se supone en principio que la aplicación del bien se realizó con respecto a la misma causa de utilidad pública que motivó la expropiación, por lo que existirá la reversión parcial, siempre que del bien expropiado se utilice sólo una porción, de tal suerte que existan partes sobrantes que serán sobre las que el afectado por la expropiación podrá solicitar la retrocesión. La reversión parcial implica entonces un incumplimiento parcial de la



afectación del bien. En tal caso, se revela que no era necesaria la totalidad del bien, por lo que es posible que el antiguo propietario solicite la reversión.

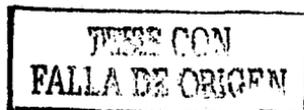
En la reversión parcial ocurre que, por un acto (en este caso la afectación del bien al fin que originó la causa de utilidad pública), desaparece la vinculación de una parte de los bienes expropiados al fin que dio legitimidad a la causa expropiatoria, lo que supone un incumplimiento parcial de la afectación derivada de la causa de utilidad pública. En tal caso, se cumple parcialmente con el fin expropiatorio respecto a la parte del bien utilizado, sin embargo, en cuanto hace a la parte sobrante que no se aplicó, no existe utilidad pública.

4.1.4. EL CAMBIO DE DESTINO.

Este supuesto puede advertirse como análogo al de la reversión total, porque finalmente no se cumple con el fin de utilidad pública determinado en el decreto expropiatorio. En esta hipótesis, los bienes materia de la expropiación han sido utilizados, total o parcialmente en el plazo de cinco años, en una causa diversa a la establecida en el decreto expropiatorio, a lo que se conoce doctrinariamente como cambio de destino de la expropiación.

En opinión de Díez "la declaratoria de utilidad pública condiciona el poder de expropiación y no permite, entonces que el expropiante pueda dar al bien expropiado una afectación distinta a la dispuesta por el legislador o pueda incorporarlo a su dominio privado. En este supuesto se habrá violado la garantía constitucional que tutela la propiedad. Al no destinarse el objeto expropiado al fin que justifica la expropiación, no hay causa expropiatoria, por lo que caerá la razón legal de mantener la propiedad en manos de la administración. De allí entonces que si se viola este destino de utilidad general, surge para el titular el derecho de retrocesión".²

² Idem., páginas 301 y 302.

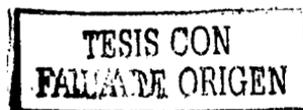


El cambio de destino trae consigo implicaciones mucho más complejas que los anteriores supuestos de reversión. Puede suceder que una vez decretada la expropiación, sobrevenga una nueva causa de utilidad pública que haga necesario el empleo del bien expropiado para la satisfacción de una causa superveniente. La cuestión fundamental es que la actual Legislación reguladora de la expropiación no prevé esta situación, por lo que no existe precepto alguno que lo permita, así que mientras se encuentre vigente el derecho de reversión, las autoridades no pueden legalmente destinar los bienes materia de la declaratoria de expropiación a un fin distinto de la causa de utilidad pública que motivó tal declaratoria, partiendo del principio de que las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les autorice y del contenido de la Ley de Expropiación puede observarse claramente que no existe facultad alguna que permita al Estado cambiar el destino del bien, es decir, dar un fin diverso a aquel que motivó la declaratoria de expropiación.

Para sustentar lo anterior, basta señalar que el objeto del procedimiento expropiatorio es demostrar la existencia de una causa de utilidad pública, y la idoneidad del bien que se expropiará para satisfacer esta causa. Es evidente entonces que siempre que se requiera cambiar el destino del bien, es también necesario que la Administración inicie un nuevo procedimiento fundado en la causa de utilidad pública que haya aparecido, en primer término, para comprobar que efectivamente existe esa causa en la realidad y que implica el cambio de destino del bien. Aunado a ello, se deberá comprobar que el bien es apto para ser aplicado a la causa superveniente.

Contraria a la opinión de Díez, respecto al cambio de destino Gimeno Feliu opina que "en nada afecta al interés general (que incluso puede ser beneficiado) por un cambio de afectación del bien a otro interés público o utilidad pública."³

³ Gimeno Feliu, José María. "EL DERECHO DE REVERSIÓN EN LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA. FUNDAMENTACIÓN Y CONDICIONES DE EJERCICIO". Editorial Civitas, Madrid, 1996, página 91.

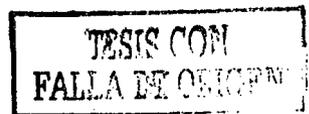


Resulta importante establecer que si bien es cierto el valor supremo de la expropiación es el beneficio que busca otorgar a la colectividad, y por lo tanto es la utilidad pública que pueda otorgar un bien la que debe prevalecer sobre el interés particular, también es de suma importancia enfatizar que para que el cambio de destino se lleve a cabo, no es suficiente la aseveración por parte de la Administración Pública Federal de que existe una causa de utilidad pública, cuestión que como se ha visto no debe suceder, puesto que para que se expida el decreto de expropiación es necesario que anteceda un procedimiento, por lo que el expropiante no puede elegir a su arbitrio la causa de utilidad pública, ya que ésta no es fungible, sino determinada en el decreto respectivo. Por este motivo, cuando se trate de cambiar el destino del bien en la expropiación, es necesario que exista una segunda expropiación regular, de lo contrario se estaría en presencia de una actuación ilegal de la autoridad.

