

427  
22j.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA  
EXPROPIACIÓN**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A:**  
**EDUARDO MARTÍNEZ FLORES**



MÉXICO, D.F.



1997

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero MARTINEZ FLORES EDUARDO inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA NATURALEZA JURIDICA DE LA EXPROPIACION" bajo la dirección del Lic. S. Andrés Banda Ortiz, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Banda Ortiz en oficio de fecha 22 de mayo del presente año, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F. mayo 26 de 1997.

SR. FRANCISCO VENEGAS TREJO,  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

1997



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO,  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

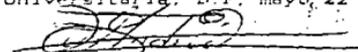
Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "LA NATURALEZA JURIDICA DE LA EXPROPIACION", elaborada por el alumno EDUARDO MARTINEZ FLORES.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 15, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración mas distinguida.

A T E N T A M E N T E.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F. mayo 22 de 1977.

  
LIC. ANDRÉS BANDA ORTIZ,  
Profesor Adscrito al Seminario de  
Derecho Constitucional y de Amparo.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**A Dios...**

**Por su infinita bondad y haberme dado  
la fé y esperanza para seguir siempre  
adelante.**

**A mis padres...**

**Magdalena Flores Castro.**

**Juan Martínez Flores.**

**Con todo mi cariño, admiración y respeto.**

**Dedico este trabajo a ustedes por todos  
sus esfuerzos, preocupaciones, sacrificios  
y su apoyo incondicional.**

A mis hermanos...

Maricela, Juan, Pedro, Hector, Victor,  
Rubén, Oscar, Angélica y Olivia, con  
infinito cariño.

Gracias por estar siempre conmigo.

A mi esposa Belinda...

con todo mi amor, por su apoyo incondicional  
y muestras de cariño.

Tienes un lugar especial en mi corazón.

**A mi hijo Eduardo...**

**Con todo cariño, por ser la razón de mi vida  
y mi motivación día con día.**

**A todos mis amigos ...**

**Por brindarme su amistad sincera  
y su apoyo incondicional.**

**A mi asesor, Lic. Andrés Banda Ortiz.  
Mi más sincero agradecimiento por sus  
finisimas atenciones y su gran cariño a  
la labor docente.**

**A todos mis maestros.  
A quienes debo reconocer y agradecer  
los conocimientos y formación  
profesional adquiridos.**

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN		
CAPÍTULO	TEMA	PÁGINA
<b>PRIMERO.-</b>	<b>BREVES COMENTARIOS SOBRE LA PROPIEDAD PRIVADA.</b>	
1.1	CONCEPTO DE PROPIEDAD PRIVADA.	1
1.2	MODOS DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD:	4
	a) Originarios	4
	b) Derivados	5
1.3	FORMAS EN QUE EL ESTADO ADQUIERE LA PROPIEDAD:	7
	a) La Expropiación.	7
	b) El Decomiso	9
	c) La Nacionalización.	11
	d) Los Esquilmos.	14
	e) Modalidades de la Propiedad.	16
	f) La Requisición.	22
<b>SEGUNDO.-</b>	<b>LA EXPROPIACIÓN.</b>	
2.1	ANTECEDENTES DE LA EXPROPIACIÓN.	27
2.2	CONCEPTO DE EXPROPIACIÓN.	34

2.3	<b>MODOS DE EXPROPIACIÓN:</b>	37
	a) Ocupación Temporal, Total o Parcial.	
	b) Limitación al Dominio.	
2.4	<b>ELEMENTOS DE LA EXPROPIACIÓN:</b>	40
	a) La Utilidad Pública.	40
	b) Los Sujetos: Expropiante, Expropiado y Beneficiario.	46
	c) El Bien Objeto de la Expropiación.	47
	d) Indemnización a Pagar.	50
	e) El Procedimiento Expropiatorio.	55

### **TERCERO.- MARCO JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN.**

3.1	<b>BREVES COMENTARIOS SOBRE EL DERECHO COMPARADO.</b>	64
3.2	<b>BREVES COMENTARIOS, QUE EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN, ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS LEYES:</b>	68
	a) Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	68
	b) Ley de Expropiación.	72
	c) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	80
	d) Ley de Vías Generales de Comunicación.	80
	e) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.	82

f)	Ley General de Asentamientos Humanos.	84
g)	Código Civil para el Distrito Federal.	85
h)	Código Federal de Procedimientos Civiles.	86
i)	Ley de la Propiedad Industrial.	88
j)	Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Minas.	89
k)	Reglamento de la Ley Minera.	91
l)	Ley Agraria.	92
m)	Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.	94
n)	Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.	96
ñ)	Ley General de Bienes Nacionales.	98
o)	Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.	99
p)	Ley de Aguas Nacionales.	99

**CUARTO ASPECTOS SOBRESALIENTES DE LA EXPROPIACIÓN.**

4.1	PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN.	102
4.2	GARANTÍA DE AUDIENCIA.	110
4.3	RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN.	113

4.4	INTERVENCIONES JUDICIALES EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN.	117
4.5	AUTORIDADES QUE EJECUTAN LA EXPROPIACIÓN.	120
4.6	EXPROPIACIÓN AGRARIA.	121

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>131</b>
---------------------	------------

**BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo, pretende explorar la naturaleza jurídica de la expropiación, partiendo de la base de que para expropiar es necesario que exista la propiedad privada; razón por la que se exponen algunos comentarios con respecto a la propiedad, señalando algunas formas en que el Estado adquiere la misma, como es el caso de la expropiación.

También, pretende realizar un estudio detallado de dicha figura, exponiendo sus antecedentes; los modos de expropiar; su marco jurídico; así como, exponer el derecho comparado que regula a la expropiación.

Finalmente, lo que busca esta monografía, es establecer aspectos sobresalientes en materia de expropiación, en particular: el pago de la indemnización; la garantía de audiencia; los recursos administrativos; las intervenciones judiciales; las autoridades ejecutoras; la expropiación agraria; todo esto con el objeto de que la persona que tenga acceso a este trabajo, pueda tener una idea clara de los aspectos jurídicos que intervienen en la expropiación, utilizando desde luego, los criterios de diversos autores, que se señalan en este trabajo.

**CAPÍTULO PRIMERO**  
**BREVES COMENTARIOS SOBRE LA PROPIEDAD PRIVADA.**

## **1.1. CONCEPTO DE PROPIEDAD PRIVADA.**

La propiedad originaria de la Nación se consagra en el párrafo primero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece:

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

La expresión propiedad originaria significa que la nación mexicana es la primera propietaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, y que a partir de ella, por la transmisión del dominio de tales bienes, surge la propiedad derivada, es decir, la propiedad privada.

En efecto, es la nación quién tiene originariamente la propiedad de las tierras y aguas que están comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, es ella legitimamente su titular. Es por ello, que tiene y ha tenido el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, para constituir la propiedad privada.

Los Códigos Civiles para el Distrito Federal, tanto de 1870 como de 1884, se reconocía a la propiedad, como el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las que fijan las leyes. Por el contrario, la Legislación Civil vigente en lugar de hablar de la forma privativa que tenían los códigos que le antecedieron, atribuyen la misma fórmula, aún cuando en forma imperativa le aportan las limitaciones, ya que precisamente el texto del artículo 830 establece:

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

En forma genérica diremos que el propietario tiene el más amplio poder de goce entre cuanto admite la ley y que éste se concreta en una facultad de goce en sentido estricto, es decir, de uso y percepción de los frutos; y de disposición física y material.

Según el maestro Sabino Ventura Silva, el concepto de propiedad lo define:

"... Como la facultad que corresponde a una persona (el propietario) de obtener directamente de una cosa determinada toda utilidad jurídica que es susceptible de proporcionar; o como el señorío del hombre sobre la cosa, garantizado por el derecho objetivo, contra toda injerencia extraña."<sup>1</sup>

La fuentes romanas no define el derecho de propiedad; inclusive, ni siquiera designan con la misma terminología el concepto de propiedad.

Sabino Ventura<sup>2</sup>, dice que: "Los comentaristas definen el derecho de propiedad en la forma siguiente:

- a) **Ius Utendi**: Facultad de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir fuera de sus frutos.
- b) **Ius Fruendi** o derecho de recoger todos los frutos.
- c) **Ius Abutendi**: el poder de consumir la cosa, y por extensión, de disponer de ella de una manera definitiva".

---

<sup>1</sup> Ventura Silva, Sabino, Derecho Romano, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 145.

<sup>2</sup> *Idem*.