Si los bienes no se destinan a la causa específicamente determinada en el decreto de expropiación, es decir, se les sustrae de tal destino, cae por su base la causa justificativa de la expropiación. De esto se deduce que también debe quedar expedito el derecho a reclamar la reversión de los bienes.

En consecuencia, si la causalidad entre la función del bien expropiado y su aptitud para resolver una necesidad pública específicamente considerada, es garantía de la propiedad y finalidad de la expropiación, es lógico que el bien que ingresó al patrimonio del Estado para satisfacer una cierta utilidad pública no puede quedar adscrito a un fin diverso, aún cuando sea también de utilidad pública, en tanto ésta no quede demostrada fehacientemente.

Una vez que la reversión procede, por haberse cambiado el destino del bien, puede suceder que la devolución resulte imposible precisamente por haberse aplicado el bien a una causa diferente a la señalada en el decreto expropiatorio, esto es, que una vez reconocida la reversión del bien, éste ya no pueda ser objeto de restitución. Ante esta posibilidad, la Ley de Expropiación no prevé solución alguna, por lo que



en tal caso, lo más factible será solicitar el pago de los daños y perjuicios causados. La viabilidad de una indemnización se encuentra estrechamente vinculada con la responsabilidad patrimonial del Estado.

Así, cabe señalar que existe una reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 14 de junio de 2002, relativa a la Responsabilidades de los Servidores Públicos, en donde se modifica la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la manera siguiente: De Las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado.

A este respecto, el artículo 113, en su párrafo segundo señala en forma detallada que:

"Artículo 113. [...]

La responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."

Con esta reforma constitucional, se busca superar la responsabilidad subjetiva, y que visto con cuidado, se coloca en lo que la doctrina conoce como responsabilidad por falta o falla en la función administrativa. Así, la irregularidad puede provenir por actuaciones atribuibles a servidores públicos que pueden ser de fácil o difícil identificación, o bien, cuando no existiendo responsabilidad subjetiva, esté presente tal irregularidad en la actividad y que la misma sea atribuible al Estado. La objetividad entonces se dirige de forma directa al Estado y no a los servidores públicos, o bien, la irregularidad en la actuación del servidor se traslada a la irregularidad en el servicio, por lo que no se abandona la exigencia de que la causa generadora radique en el quehacer del sujeto jurídico, si se considera que el afectado requiere, para que se declare fundada su acción, la demostración de la

irregularidad de dicha conducta, porque tal actuación es calificada como expresión de las potestades de imperio del Estado.

Es evidente que en el cambio de destino del bien, se manifiesta una clara actuación irregular del Estado al aplicar el bien expropiado a un fin diferente del señalado en el decreto expropiatorio. En este tenor, podría ser de gran ayuda, y facilitar los medios para determinar la responsabilidad, la resolución de reversión que se funda en el cambio de destino, pues con ella se reconocería la existencia de la irregularidad en el actuar administrativo, que lesiona de manera directa al afectado por la expropiación, al resultar imposible la devolución del bien.

En este caso, existe evidentemente una obligación ineludible por parte de Estado de restituir el perjuicio patrimonial o económico ocasionado al gobernado, con motivo del ejercicio indebido de la actividad que desempeña. La indemnización entonces deberá ser por el perjuicio económico sufrido realmente.

4.1.5. EL PLAZO EN LA REVERSIÓN.

Como un principio de seguridad jurídica y por mandamiento legal, debe existir un periodo de tiempo para que el expropiante aplique el bien a la causa de utilidad pública, toda vez que sería contrario a derecho y a toda lógica, conservar indefinidamente bienes expropiados, y mucho menos, permitir la inactividad del expropiante respecto a la utilización de dichos bienes. Del contenido del artículo 9 de la Ley de Expropiación, se desprende que el afectado por la expropiación podrá solicitar la reversión de los bienes, si en un periodo de cinco años no han sido destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva. En consecuencia, puede afirmarse que con la reversión se establece un límite de tiempo para que el expropiante destine el bien a la causa de utilidad pública que originó la expropiación, y de no ser así, el sujeto afectado por la expropiación podrá solicitar la reversión del bien.

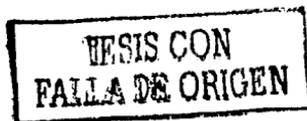


Respecto al plazo con que cuenta el expropiante para aplicar el bien a la causa de utilidad pública señalada en el decreto respectivo, algunos autores, de entre los cuales destaca Fernández del Castillo, expresan que un periodo de cinco años es excesivo. En este sentido, el citado autor opina que "sólo son expropiables los bienes que el Estado vaya a destinar al uso público o a un servicio público. La Ley de Expropiación de acuerdo con la doctrina, y en concordancia con las leyes sobre esta materia, da al sujeto expropiado una acción de reversión de la expropiación para el caso de que los bienes no se destinen a la finalidad que la motivó; pero el plazo que le da la ley al expropiante es muy largo, pues es de cinco años, para hacer la aplicación respectiva".⁴

Con relación al periodo de cinco años, cabe recordar que para la expedición del decreto expropiatorio, es necesario que con antelación se haya llevado a cabo un procedimiento, mismo en el que la autoridad encargada de tramitar el expediente expropiatorio haya elaborado un proyecto, el cual supone el desarrollo de una actividad técnica y material que permite establecer los medios y recursos necesarios para que el fin expropiatorio sea cumplido con eficacia y sin dilación alguna. A este respecto, algunas legislaciones estatales en materia de Expropiación han optado por establecer periodos de tiempo menor al de cinco años para que la reversión del bien pueda ser solicitada.

Resulta lógico que en la actualidad se establezcan plazos menores para que el expropiante aplique el bien a la causa de utilidad pública para la cual se expropió, finalmente, quien resulta directamente beneficiado con la realización del fin expropiatorio es la colectividad, por lo que, si el empleo del bien en la causa de utilidad pública se produce de una forma rápida, como resultado de la planeación y eficacia en el actuar del expropiante, se facilitará la pronta satisfacción de la necesidad pública.

⁴ Fernández del Castillo. Ob. Cit., página 79.



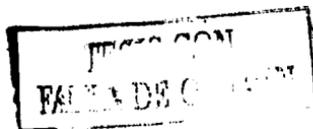
Por otro lado, en el contenido del artículo 9 de la Ley de Expropiación no se establece el momento a partir del cual deberá iniciarse a contar el plazo para que opere la reversión. En tal sentido, deberá contarse en principio, a partir de la fecha de publicación del decreto de expropiación, con la salvedad de que se hubiere promovido algún medio de defensa en contra del mismo, que suspenda la ocupación del bien, en cuyo caso, la autoridad expropiante no se encontrará en condiciones de proceder a la ocupación física y jurídica del bien, y por ende, destinarlo al fin para el que fue expropiado.

Otra consideración importante con relación al plazo, y aunque no se encuentra contemplada en la Ley de Expropiación, es la ampliación del mismo, por lo que se infiere entonces que éste no podrá extenderse aunque el expropiante alegue que para cumplir con el fin y emplear el bien, requiere un periodo de tiempo mayor. En este sentido, si en el artículo 9 de la citada Ley, se establece una regla general en la expropiación respecto al plazo máximo para que se aplique el bien, no puede quedar al arbitrio del expropiante extender este periodo de tiempo, y mucho menos, hacerlo indefinido.

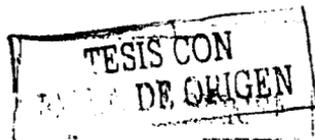
4.1.6. SUJETOS EN LA REVERSIÓN.

El sujeto que podrá solicitar la reversión del bien, es el sujeto afectado por la expropiación.

En cuanto a quien debe conocer y resolver la reversión del bien, compete a la autoridad administrativa que se encargó de tramitar la expropiación. En el caso de la expropiación, que es decretada por la autoridad administrativa como consecuencia de un procedimiento administrativo, la reversión es el retroceso, de tal modo que el decreto de expropiación queda sin efectos con la consecuencia de devolver el bien expropiado a su antiguo dueño, esto tratándose de la reversión total, ya que en la reversión parcial, sólo es devuelta la parte del bien que no fue empleada.



La reversión requiere de un acto administrativo reconociendo la devolución del bien. De acuerdo con el artículo 9 de la Ley de Expropiación, compete a la autoridad administrativa que se haya encargado de llevar a cabo el trámite expropiatorio, conocer respecto a la reversión del bien. Con la finalidad de que dicha autoridad se encuentre en condiciones de resolver la procedencia de la reversión, es requisito indispensable determinar por un lado, si ha transcurrido el plazo de cinco años, y además que en este periodo de tiempo no se haya destinado totalmente el bien el bien al fin que dio causa a la declaratoria de expropiación, o que existan partes sobrantes del mismo. En consecuencia, corresponde a la autoridad administrativa apreciar las cuestiones relativas al uso o destino del bien expropiado con relación al decreto expropiatorio, toda vez que el fin quedó señalado en el mencionado decreto.



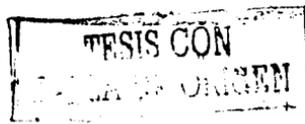
4.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA REVERSIÓN.

La naturaleza jurídica de la reversión se explica en principio, a partir de la expropiación. Por este motivo, se admite que la reversión se encuentra estrechamente vinculada con la garantía de propiedad en el entorno de la expropiación. La peculiaridad de esta figura radica fundamentalmente en que protege y beneficia el derecho de propiedad del particular, no obstante que su existencia se da en función de la expropiación, y por tanto, adquiere su significación jurídica en ésta.