De acuerdo a Isidro Montiel y Duarte, la propiedad privada es:

“ La relación de pertenencia especial y determinada que consiste en el derecho de posesión exclusiva de la cosa, íntima y necesariamente ligado con la facultad de su libre enajenación”.<sup>3</sup>

Según Eugéne Petit, la propiedad es el derecho más completo que se puede tener sobre una cosa corporal.<sup>4</sup>

Asimismo, Rafael Rojina Villegas, aplicando la definición del derecho real a la propiedad, dice:

“...que esta se manifiesta en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder aun sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto.”<sup>5</sup>

Por otra parte, el Artículo 544 del Código Civil para el Distrito Federal, establece que la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta.

J. Arias Ramos y J.A. Arias Bonet, establecen que la propiedad es “La Señoría Jurídica efectiva o potencialmente plena sobre una cosa”<sup>6</sup>

---

3 Montiel y Duarte, Isidro, Estudios sobre Garantías Individuales, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, p. 200.

4 Petit, Eugéne, Tratado Elemental de Derecho Romano, Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 229.

5 Rojina Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil II, Decava Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, p. 79.

6 Arias Ramos, J. y Arias Bonet, J.A., T. Derecho Romano I, Edición Decimoseptima, Editoriales de Derecho Reunidas, 1984, Madrid, España, p. 220.

Pedro Bonfante por su parte, establece que "la propiedad puede definirse como el señorío mas general sobre la cosa, ya sea en acción, ya sea por lo menos en potencia."<sup>7</sup>

## 1.2. MODOS DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD.

Se llaman modos de adquirir la propiedad a aquellos hechos jurídicos que el ordenamiento declara idóneos para crear, en los particulares, un derecho de propiedad o para transmitirlo de uno o de otro sujeto.

Existen dos tipos de modos: Originarios y Derivativos.

Los **Modos Originarios** de adquirir la propiedad se pueden señalar los siguientes:

**La Ocupación.**- Se entiende por ésta la toma de posesión de una cosa, susceptible de propiedad privada y que no pertenezca a nadie. Ejemplo: animales salvajes, la caza, la pesca, etc.

**La Accesión.**- Cuando una cosa se une, natural o artificialmente a otra, formando un todo de componentes prácticamente inseparables, el propietario de una de ellas, considerada como cosa principal, adquiere la propiedad de la otra, aunque perteneciese a otra persona. Ejemplo: aluvión, avulsión, cause abandonado de un río.

---

<sup>7</sup> Bonfante, Pedro, T. Instituciones de Derecho Romano, Quinta Edición, Instituto Editorial Reus, S.A., Madrid, 1979, p. 250.

**Los Modos Derivativos de adquirir la propiedad son los siguientes:**

**La Mancipatio.-** Se conoce desde antes de la ley de las XII tablas. Por la Mancipatio se adquiría el dominio quiritarario. Si la cosa es mueble, debía estar presente, si era inmueble, se utilizaba algo que la simbolizase: una teja, un terrón. Este requisito desapareció después.

La Mancipatio fué originariamente una venta, cambio inmediato de la cosa contra precio (el metal). El efecto de la Mancipatio era el traspaso de la propiedad.

**In Iure Cessio.-** Era una especie de abandono, que hacía el propietario de la cosa al adquirente, In Iure, ante el magistrado, en forma ficticia, pues se simulaba un proceso a cerca del dominio de la cosa.

La In Iure Cessio, es la imagen de un proceso de reivindicación bajo las acciones de la ley; proceso ficticio, en que las partes están de acuerdo y todo se termina In Iure por la conformidad del demandado a la pretensión del demandante. Por la In Iure Cessio se transmite al adquirente la propiedad de la cosa.

**Traditio.-** Es la entrega de una cosa con intención de transferir, a otro, la propiedad de la misma en virtud de una justa causa.

En la Traditio ha de concurrir un elemento subjetivo: la intención de las partes. ejemplo: la compra-venta.

**Adjudicatio.-** Asignación de cosas hechas por el Juez en los juicios divisorios. Ejemplo: la Copropiedad.

En nuestro Derecho Positivo, la acción, se llama "Apeo y deslinde" y se tramita en diligencias de jurisdicción voluntaria.

**Usucapio.-** Era un modo de adquirir la propiedad de una cosa por la posesión prolongada de ésta y bajo determinadas condiciones señaladas por la ley. En nuestro Derecho Positivo, esta acción se llama prescripción adquisitiva.

Los argumentos para justificar los derechos de usucapir, está, en el interés privado de un propietario negligente que debe ceder a las consideraciones de orden público; es necesario que la propiedad no pertenezca largo tiempo incierta.

Según los maestros J. Arias Ramos y J.A. Arias Bonet, son modos de adquirir la propiedad aquéllos hechos jurídicos a los cuales las leyes atribuyen el efecto de que surja en el patrimonio de una persona dicha señoría general sobre una o varias cosas.<sup>8</sup>

Entre las distintas clasificaciones que el Derecho Objetivo enlaza como una consecuencia al nacimiento de un derecho de propiedad para un determinado sujeto, se citaran dos corrientes, hecha una por los intérpretes modernos, y expuesta la otra en las fuentes justineanas, inspirándose en Gayo.

La primera es la que distingue los modos de adquirir en "originarios" y "derivativos", se llaman modos de adquirir originarios aquellos que operan su efecto

---

<sup>8</sup> Arias Ramos, J. y Arias Bonet, J. A. Op. Cit. p. 231.

independientemente de un derecho anterior de cualquier otra persona; ejemplo: la adquisición de la propiedad de una animal salvaje por un cazador.

Los derivativos son, por el contrario aquellos modos en los cuales la adquisición se basa en un derecho precedente de propiedad que otra persona tenía sobre la misma cosa, y consiste en una relación jurídica entre el que adquiere el derecho y el propietario precedente. En ellos la propiedad se adquiere, de ordinario, con las mismas características, facultades, cargas, etc., que presentaba para el dueño precedente, y con la voluntad de éste.

Por otra parte, Pedro Bonfante, señala que los modos de adquisición de la propiedad, "son los hechos jurídicos, a base de los cuales la ley reconoce al sujeto ese eminente derecho sobre la cosa"<sup>9</sup>

La clasificación hecha en las instituciones de Justiniano, los distingue en modos de adquisición de Derecho Civil y modos de adquisición de Derecho Natural o de Gentes. En los primeros tiene un carácter formal, en el cual el arbitrio del legislador se revela, siendo particulares al pueblo romano, mientras los segundos tienen aquella configuración que la naturaleza del dominio y la conciencia interna requiere, y puede considerarse comunes a todos los pueblos.

### **1.3. FORMAS EN QUE EL ESTADO ADQUIERE LA PROPIEDAD.**

#### **a) La Expropiación.**

El artículo que principalmente ha sido mirado como garantía de la propiedad es el 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Debe

---

<sup>9</sup> Bonfante, Pedro. Op. Cit. pp. 234 y 235

decirse que esto es cierto en cuanto al capítulo de expropiación, pero en cuanto al goce tranquilo de nuestras propiedades, es decir, en cuanto a la quieta y pacífica posesión de nuestras cosas muebles o inmuebles, para no poder ser turbados en su uso y aprovechamiento, la verdadera garantía está en el artículo 16 Constitucional.

En la doctrina mexicana tenemos diversas concepciones sobre la expropiación; así Gabino Fraga señala sobre ésta "como un medio por el cual el Estado impone a un particular la sesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública, mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad"<sup>10</sup>

A su vez, Andrés Serra Rojas explica 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 formada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa."<sup>11</sup>

Ernesto Gutiérrez y González dice que "La expropiación es el acto unilateral del Estado, por conducto de la autoridad administrativa, por medio del cual priva para sí o para un tercero, a una persona de un bien de su propiedad, mediante el pago de una retribución, para destinarlo a la satisfacción de una necesidad pública, y que sólo con ese bien puede ser satisfecho, en todo o en parte"<sup>12</sup>.

Por su parte, Enrique Pérez de León, establece que "La expropiación es el acto unilateral del Estado, por virtud del cual en ejercicio de su soberanía, sustrae de la

10 Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 23a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984, p. 373.

11 Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, 15a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 353.

12 Gutiérrez y González, Ernesto, El Patrimonio Patrimonial y Moral o Derecho de la Personalidad y Derecho Sucesorio, 2a. Edición, Editorial Cajica, S.A., Puebla, México, p. 237.

propiedad privada determinados bienes o impone a ésta ciertos modalidades por causa de utilidad pública y mediante una indemnización<sup>13</sup>.

Por último, Luis H. Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza, señalan que "La expropiación por causa de utilidad pública es el acto administrativo por el cual el Estado de manera unilateral, impone a los particulares la transferencia de sus bienes para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, mediante el pago de una indemnización"<sup>14</sup>.

En cuanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Artículo 27, Párrafo Segundo, establece que "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización"

De lo anterior, se puede establecer que la expropiación necesariamente es un acto unilateral del Estado, por medio del cual priva para si o para un tercero, a una persona de un bien de su propiedad, por causas de utilidad pública y mediante el pago de una indemnización.