Son diversas las consideraciones doctrinales que han tratado de fundamentar la naturaleza jurídica de la reversión. Así, no puede negarse la influencia del derecho civil sobre algunas instituciones del derecho administrativo, de entre las cuales se encuentra la reversión, si se toma en consideración que el objeto de esta figura es finalmente, la reaparición del bien expropiado en el patrimonio del antiguo propietario. Al tenor de esta apreciación, la reversión guarda ciertas similitudes con figuras como el derecho de preferencia, o la condición resolutoria.

4.2.1. LA REVERSIÓN COMO DERECHO DE PREFERENCIA.

Se ha equiparado a la reversión con el derecho de preferencia, el cual se configura como la facultad de determinado sujeto, para la adquisición de un bien de otro sujeto, a quien el ordenamiento legal autoriza la enajenación respectiva del bien, por lo que la reversión participaría de la naturaleza de este derecho de preferencia en virtud de que el afectado por la expropiación, tendría la preferencia para adquirir el bien expropiado, una vez que hubieren transcurrido los cinco años que señala la Ley de Expropiación y no se destinaran los bienes al fin señalado en el decreto de expropiación, o bien, existieran partes sobrantes.



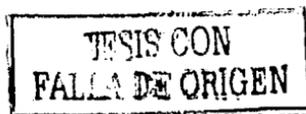
Así, en la reversión el antiguo propietario participaría de un derecho de preferencia al otorgársele cierto grado de prelación respecto al bien expropiado, en virtud de la enajenación del bien por parte del expropiante. Esta tesis parece no ser del todo aplicable en torno a la reversión, si se toma en consideración que en la figura de la preferencia, existe voluntad por parte del oferente del bien, que en el caso de la reversión sería el Estado. En la reversión, la voluntad del Estado resulta irrelevante, toda vez que no es necesario que el expropiante manifieste su ánimo de enajenar el bien, basta que se den en la realidad los supuestos que la Ley establece, esto es, el plazo y el incumplimiento del fin, para que antiguo propietario pueda proceder a la readquisición del bien.

No es entonces la reversión producto de la voluntad del expropiante. Se trata de un supuesto que la propia Ley prevé en caso de que el bien no se afecte precisamente a la finalidad que motivó la expropiación y aun en contra de la propia Administración, por lo es que no es necesaria la manifestación de voluntad de esta última, pues ello significaría subordinar la eficacia de la norma contenida en el artículo 9 de la Ley de Expropiación a la voluntad de la autoridad.

4.2.2. LA REVERSIÓN COMO CONDICIÓN RESOLUTORIA.

Se afirma que la reversión no viene a ser otra cosa que una condición resolutoria de derecho público, establecida en la legislación reguladora de la expropiación, que ofrece la posibilidad de que quede sin efecto la transmisión del bien, efectuada por virtud de la expropiación, ya que la eficacia de la expropiación se encuentra supeditada al cumplimiento real, efectivo y total del destino del bien expropiado, a la causa que la motiva.

Contra esta argumentación, la doctrina moderna supone que el derecho de reversión no surge debido al incumplimiento de una condición resolutoria, sino a hacer cesar la causa que dio origen a la expropiación y legitimó la transmisión del bien a favor del expropiante, constituyéndose entonces la reversión como un



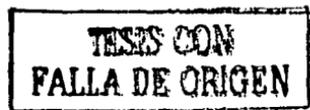
mandato del Derecho Público ajeno al régimen privado de las obligaciones condicionales. En tal sentido, si la condición resolutoria por esencia entra en funcionamiento de manera automática, esto no sucede tratándose de la reversión, si se observa el carácter potestativo que entraña este medio legal, es decir, la posibilidad que tiene el sujeto de ejercerlo o no.

Asimismo, del artículo 9 de la Ley de Expropiación no se advierte que sea suficiente el transcurso del plazo de cinco años sin que el bien expropiado se destine al fin que dio causa a la expropiación, para que automáticamente el Estado pierda la propiedad del bien y éste ingrese al patrimonio del particular afectado, sino que el transcurso de ese término, sin que el bien sea destinado, únicamente produce el derecho a reclamar la reversión. Aunado a ello, los supuestos que posibilitan el derecho de reversión, tienen como denominador común el incumplimiento objetivo, por lo que no puede ser condición lo que es causa de incumplimiento.

4.2.3. LA REVERSIÓN Y LA INVALIDEZ SUCESIVA SOBREVENIDA.

Otro fundamento que intenta dar explicación al derecho de reversión es el sustentado por García de Enterría, y que se ha denominado como la invalidez sucesiva sobrevenida. Al respecto, el citado autor comenta que "debe calificarse a la reversión como un fenómeno de invalidez sucesiva sobrevenida a la expropiación por la desaparición del elemento esencial de la causa; precisamente porque la *causa expropriandi* se configura como el destino a que se afecta el bien expropiado tras la expropiación, resulta normal su consideración *ex post*. Lo peculiar de esta invalidez es que sus efectos se producen *ex nunc*, es decir, no se condena la validez originaria con que la expropiación fue realizada. No hay pues anulación de la expropiación, sino mera cesación de sus efectos".⁵

⁵ García de Enterría Eduardo y Fernández Tomás-Ramón. "DERECHO ADMINISTRATIVO II." Editorial Civitas, Madrid, 1998, página 322.