#### **b) El Decomiso.**

El Decomiso, doctrinalmente se le denomina comiso, constituye una sanción establecida en la ley que tiene por efecto privar al particular de los bienes que componen el objeto de una infracción. En materia penal es la pérdida de los bienes con los cuales se cometió un delito, o de los que son objeto del mismo.

---

13 Pérez de León, Enrique E. T. Notas de Derecho Constitucional Administrativo, 13a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992. p. 242.

14 Delgadillo Gutiérrez, Luis H., Lucero Espinoza, Manuel, T. de Elementos de Derecho Administrativo, 2o. Curso, Noriega Editores, Editorial Limusa, México, 1989. p. 99

Andrés Serra Rojas, establece que “El decomiso es la pérdida de los instrumentos y efectos del delito o infracción. Se le ha llamado la pseudo pena del comiso”<sup>15</sup>.

Por su parte, Enrique Pérez de León, señala que “El decomiso es una pena accesoria, en ocasiones de carácter administrativo, en otras de carácter jurisdiccional, por virtud de la cual se sustraen sin indemnización, de la propiedad de las personas, determinados bienes muebles como consecuencia de un acto jurídico”<sup>16</sup>.

En el decomiso nos encontramos con una pérdida parcial de los bienes de una persona, por las razones de interés público contenidas en la legislación, es decir, aparece como una sanción en el Derecho Penal y en el régimen de policía, en materia de seguridad, moralidad y salubridad.

En el decomiso el Estado puede destruir los objetos decomisados, o asignarlos a un servicio público o rematarlos a los particulares.

El decomiso aparece en nuestra legislación administrativa como una sanción o pena que priva a una persona de bienes muebles, sin indemnización, por la infracción de una ley administrativa o en los casos indicados del Código Penal, en que una autoridad judicial como medida de seguridad se incauta de los instrumentos y efectos del delito. El decomiso tiene la pena de una pena accesoria, que hoy se le ha dado en llamar pseudo pena.

El decomiso como sanción debe estar expresamente consignada en la ley, y su aplicación por la autoridad administrativa debe hacerse manteniendo las garantías de legalidad y audiencia.

---

15 Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 371.  
16 Pérez de León, Enrique. Op. Cit. p. 234.

El comiso no significa la pérdida total del patrimonio y la privación coactiva de una parte de los bienes de una persona por razones de utilidad pública (como sucede en la confiscación y en la expropiación, respectivamente). El comiso no tiene por finalidad afectar la cosa comisada a usos públicos. La cosa continua siendo privada en manos de la administración, salvo en los supuestos especiales en que el legislador la afecta al dominio público. En general las cosas caídas en comiso por razones de seguridad, moralidad o salubridad que sean peligrosas, pueden ser destruidas. Se podría decir, en consecuencia, que el comiso es la pérdida definitiva de una cosa mueble sin indemnización por razones de seguridad, moralidad o salubridad.

#### c) La Nacionalización.

Entendemos por nacionalización en este aspecto, económico del vocablo, el acto unilateralmente del Estado, por el cual, en ejercicio de su soberanía, incorpora a la nación determinados bienes o medios de producción de capital privada, sustituyéndose en el carácter de empresario.

En este sentido, Enrique Pérez de León, señala, que la nacionalización, "Es el acto por el cual el Estado incorpora su patrimonio, determinados bienes que sustrae de la actividad o de la propiedad de los particulares, ya una industria, ya una empresa, etc."<sup>17</sup>.

El Doctor Andrés Serra Rojas lo entiende como "Unas forma de explotación privada bajo un régimen público exorbitante. Estamos en presencia de la sustitución de una empresa capitalista por una empresa de Estado"<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibid.* p. 250.

<sup>18</sup> Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.* p. 388

El objeto fundamental de la nacionalización es otorgar al Estado la propiedad de algunos medios de producción, que pueden consistir, en una empresa de importación primordial, o incluso, en toda una rama de la industria.

Este medio administrativo de adquisición de la propiedad, según algunos autores, deben traer consigo una indemnización justa en favor de la parte afectada, por la privación de sus derechos; otros estudiosos del tema sostienen que no debe mediar retribución alguna, ya que a través de la nacionalización, los bienes vuelven a su legítimo propietario, el pueblo. Un sector intermedio sostiene que la indemnización debe ser parcial, ya que ni una ni otra de las anteriores tesis es justa del todo.

La nacionalización con grandes puntos de similitud con la expropiación, paralelamente presenta diferencias específicas con esta. La traslación de la propiedad en la nacionalización, estima el Doctor Serra Rojas que, "Es obra directa de la ley, pero es más amplia en la expropiación y de carácter general, en tanto que en la nacionalización obedece a reglas especiales."<sup>19</sup>

Asimismo, señala que se llama nacionalización a "Entregar en su totalidad el régimen de los bienes privados a un régimen de derecho público, que establece el dominio total y definitivo del Estado sobre ellos. Tal es el caso de la nacionalización de la tierra, la nacionalización del subsuelo y otros tipos de nacionalización. La Constitución de 1917, siguiendo a la tradición jurídica mexicana, nacionalizó en el artículo 27 Constitucional el régimen general de la propiedad territorial".<sup>20</sup>

Maurice Duverger dice al respecto que, "se designa con el nombre de empresas nacionales a las empresas que, perteneciendo a otro tiempo a particulares, han sido asumidas por el Estado: esta operación se llama nacionalización."<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 1029.

<sup>20</sup> Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 389

<sup>21</sup> Duverger, Maurice, *Instituciones Financieras*, en Serra Rojas, Andrés. 1992.

Así pues, se puede establecer que la nacionalización es un acto por medio del cual se transfiere a la propiedad pública, empresas o propiedades que se encontraban en manos de particulares, para que el Estado las explote en lo sucesivo, ya sea en forma directa o por medio de organismos descentralizados; o bien la asunción de actividades que antes eran realizadas por los particulares.

Conforme a estos principios, en México se han llevado a cabo en 1937 la nacionalización completa de los ferrocarriles; en 1938 de la industria petrolera; en 1960 de la industria eléctrica, y en 1982 el servicio de banca y crédito. Por otro lado, con las reformas constitucionales de 1983 a los artículos 25, 26 y 28, que establecieron la rectoría económica del Estado, se ha implantado a nivel constitucional la nacionalización de las áreas consideradas como estratégicas.

A la nacionalización se le ha confundido con la expropiación, ya que ambas tienen en común que la transferencia de bienes se determina de manera unilateral por el Estado, existe la indemnización y su fin es satisfacer intereses generales.

La diferencia que existe entre ellas, es que en la nacionalización se afectan en conjunto los medios de producción, abarcando una universalidad de bienes, por el contrario, en la expropiación los bienes son claramente determinados, individualizados. Los sujetos sobre los que recae la nacionalización son los empresarios, los que poseen y explotan medios de producción; en la expropiación el sujeto expropiado carece de tal calidad, pues la misma puede recaer en cualquier persona privada, sea rico o pobre. En la nacionalización los bienes afectados pasan al dominio público, en la expropiación esto no sucede siempre, ya que dado que el beneficiario puede ser un particular, el bien expropiado puede seguir siendo de propiedad privada, como es el caso de las expropiaciones para resolver problemas de habitación popular. Por último la

nacionalización recae en medios de producción, y la expropiación normalmente en propiedad raíz.

Recientemente se ha acentuado, como diferencias entre estas dos instituciones, que la nacionalización es el medio que usa el Estado para inmiscuirse, explotando medios de producción, en la materia económica en tanto que por medio de la expropiación, busca la utilidad pública, en muchos casos, ajena al aspecto económico.

La nacionalización que en expresión extrema es propia de países políticamente de carácter socializantes, en los que la base de su ideología está en la nacionalización de todos los medios de producción y de consumo con exclusión del capital privado, tiene manifestaciones, aun cuando más moderadas, en Estados de carácter capitalista.

#### **d) Los Esquilmos.**

Acosta Romero, señala que los esquilmos son "... apropiaciones de ciertos bienes que se consideran desperdicios. En efecto, hay casos en que la basura puede industrializarse mediante la relación de terminados artículos que todavía pueden transformarse y rendir utilidad, como son el desperdicio de metales, de papeles o la transformación de los desperdicios orgánicos en abonos."<sup>22</sup>

Al respecto, el Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal, publicado en el diario oficial de fecha 6 de junio de 1941, señala que la ubicación de los tiraderos de basura serán fijados por el Departamento del Distrito Federal a distancias convenientes de los centros de población.

---

22 Acosta Romero, Miguel, T. Segundo Curso de Derecho Administrativo 1a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, p. 456.