Aún cuando la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto a la figura de la reversión no es copiosa, puede hacerse mención de una tesis que por su contenido, parece clarificar el origen de la figura en comento. Al respecto, la tesis aislada, sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 217-218 Sexta Parte de mayo de 1987, página 292, señala:

"EXPROPIACIÓN. IMPONE A LA ADMINISTRACIÓN LA CARGA DE DESTINAR EL BIEN AL FIN QUE LA ORIGINO.

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

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 673/85. Sistema de Transporte Colectivo (metro). 26 de mayo de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.



Del contenido de la tesis que antecede, existen dos conceptos relevantes: la obligación y la carga. La diferenciación entre ambos conceptos, permiten establecer con mayor claridad el motivo que da origen a la reversión. Dado que la expropiación se caracteriza por ser una potestad del Estado, no existe medio alguno por el cual el gobernado puede exigir coactivamente que cumpla con el fin de utilidad pública para el cual el bien fue expropiado. Es entonces cuando se otorga un medio legal como la reversión a fin de proteger el derecho de propiedad y fortalecer la potestad expropiatoria, impidiendo con ello que los bienes expropiados no sean aplicados oportunamente para satisfacer la causa de utilidad pública establecida en el decreto expropiatorio respectivo.

Ahora bien, debe hacerse una especificación del concepto de carga, pudiendo decir al respecto que será el conjunto de requisitos y conductas que el expropiante deberá observar con la finalidad de mantener y conservar la titularidad del bien expropiado. Dichos requisitos y conductas dependerán entonces del fin para el cual los bienes fueron expropiados, sin embargo deberán encaminarse a cumplir con la afectación del bien al fin señalado en el decreto respectivo, que finalmente será el medio idóneo para que el expropiante mantenga la titularidad de los bienes expropiados.

Como carga que debe cumplirse, el expropiante se encuentra en una situación de deber, consistente en la realización de los actos necesarios tendientes a cumplir con el fin expropiatorio. Así también, es importante hacer énfasis en la tesis de la Corte cuando señala que el incumplimiento de la carga no tiene que ser forzosamente intencional, es suficiente que se suscite objetivamente para que pueda darse la reversión del bien.

Por ello, la causa de la expropiación genéricamente justificada en el concepto de utilidad pública, se inserta con carácter permanente, sin que pueda admitirse que ella aparece sólo al inicio o apertura del ejercicio de la potestad expropiatoria, para particularizarse o individualizarse en la afectación que detalla el decreto de



expropiación. La expropiación queda así unida, vinculada, al destino invocado como causa expropiatoria, de modo que el expropiante queda gravado con la carga de realizar ese destino específico de cuya realización pende la validez de la expropiación misma. La expropiación entonces, ha de justificarse en una finalidad legal de utilidad pública, sin la cual no cabe siquiera iniciarla; sin embargo ha de legitimarse, una vez consumada, en el servicio efectivo de esa finalidad legal, que es lo que se llama técnicamente causa y, que supone una transformación ulterior del bien expropiado, material o jurídica, en el sentido postulado por esa finalidad, sin lo cual, la expropiación aún no realizada no puede mantenerse.

Consagra así la Ley de Expropiación una última protección al derecho de propiedad, al reconocer al sujeto afectado por la expropiación, o antiguo propietario del bien, el derecho a recobrar el bien materia de expropiación si se varía la afectación inicial o no se realiza, esto es, una vez que se ha comprobado que el bien objeto de la misma no ha sido afectado por el expropiante al fin originalmente impuesto por la causa de utilidad pública. Entonces, la causa de utilidad pública señalada en el decreto expropiatorio, impide al expropiante apartarse del ámbito singular que conforme a la Ley aparece concretado en el Decreto de expropiación.

En consecuencia, en la expropiación el cumplimiento del fin sólo puede advertirse con posterioridad, ya que la realización de las operaciones materiales o jurídicas necesarias para cumplir con el objeto o contenido de la expropiación se llevan a cabo durante un periodo de tiempo, motivo por el cual el incumplimiento de la expropiación es objetivo, bastando en consecuencia la simple comprobación de que dentro del plazo que la ley establece, esto es, cinco años, el expropiante no empleó el bien en el fin para el que fue expropiado, o bien, existen partes sobrantes del mismo. Se advierte entonces que el factor determinante que da nacimiento a la reversión no es la enajenación del bien, sino el incumplimiento de la afectación del bien a la causa expropiatoria.

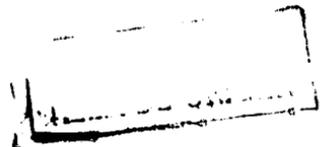


Una vez establecidas las anteriores consideraciones, es posible establecer a la reversión como un recurso administrativo especial, que se interpone ante la propia autoridad que tramitó el expediente de expropiación, cuyo objetivo primordial es la liberación de bienes del patrimonio del Estado, que no fueron empleados para cumplir con la causa de utilidad pública por la que fueron expropiados. Ahora bien, el objeto de que la reversión se tramite como un recurso especial, es evitar juicios que resulten absurdos en los que deba transcurrir un periodo de tiempo considerable.