En nuestra Legislación Positiva, se reconocía el concepto de esquilmo como uno de los ingresos de las administraciones de los rastos del Distrito Federal, al igual que los desperdicios derivados de la matanza de animales, que de acuerdo con los reglamentos de los rastos de dicha entidad federativa, publicada en el diario oficial de fecha 10 de marzo de 1948, en su artículo 4o., fracción III, inciso B, establecía:

"Se entiende por esquilmos: la sangre de los animales sacrificados, el estiércol fresco y seco, las cerdas, los cuernos, las pesuñas, las orejas, la hiel, las glándulas, el hueso calcinado, los pellejos provenientes de la limpia de pieles, los residuos y las grasas de las pailas; todos los productos de los animales enfermos que se destinan a pailas o que sean remitidos por las autoridades sanitarias, para el anfiteatro o para su incineración; y cuantas materias resulten del sacrificio del ganado.

Los esquilmos y desperdicios serán vendidos o aprovechados libremente por la administración.

Se entiende por desperdicios: las basuras que se recojan en los establecimientos y cuantas sustancias se encuentren en los mismos o no sean aprovechadas en forma alguna por los dueños del ganado o de las pertenencias."

Posteriormente, por decreto publicado en el Diario Oficial de fecha 25 de agosto de 1985, se abrogó, entre otros reglamentos el de los rastos del Distrito Federal; este decreto remite a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, para su regulación. Sin embargo, no existe en esta ley disposición alguna al respecto. Esto originó la existencia de una laguna por parte del legislador. Posteriormente, y de acuerdo con la Ley de Salud para el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de fecha 15 de

enero de 1987, se establece en el artículo 43, "... que estará a cargo del Departamento del Distrito Federal las actividades de funcionamiento, conservación y aseo de los rastros públicos..."

**e) Modalidades de la Propiedad Privada.**

El tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que, "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, ...".

El sentido que se le debe dar a la palabra modalidad, según algunos autores, es "El modo de ser o de manifestarse una cosa" y que tratándose de la propiedad se refiere a la forma en que ella se manifiesta.

De esta manera, debemos entender como modalidades a la propiedad, la limitación o prohibición, tanto las que condicionan el ejercicio de los atributos de la propiedad como las que limitan su titularidad, que obedezcan al interés general y se impongan por un acto legislativo, pero sin suprimirla.

Este criterio es el que adopta la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial número 92 del pleno (Sumario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo L, pág. 2568.) que textualmente expresa:

**"PROPIEDAD PRIVADA.- MODALIDADES A LA ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE SE CONFIGURE.-**  
Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho. Son pues, elementos necesarios para que se configure la

modalidad, primero, el carácter general permanente de la norma que la impone y, el segundo, la modificación sustancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento requiere que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a la limitación o transformación. El concepto de modalidad a la propiedad privada se aclara con mayor precisión si se estudia desde el punto de vista de los efectos que producen en relación con los derechos de propietario. Los efectos de la modalidad que se impongan a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no siga gozando en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.”

Por otra parte, Luis H. Delgadillo y Manuel Lucero establecen que, “Las limitaciones son de Derecho Privado y Derecho Público. Las primeras son de naturaleza civil y se imponen por razones de vecindad, atendiendo a intereses privados que benefician a los particulares, en cambio, los segundos responden al interés de la colectividad y no favorecen singularmente a los particulares, si no sólo de manera indirecta, en cuanto a la beneficiaria, es la sociedad en general.”<sup>23</sup>

---

23 Delgadillo Gutiérrez, Luis H., Lucero Espinoza, Manuel. Op. Cit. p. 118.

Según el Doctor Serra Rojas, el concepto de modalidad a la propiedad privada es "El modo de ser o de manifestarse una cosa."<sup>24</sup>

De lo anterior, se puede establecer que la modalidad es una medida legal que modifica la figura jurídica de la propiedad, a diferencia de la expropiación que se concreta a un caso particular, las modalidades deben ser expresadas en la ley. Ellas no extinguen la propiedad, sino que la restringen o la limitan.

Analizando el concepto de modalidad, el Doctor Ignacio Burgoa, nos dice:

"El alcance de la disposición constitucional que faculta la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público es, sin embargo, difícil de precisar. En otras palabras, para demarcar la extensión e índole mismo del derecho consagrado en favor de la nación, es indispensable determinar qué se entiende por modalidades a la propiedad privada, y sobre todo, cuál es su implicación. Es obvio que la imposición de modalidades a dicha propiedad no equivale a la abolición absoluta de la misma en detrimento de su titular, pues ello significaría el egreso definitivo del bien de que se trate de la esfera jurídica de una persona, lo cual configuraría la expropiación como fenómeno diferente de aquél. Por lo tanto, la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión de algunos derechos reales inherentes y consustanciales a ella, a saber, el derecho de usar de la cosa, el de disfrutar de la misma y el de disposición respectiva. En consecuencia, sólo cuando afecta

---

24 Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 382

supresiva o limitativamente alguno de tales derechos puede hablarse de imposición de modalidades a la propiedad privada."<sup>25</sup>

También debemos aludir a la opinión de Lucio Mendieta y Nuñez, sobre esta materia, que nos dice:

"... Modalidad es la manera de ser de una cosa, habrá modalidad en cuanto se conserve el ser, porque lo fundamental es el ser, después el modo de ser, cuales quiera que sean las modificaciones que se impongan a los tres atributos del derecho de propiedad, habrá modalidades y no expropiación mientras el propietario conserve el ejercicio de esos atributos."<sup>26</sup>

De esta manera se puede señalar, que las modalidades pueden afectar el derecho de libre suposición de la cosa, la nula propiedad misma, como cuando ordena la ley que el propietario no podrá disponer libremente de ella, sino dentro de condiciones determinadas; pero como no pierde totalmente el derecho de disponer de su propiedad, como ejerce el atributo de manera impuesta por la ley, es indudable que no hay expropiación sino modalidad. La modalidad puede afectar al uso o al usufructo o sólo a la forma de gozar de los frutos de una cosa, siempre reconociendo el derecho del propietario para ejercer esos atributos de la propiedad, se concreta a imponer la forma de expresión de tales atributos, el modo en que serán ejercitados.

A partir de la Constitución de 1917, el concepto de modalidad ha sufrido una notable transformación al vincularse al nuevo régimen de la propiedad privada.

En nuevo concepto de propiedad privada parte de tres nociones esenciales:

<sup>25</sup> Burgna, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, 2a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., 1954, p. 362.

<sup>26</sup> Mendieta y Nuñez, Lucio T. *El Sistema Agrario Constitucional*, en Serra Rojas Andrés, 1992.

a) El disfrute normal de un bien por un particular. El Artículo 830 del Código Civil, establece que, "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes."

b) La propiedad como función social, Artículos 836 al 840 del Código Civil.

c) La facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, "que solamente puede ser ejercido por el órgano especialmente creado, o sea, por Congreso de la Unión, o por expresa Delegación."

Precisados los conceptos de modalidad de la propiedad privada y de expropiación, son fácilmente perceptibles las diferencias que la separan. La primera supone una restricción al derecho de propiedad de carácter general y permanente; la segunda implica la transmisión de los derechos sobre un bien concreto, mediante la intervención del Estado, del expropiado o la entidad, corporación o sujeto beneficiado.

La modalidad se traduce en una extensión parcial de los derechos del propietario; la expropiación importa la sustitución del derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización. En aquélla, la supresión de facultades parciales del propietario se verifica sin contraprestación alguna; en éste se compensan los perjuicios ocasionados, mediante el pago del valor de los derechos lesionados.

Para mayor abultamiento con respecto a los elementos necesarios para que se configure la modalidad, me permito transcribir el siguiente: "Informe de 1980 del Presidente de la Suprema Corte, primera parte, pleno, página 543, se incluye esta ejecutoria: que se repite en el informe de 1982, tomo I, página 337."

**“PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDAD A LA. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE SE CONFIGURE.** Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse en establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente la forma de ese derecho. Son, pues, elementos necesarios para que se configure la modalidad, primero, el carácter general y permanente de la norma que la impone y, segundo, la modificación sustancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento requiere que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación: o transformación. El concepto de modalidad a la propiedad privada se aclara con mayor precisión si se estudia desde el punto de vista de los efectos que produce en relación con los derechos del propietario. Los efectos de la modalidad que se imponga a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.”

En la doctrina civil mexicana se distingue las modalidades de las limitaciones a la propiedad privada, aunque algunas opiniones las emplean como sinónimas.

Estas discrepancias obligan a formular algunas consideraciones sobre estos conceptos:

Las modalidades se precisan en la ley por medio de situaciones jurídicas generales que afectan la forma original de la propiedad. Al establecer unas modalidades al régimen de la propiedad, se crea una figura jurídica de la propiedad, a la cual se le han reducido o transformado algunas de sus características.

La limitación alude a la acción y efecto de acortar, limitar o limitarse. En estos casos se señala hasta dónde debe llegar el régimen de propiedad. Cuando se obliga legalmente a un propietario a seguir y adoptar un régimen arquitectónico, dejar en el frente de una casa un jardín, o limitarse a determinados pisos o destinar, en los casos de colonias o fraccionamiento, a destinar espacios para mercados, escuelas, jardines y otros servicios públicos, se están determinando limitaciones al derecho del propietario.

Las limitaciones quieren decir prohibiciones impuestas por el legislador respecto a determinada facultad del derecho de propiedad.

En las limitaciones la ley señala ciertas restricciones que no alteran el régimen de la propiedad, es decir, se mantiene, en su concepto original de la propiedad. Caso diferente a la modalidad que si modifica o altera al régimen de la propiedad.

#### **f) La Requisición.**

Enrique Pérez de León, Establece que la requisición es, "El acto unilateral por el cual el Estado transfiere a su favor la propiedad o el uso de los bienes muebles, el uso temporal de los bienes inmuebles, o una prestación de servicios, para satisfacer intereses generales, y mediante indemnización."<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Pérez de León, Enrique. Op. Cit. p. 252.

La requisición es otro medio de carácter administrativo que transfiere la propiedad de bienes en favor del Estado, generalmente de los que se consumen, como víveres, alimentos, forrajes, etc., o en ocasiones implica la transferencia temporal del uso, para el caso de inmuebles.

La requisita tiene su justificación principalmente en tiempos de guerra, pero es dable en tiempos de paz, como consecuencia de situaciones extraordinarias que obliguen al Estado a tomar medidas extremas y decisiones rápidas, pero siempre como resultante de circunstancias verdaderamente excepcionales por su gravedad y anormalidad.

La justificación legal de esta disposición, que sólo en apariencia vulnera las garantías consignadas en los artículos 14 y 16 Constitucional, se encuentra en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional que declara: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público,..."

El Doctor Andrés Serra Rojas, establece que, "La requisición es un procedimiento administrativo unilateral de cesión forzada de bienes que implica una limitación a la propiedad privada principalmente muebles, para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente."<sup>28</sup>

Así pues, se puede establecer que la requisición es una figura administrativa muy cercana a la expropiación, obedeciendo ambas a razones de interés público, implica la transferencia de propiedad de las casas que se consumen como víveres, forrajes, etc., o la sola transferencia temporal del goce como el caso de la requisición de empresa o de inmuebles.

---

<sup>28</sup> Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. pp. 373 y 374

En la expropiación por causa de utilidad pública siempre hay transferencia de la propiedad, la requisición no tiene esta finalidad. Coinciden en el procedimiento unilateral forzado, en los fines de interés general que con ellas se realizan, y en la correspondiente indemnización.

La requisición se puede realizar en propiedad o en uso. Para la requisición de inmuebles en propiedad, el Derecho Administrativo Mexicano, dispone de procedimientos de expropiación, por ello la requisición de inmuebles en propiedad no debe aplicarse. La requisición en propiedad opera en materia de bienes muebles -cosas fungibles, cosas que se consumen por el uso o en derechos-.

La requisición en inmuebles sólo se realiza en uso; como la ocupación de una empresa por razones de interés general y de acuerdo con lo que establezcan las leyes, y siempre en forma temporal.

Los casos que la ley consigna para ejercer el poder de requisición en nuestro derecho, son los siguientes:

a) Los casos de suspensión de garantías a que alude el artículo 29 de la Constitución, o sea, "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto,...".

b) La requisición militar en tiempo de guerra que alude el artículo 16 Constitucional, párrafo décimo tercero, ordena: "En tiempos de paz, ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempos de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente".

c) La requisición administrativa para casos excepcionales y urgentes, de acuerdo con las leyes respectivas.

La requisita administrativa se decreta por autoridades administrativas civiles, cuando existan razones graves de orden o seguridad pública, epidemias, inundaciones y otras calamidades que sea urgente hacer frente. Este tipo de requisita podrá recaer en el uso de bienes inmuebles o muebles; en la propiedad de bienes muebles.

La requisita de la prestación de actividades o servicios personales se encuentra limitada por el artículo 50. Constituciones que establece que, "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento..."

Conforme a este precepto, los únicos servicios que los particulares están obligados a prestar son el de armas, los de jurados, los cargos consejiles, los de elección popular, los de funciones electorales y censales, los servicios profesionales de índole social, así como el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

Sin embargo, de las excepciones anotadas sólo el de las armas se podría considerar como requisita de servicios, ya que en los demás haría falta el elemento de necesidad urgente que caracteriza la requisita.

Por otra parte, la requisita militar es aquella que llevan a cabo las autoridades militares, y que en nuestro país sólo es procedente en época de guerra. Este acto de la adquisición tiene lugar para satisfacer las necesidades de las fuerzas armadas, siempre y cuando éstas no puedan ser satisfechas mediante otros procedimientos.

**La requisa militar en tiempos de paz está prohibida por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:**

**“En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimento y otras prestaciones, en términos que establezca la ley marcial correspondiente”.**

Como se ha podido observar en este capítulo, los breves comentarios vertidos en el mismo, con respecto a la propiedad privada y, las formas en que el Estado adquiere la propiedad; es la expropiación, la figura jurídica a la que este trabajo destinará la mayor parte de su estudio en los próximos capítulos.

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**LA EXPROPIACIÓN.**

## 2.1. ANTECEDENTES DE LA EXPROPIACIÓN.

Miguel S. Marienhoff, señala que: "En la Biblia, antiguo testamento, hay vestigios de la expropiación en el libro 1° de Samuel, entre los derechos del rey, se dice: Asimismo tomará vuestras tierras, vuestra viñas y vuestros buenos olivares y los dará a sus siervos. En el libro 2° de Samuel, el rey requiere la propiedad de los particulares, para levantar un altar a Dios, con el objeto de que use la plaga o mortandad en el pueblo, pero aclara que tal entrega de la propiedad será mediante pago de precio, porque no ofrecerá a Jehová mi Dios holocausto por nada".<sup>29</sup>

Parece ser que en Roma no se conoció la expropiación forzosa, pero, se dice que existen en la colección de leyes romanas, textos referentes a la expropiación.

La Nueva Enciclopedia Jurídica, dice que: "En la Edad Media, Tort y Martorell, escriben que mientras dominó el feudalismo y la oligarquía, se respetó la propiedad por la necesidad que la aristocracia sentía de conservar las fortunas; pero con la llegada del absolutismo de los reyes, bien se comprende que la propiedad fuera arrebatada a su antojo por los reyes".<sup>30</sup>

Mas adelante, los tratadistas reconocieron que el poder supremo debía respetar los derechos adquiridos y que no podía atentar contra ellos, sino impulsado por una justa causa e indemnización al particular afectado.

Los glosadores Martino y Búlgaro fueron los máximos exponentes de la escuela de Bolonia. El primero afirmaba que el príncipe tenía un derecho real sobre la

---

<sup>29</sup> Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, Tomo IV, Segunda Edición, Editorial Adefedo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1973, p. 140.

<sup>30</sup> Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo IX, Editorial Francisco Seis, S.A., Barcelona, España, 1958, p. 330.

propiedad de los particulares, como ese derecho era incondicional y absoluto, le permitía expropiar los bienes particulares.

Búlgaro, por su parte, argumentaba, que al príncipe le asistía el derecho de protección y jurisdicción sobre la propiedad privada. La naturaleza de ese derecho lo facultaba para expropiar, pero no arbitrariamente, sino en consideración a una causa justa.

Entre los postglosadores se mencionan en la doctrina a Bártolo, quien determinó que la propiedad encontraba en la utilidad pública una limitación, básicamente moral y que el gobernante y sus delegados, haciendo uso de la plenitud potestatis, podían expropiar, argumentando siempre la necesidad pública.

Miguel Acosta Romero, comenta que: "La doctrina de la expropiación concebida por la escuela de Bolonia fue recogida en las Siete Partidas publicadas bajo el reinado de Alfonso X el Sabio, probablemente redactadas en 1263 y que debe su nombre al número de libros que lo componen".<sup>31</sup>

La figura de la expropiación es relativamente nueva. La primera Ley especial que reguló sistemáticamente en España la expropiación forzosa, fué la de 17 de junio de 1836, cuyo reglamento se dio en 1845.

La Real Orden de 25 de enero de 1853 estableció el 3% de afectación que pasó a la Ley General de Expropiación forzosa de 10 de enero de 1879, cuyo reglamento es de 13 de junio de 1879.