La institución de la reversión tiene un doble objeto en cuanto a la figura de los sujetos que en ella intervienen, esto es, el recurrente quien solicita la devolución del bien y el Estado. En cuanto al primero, será la restitución del bien, y con ello la reaparición del mismo en su patrimonio. Por lo que respecta al expropiante, será la devolución del bien, constituyéndose como una especie de sanción por no cumplir oportunamente con el fin que dio origen a la expropiación, en el plazo señalado por la Ley. Por lo anteriormente expuesto, puede concluirse que la reversión es una vía de desincorporación forzosa de los bienes del dominio público del Estado que ingresaron a dicho patrimonio mediante expropiación, una vez que se han dado los supuestos legitimadores que permiten su procedencia, esto es, que los bienes expropiados no se hayan empleado en un lapso de cinco años al fin para el cual fueron expropiados, o bien, existen partes sobrantes de tales bienes.

4.2.4. EL EJERCICIO DE LA REVERSIÓN.

La Ley de Expropiación es omisa respecto a los requisitos que deberá contener la solicitud de reversión, así como el procedimiento que deberá observar la autoridad administrativa para resolver dicha solicitud, incluyendo los medios de prueba que se permitan aportar con relación al uso y destino del bien expropiado. En consecuencia, y para solucionar tales omisiones, deberá atenderse a lo establecido por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que es el estatuto supletorio aplicable.



4.3. EFECTOS DE LA REVERSIÓN.

Los efectos de la reversión son por un lado, la devolución del bien expropiado por parte del expropiante, y por otro, el pago que corresponde efectuar al afectado por la expropiación, por el bien que le habrá de ser devuelto.

Es comprensible que si el efecto principal de la expropiación con relación al sujeto que transfiere su propiedad, radica en que una vez que ésta ha sido decretada, el bien que se expropió, sale de su patrimonio para incorporarse dentro los bienes de la Federación, en la reversión sucede lo inverso, es decir, que mediante la devolución que se realice al antiguo propietario del bien, éste vuelva a formar parte de su patrimonio.

En tal sentido, una vez solicitada la reversión del bien, la autoridad encargada de resolver deberá emitir dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, la resolución de la misma, a fin de determinar si procede o no la reversión.

Ahora bien, respecto a la reversión concedida sobre bienes inmuebles, es necesario recordar que una vez que éstos han sido expropiados, se reputan como bienes que forman parte del dominio público de la Federación, cuestión que puede motivar controversia, toda vez que una de las características de éstos bienes es que son inalienables, lo cual significa que existe una imposibilidad de que puedan ser enajenados, como se desprende del contenido del artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales, el cual señala que:

"ARTICULO 16. Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional.[...]"



Ante esta condición de los bienes, podría parecer contradictorio que La Ley General de Bienes Nacionales disponga por un lado, la inalienabilidad de los bienes de dominio público, en tanto que la Ley de Expropiación concede un medio legal como la reversión, cuyo efecto es la devolución del bien expropiado, esto es, la desincorporación del bien del régimen de dominio público, para su correlativa devolución al afectado por la expropiación.

Debe estimarse entonces que no existe contradicción alguna en cuanto a dicho régimen y el derecho del sujeto a quien se ha concedido la reversión del bien, toda vez que uno queda excluido por el otro, por lo que se equilibran los extremos entre de la dominicalidad y la tutela del derecho de propiedad, que queda protegida con la posibilidad del particular a la recuperación del bien expropiado.

Con relación a lo anterior y con la finalidad de otorgar mayor seguridad jurídica al recurrente que resulta favorecido con la reversión del bien, es necesario que en el contenido de la Ley de Expropiación, relativo a la reversión de bienes inmuebles, se adicione que la autoridad administrativa que resolvió sobre la reversión, ordene la cancelación de la inscripción del bien que obra en el Registro Público de la Propiedad Federal, para facilitar la devolución de dicho bien. La cancelación será aplicable tanto a la reversión total, como a la que versa respecto los sobrantes del bien, con la única diferencia de que en ésta última, dicha cancelación será parcial.

Otro de los efectos en la reversión, es el relativo a la devolución de la indemnización. Una vez que la autoridad administrativa resuelve en sentido afirmativo la reversión del bien, el solicitante deberá restituir la totalidad de la indemnización que le haya sido pagada por la expropiación, esto en cuanto a la reversión total. En este sentido, la Ley de Expropiación establece de forma clara que deberá devolverse únicamente la totalidad de la indemnización, por lo que se infiere que no podrá exigirse una cantidad mayor.

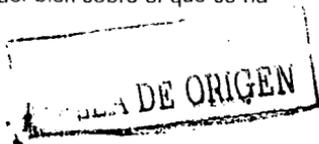


Cuando la autoridad resuelve la reversión parcial, el recurrente no deberá devolver el monto total de la indemnización pagada, sino el valor que tenga la parte sobrante. En este sentido, será necesario realizar una valuación respecto de la porción sobrante del bien, con la finalidad de determinar el valor de la misma y en consecuencia, el monto que deberá entregar el recurrente solicitante de la reversión.