Por otro lado, se expidió la Nueva Ley General de Expropiación de 16 de diciembre de 1954, que unifica la variedad gama de normas expropiatorias en España.

---

<sup>31</sup> Acosta Romero, Miguel, Op. Cit. p. 429

En Francia, la expropiación siempre se basa en la existencia de una finalidad de orden público para que se expropie, y en sus orígenes, era para construir obras públicas o para mejorar el dominio público. De aquí, que el concepto de utilidad pública ha sido cambiante en la legislación y en la Doctrina francesa.

#### **Antecedentes Legales en Materia de Expropiación.**

Paulatinamente y en forma limitada el Derecho Medieval Alemán admitió el derecho de expropiación, ya que había sido reconocido por el Derecho Romano.

El artículo 17 de la Constitución Francesa de 1780, reconoció el derecho de expropiación.

Durante el régimen colonial, una de las más antiguas disposiciones expropiatorias es la Real Ordenanza de Intendentes. El artículo 61 mantuvo este principio.

Siguiendo la vieja tradición de la legislación hispánica, ley 2a., título I de la partida segunda; y partida tercera, ley 31, título 18, la Constitución de Cádiz de 1812, al aludir el artículo 172 a las restricciones de la autoridad del rey, dispuso en la fracción décima de dicho precepto lo siguiente:

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

En la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, el artículo 35 dispuso:

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

El artículo 122, fracción III de la Constitución de 1824, Ordenó:

"El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no podrá hacerlo sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y por el Gobierno."

En las siete leyes constituciones de 1836, ley I; artículo II; ley tercera, fracción III, y ley cuarta, fracción III, se contenía facultades para la disposición de la propiedad, con las limitaciones necesarias.

En las bases orgánicas del 12 de junio de 1843, en la parte relativa del título II, artículo 9, fracción XIII, se ordenó: "...Cuando algún objeto de utilidad pública exija su ocupación, se hará ésta previa la competencia indemnización en el modo que disponga la ley".

La ley de expropiación del 7 de julio de 1851 contenía requisitos semejantes.

El artículo 27 constitucional de 1857, expreso: “La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse”.<sup>32</sup>

Por otro lado, se establece que “Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir bienes en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”<sup>33</sup>

Este artículo 27 fue modificado por el artículo 3o. de las adiciones y reformas del 25 de septiembre de 1873, que dice: “Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales, impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el artículo 27 de la Constitución”.

Por otra parte, en el Código Civil del Distrito Federal y Territorios de Baja California y Tepic de 1884, reconocía en el artículo 729, que, “La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las que fijan las leyes”.

El artículo 730 del Código Civil establecía que, “La propiedad es inviolable, no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización”.

---

32 Los antecedentes de este precepto son: artículo 2 del proyecto de Constitución de 1856. Sesiones del 14 de agosto y 27 de noviembre de 1956 y 24 de enero de 1857.

33 Como se observa en la Constitución de 1857, no se aludió a las autoridades que intervienen en la expropiación dejando que la ley ordinaria las determine, a diferencia de la Constitución de 1917 que sí señala dichas autoridades.

Estos preceptos correspondían al Código anterior de 1870, artículo 827 y 828.

Además, se expidieron las siguientes leyes de expropiación:

Ley del 31 de mayo de 1883, que autorizó el Ayuntamiento de México y al Ejecutivo Federal para hacer expropiaciones por causas de utilidad pública, con sujeción a las bases consignadas en la concesión otorgada el 13 de septiembre de 1880 a la Compañía Constructora Nacional para la construcción de un Ferrocarril de México al Océano Pacífico y de México a la Frontera Norte.

La ley del 3 de julio de 1901, adiciona la anterior y del 3 de noviembre de 1905, autorizando al Ejecutivo para decretar y llevar a cabo la expropiación de aguas potables y terrenos para servicios municipales en los territorios federales.

El artículo 27 de la Constitución de 1917, párrafo II, establece que, "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

En cuanto a los principios procesales en materia de expropiación, el artículo 27 de la Constitución, fracción sexta, segunda parte, ordena:

"Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las Oficinas Catastrales o Recaudadoras, ya sea que

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

De acuerdo con los anteriores preceptos, se han expedido numerosas disposiciones en materia de aguas, tierra, petróleo, minas, vías de comunicación, zonificación, planificación, patentes. Ley Federal de la Reforma Agraria. Ley de Asentamientos Humanos. Ley de Reformas Humanas del Distrito Federal. Ley de Fomento Agropecuario; en las que no se prevé la necesidad de expropiar a los particulares.

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

Pero los particulares pueden resistirse a que la administración pública realice sus propósitos y de este modo paralizar la acción oficial, negándose a tratar con ella y poniendo condiciones no aceptables para el Gobierno.

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

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

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

## 2.2. CONCEPTO DE EXPROPIACIÓN.

Conforme al Diccionario de la Lengua Española, "La Expropiación es una acción y efecto de expropiar"<sup>34</sup>

"Expropiar o Desposeer de una cosa a su propietario, dándole a cambio una indemnización, salvo casos excepcionales. Se efectúa legalmente por motivos de utilidad pública."

La Nueva Enciclopedia Jurídica, dice: "Etimológicamente la palabra expropiación vienen a significar privación de propiedad."

Germán Fernández del Castillo, señala que "La expropiación, etimológica y originariamente, es el acto por el cual se priva a una persona de su propiedad, y supone por lo mismo un acto de autoridad con poder suficiente para esa privación, y la falta de consentimiento del dueño que la sufre."<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Diccionario de la Lengua Española, 20a. Edición, Tomo I, publicada en Madrid en 1981

<sup>35</sup> Fernández del Castillo, Germán, La propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual, Cía. Editora de Revistas, S.A., 1939, p. 10.

Así pues, se puede establecer que, el Estado reconoce, regula y protege la apropiación gracias a la figura jurídica llamada propiedad y, a su vez, la expropiación descansa en la propiedad: el objeto de la expropiación es desposeer de una cosa a su propietario por motivos de utilidad pública.

Raúl Lemus García señala que: "Expropiación es acción y efecto de expropiar. Expropiar, término compuesto de *ex*, palabra latina que expresa fuera de, y *propio*, que alude a pertenencia o sea el derecho de propiedad que corresponde a una persona sobre una cosa; significa: privar de la propiedad de un bien a su titular, por motivos de utilidad pública y otorgándole, a cambio, una indemnización."<sup>36</sup>

Por otro lado, Miguel Acosta Romero, establece que "La expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia."<sup>37</sup>

El autor Ignacio Burgoa dice que la expropiación 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."<sup>38</sup>

Gabino Fraga señala sobre ésta "como un medio por el cual el Estado impone a un particular la sesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública,

36 Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano, 6a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987, p. 238.

37 Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 432.

38 Burgoa, Ignacio, I. Las Garantías Individuales, Vigésimoprimer Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, p. 468.

mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad<sup>39</sup>

A su vez, Andrés Serra Rojas explica 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 formada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa."<sup>40</sup>

Ernesto Gutiérrez y González dice que "La expropiación es el acto unilateral del Estado, por conducto de la autoridad administrativa, por medio del cual priva para sí o para un tercero, a una persona de un bien de su propiedad, mediante el pago de una retribución, para destinarlo a la satisfacción de una necesidad pública, y que sólo con ese bien puede ser satisfecho, en todo o en parte"<sup>41</sup>.

Por su parte, Enrique Pérez de León, establece que "La expropiación es el acto unilateral del Estado, por virtud del cual en ejercicio de su soberanía, sustrae de la propiedad privada determinados bienes o impone a ésta ciertos modalidades por causa de utilidad pública y mediante una indemnización"<sup>42</sup>.

Por último, Luis H. Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza, señalan que "La expropiación por causa de utilidad pública es el acto administrativo por el cual el Estado de manera unilateral, impone a los particulares la transferencia de sus

---

39 Fraga, Gabuno, *Derecho Administrativo*, 23ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984, p. 375.

40 Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo II, 13ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 353.

41 Gutiérrez y González, Ernesto, *El Patrimonio Pecuniario y Moral o Derecho de la Personalidad y Derecho Sucesorio*, 2ª. Edición, Editorial Cajica, S.A., Puebla, México, p. 257.

42 Pérez de León, Enrique E., *T. Notas de Derecho Constitucional Administrativo*, 13ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 242.

bienes para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, mediante el pago de una indemnización"<sup>43</sup>.

En cuanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Artículo 27, Párrafo Segundo, establece que "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización"

De lo anterior, se puede establecer que la expropiación necesariamente es un acto unilateral del Estado, por medio del cual priva para sí o para un tercero, a una persona de un bien de su propiedad, por causas de utilidad pública y mediante el pago de una indemnización.

### **2.3 MODOS DE EXPROPIACIÓN.**

**a) Ocupación Temporal, total o parcial.**

**b) Limitación al Dominio.**

Jorge Mario Magallón, señala que: "Existe una modalidad específica en materia de expropiación que está consagrada en la ley de la materia, ella es la ocupación temporal, sea total o parcial, y/o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad. En el primero de esos casos, el motivo de la indemnización quedará a juicio de peritos; y en el segundo de ellos, a resolución judicial. (Artículo 18 de la Ley de Expropiación). Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización; disponiéndose igualmente que estas reglas se aplicarán en lo conducente,

---

<sup>43</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis H., Lucero Espinoza, Manuel, T. de Elementos de Derecho Administrativo, 2o. Curso, Noriega Editores, Editorial Limusa, México, 1989 p. 99.

a los casos de ocupación temporal o de limitación al derecho del dominio. (Artículo 19 de la misma Ley)".<sup>44</sup>

El artículo 2º de la Ley de Expropiación establece que en los casos de utilidad pública procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio.

Este precepto puede inducir a pensar que la expropiación constituye una figura jurídica diversa de las otras afectaciones parciales del dominio; pero la verdad es que, de acuerdo con la doctrina general en la materia, la expropiación puede tener por objeto o el derecho de propiedad íntegramente considerado o sólo alguno de sus atributos, o cualquier otra clase de derechos, según lo requiera la causa de utilidad pública que pretenda satisfacer.

Por lo que se refiere a los bienes que puedan ser expropiados son:

- a) Bienes inmuebles.
- b) Limitaciones al derecho de propiedad (Artículo 12 de la Ley de Atribuciones).
- c) Bienes muebles y la expropiación de derechos.
- d) Empresas mercantiles y negociaciones industriales, inspiradas en propósitos de interés social.
- e) Los demás bienes muebles e inmuebles que fije la ley, con excepción del dinero, la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación a que hace referencia el artículo 27, fracción XV de la Constitución; las cosas futuras.
- f) Los derechos de Autor (Artículo 62 de la Ley respectiva.).

---

<sup>44</sup> Magallón Ibarra, Jorge Mario, *I. Instituciones de Derecho Civil*, Tomo IV, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, p. 373.

También puede limitarse por medio de la expropiación el dominio de los particulares, al disponer de algunos atributos de la propiedad por razones de utilidad pública.

Cabe aclarar, que la Doctrina no es uniforme en materia de bienes que pueden expropiarse. Para este efecto, la Doctrina y la legislación francesa, señala que la expropiación sólo se refiere a los bienes inmuebles y por lo que se refiere a los bienes muebles o al simple goce temporal de un inmueble, opera otra institución administrativa, típica de aquel país, que es la requisición administrativa.

Miguel Acosta Romero dice que:

"La ocupación temporal consiste sólo en una perturbación en la posesión.

La posesión se encuentra garantizada por los artículos 14 y 16 Constitucionales. Doctrinalmente, y por simple analogía con la expropiación, se acepta que los terrenos propiedad de un particular se pueden ocupar temporalmente y también mediante indemnización, como cuando se formula un proyecto o se replantea un obra; para descargar y acomodar los materiales necesarios para pavimentar un camino; para establecer estaciones y caminos provisionales, talleres, almacenes o depósitos de herramientas, etc.

Pero no hay ninguna reglamentación específica de la ocupación temporal. Había que preguntarse si las viviendas quedan excluidas de la ocupación temporal.

Pueden existir muchas circunstancias que justifiquen la ocupación temporal, causas o móviles de evidente utilidad pública y la adopción de medidas que realice la autoridad administrativa, pero

al no estar respaldada en general la ocupación temporal por la Ley Suprema, ni se contemplan formalidades legales en la Ley Federal de Expropiación o en las locales, creemos que procede el amparo contra las declaratorias de ocupación temporal.

Las limitaciones al Dominio son las restricciones o modalidades al derecho de propiedad, dicen los tratadistas.

Las limitaciones menoscaban algunas de las facultades inherentes al derecho de la propiedad, sin eliminarla completamente como sucede en la expropiación."<sup>45</sup>

## **2.4 ELEMENTOS DE LA EXPROPIACIÓN.**

Los elementos esenciales que integran la expropiación son los siguientes:

### **a) La utilidad Pública:**

Conforme al texto del artículo 27 de la Constitución, corresponde al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados determinar las causas de utilidad pública. Por ello es discrecional el ejercicio de la potestad de determinar las causas de utilidad pública, sin embargo, esta facultad no debe ser ejercida de manera caprichosa ni arbitraria, ya que está condicionada al logro de la satisfacción de las necesidades colectivas, que corresponde al Estado cubrir.

La ley de expropiación, en su artículo 1º, señala las siguientes causas de utilidad pública:

---

<sup>45</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 439.

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

personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular.

- IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.
- X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.
- XI. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida
- XII. Los demás casos previstos por las leyes especiales.

Según Ignacio Burgoa, "El concepto de utilidad pública es eminentemente económico. La idea de utilidad en general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma deba aplicarse. Se dice, por ende, que hay utilidad cuando el bien satisfactor colma una necesidad preexistente, para cuyo efecto se requiere que entre aquél y éste haya una cierta adecuación o idoneidad. Por tanto, para que exista una causa o motivo de utilidad pública, se requiere que haya, por un lado, una necesidad pública, esto es, estatal, social, o en general, personalmente indeterminada, y por otro, un objeto susceptible económicamente de colmar o satisfacer dicha necesidad."<sup>46</sup>

Como puede observarse del concepto que antecede, constitucionalmente, la expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento o existencia de dos elementos o condiciones: a) que haya una necesidad pública; y b) que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola. No concurriendo dichas circunstancias, cualquier expropiación que se decreta respecto de un bien, es evidente y notoriamente inconstitucional. Puede haber, en efecto, una necesidad pública que satisfacer, pero si la cosa materia de expropiación es

---

46 Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p. 46B

inadecuada para satisfacerla, no existirá utilidad pública y, por tanto, el acto expropiatorio violará la ley suprema.

Por otra parte, creo que la enumeración hecha por la ley de expropiación, de las causas de utilidad pública, trae consigo graves consecuencias en la práctica, además de que deja al capricho del poder Ejecutivo ordinario, federal o local, la expedición de decretos de expropiación, los cuales en muchas ocasiones puede no fundarse en una utilidad pública.

En efecto, toda causa de utilidad pública debe ser concreta y específica y operar o registrarse en la realidad. En otras palabras dicha causa debe ser objetiva, trascendente o real y no meramente subjetiva, o sea, que sólo se afirme por la autoridad expropiadora sin que esté justificada realmente. Ninguna causa de utilidad pública puede inventarse. Por ello, la autoridad expropiadora debe aplicar correctamente la causa de utilidad pública que la ley prevea a caso concreto de que se trate. Para lograr dicha concreta aplicación, dice el Doctor Burgoa<sup>47</sup>, "Se requiere que en el decreto expropiatorio se especifiquen, detallen o pormenoricen los hechos, circunstancias y elementos que concurran en la situación concreta sobre la que verse la expropiación, para constatar que tales hechos, circunstancias o elementos encuadran dentro del supuesto legal de utilidad pública. Además, en el propio decreto expropiatorio la autoridad que lo expida debe señalar las pruebas o estudios que lo hayan llevado al convencimiento de que en dicha situación concreta funciona la causa de utilidad pública que se invoque."

El Doctor Fraga, señala que:

"En todos los casos en que el Estado tiene obligaciones que cumplir, por razones de satisfacción de una necesidad de la colectividad, existirá la utilidad pública; de acuerdo con este

---

47 Burgoa, Ignacio Op. Cit. pp. 472 y 473

critério, siempre que la afectación de un bien de un particular sea necesaria para la satisfacción de necesidades colectivas, cuando dichas satisfacciones se encuentran encomendadas al Estado, se estará en presencia de dicho principio.

Son muchos los factores y circunstancias que sirven para determinar la utilidad pública, pero creo que con criterio sano se puede obtener un concepto de utilidad pública en caso concreto y determinado.<sup>48</sup>

De esta manera, el concepto de utilidad pública debe estar íntimamente relacionado con las atribuciones del Estado, de tal modo...

...de considerar que existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado.<sup>49</sup>

En este sentido, el legislador no puede considerar como causa de utilidad pública la satisfacción de una necesidad cuando el Estado no tiene conferida la atribución correspondiente para atenderla

Sin embargo, el propio legislador sí tiene facultad discrecional para enumerar en la ley los casos de utilidad pública que considera preferentes en un momento determinado, a reserva de incluir en la ley otros que vayan teniendo importancia o de excluir aquellos que la hayan perdido.