Ahora bien, la Ley de Expropiación es omisa respecto a la forma y momento en que deberá ser consignada la indemnización que hubiere sido pagada al afectado por la expropiación, y que deberá ser devuelta en caso de que la reversión del bien sea precedente, es decir, no establece si la devolución de la indemnización debe realizarse previamente a la toma de posesión del bien revertido, simultanea o posteriormente a ella. Ante tal omisión, resulta preciso establecer un plazo prudencial para que el afectado por la expropiación devuelva la cantidad fijada para la devolución del bien.

Como se ha hecho mención con antelación, el incumplimiento del fin expropiatorio por parte del expropiante, es completamente ajeno al afectado por la expropiación, motivo por el que mediante la reversión se deben volver las cosas al estado en que se encontraban antes de que la expropiación fuera decretada, es decir, como si la expropiación no se hubiera llevado a cabo, toda vez que el antiguo propietario del bien, no debe sufrir de manera alguna un menoscabo en su patrimonio. En consecuencia, el bien que habrá de ser devuelto, deberá quedar libre de cualquier carga o gravamen que pudiera recaer en el mismo.

Con relación a lo anterior, es importante que en el texto de la Ley de Expropiación se prevea que si una vez precedente la reversión, se extinguirán de manera absoluta, las hipotecas, gravámenes, embargos o cualquiera otra carga que sobre el bien se hubiere constituido, en el tiempo en que el bien formó parte del patrimonio de la Federación, tratándose de la reversión total. De igual forma, en la reversión parcial, deberá extinguirse proporcionalmente a la parte del bien sobre el que se ha



concedido la reversión, las hipotecas, gravámenes, o cualquiera otra carga que sobre el mismo se hubieren constituido, en el periodo de tiempo en que el bien formó parte del patrimonio de la Federación.

Finalmente, así como el expropiante cuenta con un periodo de tiempo para destinar el bien a la causa de utilidad pública, el afectado por la expropiación goza de un plazo para solicitar la reversión del bien. De conformidad con el artículo 9, párrafo tercero de la Ley de Expropiación, el afectado contará con un plazo de dos años para solicitar la reversión, contado a partir de la fecha en que ésta sea exigible, es decir, transcurridos cinco años de que el bien no se destinó al fin de utilidad pública para el cual fue expropiado. En consecuencia, si dentro de este periodo de dos años la reversión no es solicitada, se pierde el derecho a reclamarla por no ser ejercida oportunamente.



CONCLUSIONES.

PRIMERA. La reversión surge en el entorno de la potestad expropiatoria del Estado como una figura que se caracteriza fundamentalmente en la tutela del derecho de propiedad, no obstante que su existencia se da en función de la expropiación, y por tanto, adquiere su significación jurídica en ésta.

SEGUNDA. Es importante que la Ley de Expropiación, sea reformada en cuanto al recurso administrativo, ya que en el citado ordenamiento, aun se encuentra previsto el recurso de revocación y del análisis realizado en este trabajo, ha quedado establecido que el medio de impugnación del decreto expropiatorio, es el recurso de revisión que se encuentra regulado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual es una Ley diversa que también se aplica en la expropiación, en lo relativo al procedimiento. Esta reforma, será con la finalidad de evitar confusiones para el sujeto afectado por la expropiación, sobre el medio de impugnación del decreto respectivo. Con relación a este tema, es de igual importancia establecer de manera textual en la Ley de Expropiación, a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como estatuto supletorio aplicable, más aún, cuando existen omisiones sobre todo en cuestiones relativas a los procedimientos, por lo que es necesario acudir a la supletoriedad.

TERCERA. La figura de la reversión, cobra una singular importancia en la expropiación al instituirse como un medio legal con el que cuenta el particular afectado por la expropiación para desincorporar los bienes que ingresaron al patrimonio del Estado por medio de la expropiación, siempre que éstos no se hayan empleado con oportunidad en un lapso de cinco años, cumpliendo con una función garantizadora del derecho de propiedad, al solicitar el recurrente, la devolución de los bienes que formaron parte de su patrimonio y que mediante la expropiación, serían empleados para la satisfacción de las necesidades colectivas consideradas de utilidad pública.



CUARTA. La expropiación se justifica en una finalidad de utilidad pública, sin la cual no cabe siquiera iniciarla; sin embargo ha de legitimarse, una vez consumada, en el servicio efectivo de esa finalidad, que es lo que se llama técnicamente causa y, que supone una transformación ulterior del bien expropiado, material o jurídica, en el sentido postulado por esa finalidad, sin lo cual, la expropiación aún no consumada no puede mantenerse.

QUINTA. Pese a que la reversión protege de manera inmediata y directa el derecho de propiedad del sujeto afectado por la expropiación, al permitir que le sea devuelto el bien expropiado, de igual forma protege a la colectividad, al darle certeza no sólo sobre la aplicación del bien expropiado, sino que ésta se realizará en un periodo de cinco años, con la finalidad de impedir que los bienes expropiados no sean utilizados para cumplir con la utilidad pública por la que fueron expropiados.

SEXTA. La reversión se actualiza subjetivamente mediante la atribución de un medio legal concedido al sujeto afectado por la expropiación, y objetivamente por la inejecución total o parcial del fin expropiatorio, cuyo ejercicio tiene por objeto la restitución del bien al patrimonio del antiguo propietario.

SÉPTIMA. La Ley de Expropiación establece mediante la reversión una última protección al derecho de propiedad, al reconocer al sujeto afectado por la expropiación, o antiguo propietario del bien, la reversión del bien, esto es, la posibilidad de recobrar el bien materia de expropiación si se varía la afectación inicial o no se realiza, esto es, una vez que se ha comprobado que el bien objeto de la misma no ha sido afectado por el expropiante al fin originalmente impuesto por la causa de utilidad pública. Entonces, la causa de utilidad pública señalada en el decreto expropiatorio, impide al expropiante apartarse del ámbito singular que conforme a la Ley aparece concretado en el Decreto de expropiación.

..



OCTAVA. En la expropiación existe un nexo entre la función del bien expropiado y su aptitud para resolver una necesidad pública específicamente considerada, que se manifiesta como garantía de la propiedad y finalidad de la expropiación, por lo que, resulta lógico que el bien que ingresó al patrimonio del Estado para satisfacer una cierta utilidad pública no puede quedar adscrito a un fin diverso, aún cuando sea también de utilidad pública, en tanto ésta no quede demostrada fehacientemente.

NOVENA. Es posible que la reversión de los bienes expropiados sea procedente cuando éstos hayan sido destinados a un fin distinto al señalado en el decreto expropiatorio respectivo, a lo que se conoce doctrinariamente como cambio de destino del bien en la expropiación, y por lo tanto, el bien no pueda ser objeto de devolución. En tal sentido, debe establecerse una indemnización sustitutoria de la reversión por los daños y perjuicios ocasionados, al resultar imposible la restitución del bien, como consecuencia de una actuación irregular del expropiante, siguiendo el principio constitucional de responsabilidad patrimonial del Estado.

DÉCIMA. La reversión puede ser calificada como una vía de desincorporación de los bienes de dominio público de la Federación. Como tal, y con la finalidad de facilitar la salida de los bienes del patrimonio de la Federación, en el contenido de la Ley de Expropiación debe establecerse, que una vez que la reversión del bien sea procedente, esto respecto a los bienes inmuebles, la autoridad encargada de resolver la reversión, ordene la cancelación de la inscripción del bien que obra en el Registro Público de la Propiedad Federal. Dicha cancelación será aplicable tanto a la reversión total, como a la que versa respecto los sobrantes del bien, con la única diferencia de que en ésta última, la cancelación será parcial.



BIBLIOGRAFÍA.

1. Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. Editorial Porrúa, S. A. de C.V., México, 2001.
2. Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2000.
3. Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Mexicano I. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2000.
4. Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2001.
5. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Porrúa, S. A. de C. V., México, 2000.
6. Díez, Manuel María. Derecho Administrativo IV. Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L., Buenos Aires, 1969.
7. Díez, Manuel María. El Acto Administrativo. Tipográfica Editorial Argentina, S.A., Buenos Aires, 1961.
8. Fernández del Castillo, Germán. La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual. Escuela Libre de Derecho. México, 1987.
9. García de Enterría, Eduardo y Fernández Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo II. Editorial Civitas, Madrid, 1998.

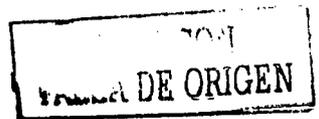


10. Gimeno Feliú, José María. El Derecho de Reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Fundamentación y Condiciones de Ejercicio. Editorial Civitas, Madrid, 1996.
11. Katzarov, Konstantiz. Teoría de la Nacionalización. (El Estado y la Propiedad). Instituto de Derecho Comparado, UNAM, México, 1967.
12. Margáin Manautou, Emilio. El Recurso Administrativo en México. Editorial Porrúa, S.A., de C.V., México, 2000.
13. Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
14. Patiño Camarena, Javier. La Hazaña Jurídica Petrolera (1914-1936). Editorial Porrúa S. A. de C.V., México, 1990
15. Pérez del León, Enrique. Derecho Constitucional Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. de C. V., México, 1997.
16. Pina, Rafael de y Pina Vara, Rafael de. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A., de C. V., México, 1998.
17. Sampé Minvielle, Carlos. Técnica Legislativa y Desregulación. Editorial Porrúa, S.A., de C. V., México, 2000.
18. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Primer Curso. Editorial Porrúa, S.A., de C.V., México, 2000.
19. Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2000.



LEGISLACIÓN.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley de Expropiación.
3. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
4. Ley General de Bienes Nacionales.
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
6. Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.



FUENTES INFORMÁTICAS.

1. Compila VI. Legislación Federal y del Distrito Federal. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. IUS. 2002. Jurisprudencia y Tesis Aisladas. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. IUS 2002. Segundo Semestre. Jurisprudencia y Tesis Aisladas. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