---

<sup>48</sup> En México, por disposición constitucional (Art. 27, Fracc. VI, párrafo segundo) es competencia exclusiva del Poder Legislativo, el determinar la utilidad pública.

<sup>49</sup> Fraga, Gabino, t. Derecho Administrativo, 29a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1990. p. 383.

En las condiciones anteriores, debemos destacar que el concepto básico que va a constituir el eje de la expropiación es precisamente el de la utilidad pública que por ello se convierte en su móvil o razón de ser, sin embargo, aún cuando la autoridad administrativa debe hacer la declaración correspondiente de acuerdo con las leyes de la Federación y las de los Estados (en sus respectivas jurisdicciones), debemos tener presente que ni el artículo 27 constitucional ni ninguna otra disposición, determinan el criterio de utilidad pública que debe servir al legislador para fijar la causa de ella. Es notorio, que el Constituyente confirió a la soberanía de dichos legisladores, la determinación de los casos de utilidad pública que, en sus respectivas jurisdicciones debe fundar la ocupación de la propiedad privada, sin que sea necesario demostrar las causas de utilidad, sino que basta, en cada caso, citar la ley que la declara.

Una observación más amplia nos permitirá precisar que la expropiación tendrá el carácter de utilidad pública, cuando se sustituye la comunidad en el goce de la cosa, pues no es sólo el Estado quien sustituye el goce del bien expropiado para establecer por sí mismos un servicio público o emprender una obra que reportara utilidad colectiva, ya que el individuo particular no tiene derecho de conservar improductivos sus bienes, ni cegar las fuentes de vida, de trabajo o de consumo, con menoscabo del beneficio general, ya que tiene el Estado el deber indeclinable de intervenir con energía y rapidez, a fin de que la propiedad fecunda no se vuelva estéril, que el equilibrio económico no se rompa o que el desarrollo y progreso nacional se estanque.

Las afirmaciones de los párrafos precedentes no entraña que tenga que admitirse que la autoridad administrativa correspondiente, goce de la facultad soberana y no revisable para decidir en qué casos debe estimarse que existe la causa de utilidad pública prevista por la ley, pues el afectado debe aportar las pruebas para demostrar que dicha utilidad pública, no existe y que la expropiación no es fundada.

En efecto, para reforzar los criterio anteriores, transcribo las siguientes ejecutorias:

**UTILIDAD PÚBLICA** - No es bastante para que la utilidad pública quede demostrada, el hecho de que la autoridad responsable lo afirme, en los casos de expropiación, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esta utilidad. (Quinta Época, Tomo XXVIII, p. 2110. Celis Aurelio).

**UTILIDAD PÚBLICA, CONCEPTO DE LA.** En los términos del artículo 27 constitucional, la utilidad pública abarca, no sólo los casos en que la colectividad sustituye al particular en el goce del bien expropiado, sino cuando se decreta la expropiación, para satisfacer, de un modo directo o inmediato, las necesidades de las clases sociales que ameriten ayuda, y mediato o indirecto, las de la colectividad; sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada, como acontece, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. (Quinta Época, Tomo XLV, Pág. 4892. Cartuche Carlos. Tomo XLV, Pág. 4797. Escandón de Escandón Guadalupe.)

**b) Los Sujetos: Expropiante, Expropiado y Beneficiario.**

Los sujetos de la relación expropiatoria son el sujeto expropiante, el expropiado y el beneficiario.

El sujeto expropiante, o activo, siempre es el Estado, y se manifiesta a través de la Federación y las Entidades Federativas, incluyendo el Distrito Federal.

El sujeto activo se distingue en dos momentos: el primero como órgano legislativo, sea de la Federación o de los Estados, en los ámbitos de sus respectivas competencias, cuando en forma general determina los casos de utilidad pública por los cuales puede ser expropiada la propiedad privada; el segundo representado por el órgano administrativo, que declara en cuáles casos concretos se está en presencia de una causa de utilidad pública y el cual tramitará el procedimiento correspondiente.

En materia federal, el Ejecutivo de la Unión le corresponde emitir la declaratoria de utilidad pública, que constituye propiamente la expropiación, previa tramitación del procedimiento respectivo a cargo de la Secretaría del ramo, correspondiéndole a la Secretaría de Gobernación dicha facultad en los casos en que no sea encomendada a otra dependencia.

Tendrán el carácter de sujetos expropiados, los particulares, sean personas físicas o colectivas, que sean titulares del bien expropiado, los cuales podrán ser capaces o incapaces, e inclusive aquellos propietarios cuyo nombre o domicilio se ignore.

Los beneficiarios podrán ser la Federación, los Estados, Municipios, el Distrito Federal, o bien otras personas, como pueden ser un organismo descentralizado, un empresa de participación estatal, los ejidos en materia de expropiación agraria, o inclusive particulares concesionados.

### **c) El Bien Objeto de la Expropiación.**

Como principio general, debemos indicar que el bien que se expropia debe ser de propiedad privada, no es posible expropiar bienes del dominio público ni tampoco

podrá expropiarse el dinero. Según Acosta Romero, dice: "sería ilógico expropiar dinero para indemnizar con dinero". "En términos generales, los bienes de propiedad privada que pueden ser expropiados son todos con excepción del dinero".<sup>50</sup>

Algunos autores señalan que, como el artículo 27 Constitucional regula la propiedad territorial, únicamente la expropiación puede referirse a bienes inmuebles. Esta interpretación es errónea, toda vez que el artículo 27 Constitucional, no sólo regula la propiedad territorial, sino también regula la propiedad, cualquiera que sea ésta, desde el dominio directo de la Nación y la propiedad originaria, hasta la propiedad privada, entonces, si regula todos estos aspectos de la propiedad, esta puede ser objeto de expropiación en todas sus manifestaciones, ya sea de bienes muebles, inmuebles o derechos.

Por otra parte, Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero, establecen que:

"Podrán ser objeto de expropiación todos los bienes susceptibles del derecho de propiedad, sean muebles o inmuebles, o derechos como son los de autor y los de patentes de invención. De éstos se excluye el dinero, así como los bienes del dominio público, en virtud de que ya están afectos directa o indirectamente a la utilidad pública y, por tanto, la expropiación no tendría razón de ser, por inútil"<sup>51</sup>.

Asimismo, el autor Enrique Pérez de León, explica cuáles son los bienes materia de expropiación, y al respecto manifiesta:

---

<sup>50</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 440

<sup>51</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis H., Lucero Espinoza, Manuel. Op. Cit. p. 101.

“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 han sido objeto de ella, principalmente los inmuebles. Los bienes muebles al formar también parte de la propiedad privada, son susceptibles de expropiar por causa de utilidad pública en nuestro derecho, de lo cual dan prueba los términos “propiedad privada”, “cosa expropiada”, “propiedad particular”, “objetos cuyo valor no éste fijado en las oficinas rentísticas” y la generalidad del artículo 27, párrafo II, Constitucional.

Cabe excluir de entre los bienes susceptibles de expropiación, el dinero efectivo, dado que debiendo mediar para el acto expropiatorio una indemnización que debe ser pagada precisamente en dinero, carecería de objeto expropiar dinero para pagar con dinero”.<sup>52</sup>

Por último, Gabino Fraga, establece que:

“Por lo que se hace a los bienes que pueden ser expropiados, debe reconocerse, en primer término, que el Estado no puede proceder a la expropiación del dinero en efectivo, pues, por una parte, el medio legal para obtener los recursos indispensables para el sostenimiento de los gastos públicos es el impuesto, y por la otra, como la expropiación da lugar a una indemnización en efectivo, si éste se expropiara para compensarse en la misma especie, la expropiación dejaría de cumplir su objeto.

---

52 Pérez de León, Enrique. Op. Cit. p. 246

Se ha sostenido que la expropiación dentro de nuestro sistema constitucional no puede tener por objeto bienes muebles, empresas mercantiles o negociaciones industriales, porque, como el artículo 27 constitucional se limita a reglamentar la propiedad territorial, es lógico pensar que al autorizar la expropiación sólo quiso referirla a esa clase de propiedad.

La interpretación legislativa y judicial ha rechazado la tesis anterior, pues considera que frente al argumento fundado en la colocación material del precepto, existen datos derivados tanto de antecedentes constitucionales, como de la redacción del párrafo decimoquinto del mismo artículo veintisiete, que no hacen el distingo necesario para considerar autorizada la exclusión de otros bienes distintos de los inmuebles. (V. discusiones de la Ley de expropiación y sentencia del 8 de diciembre de 1936, S.J. de la F., t. L, pág. 2568).<sup>53</sup>

#### **d) La Indemnización a Pagar.**

La indemnización constituye una de las garantías a favor del expropiado. La constitución establece como garantía individual que, la expropiación sólo puede hacerse mediante indemnización.

Respecto de la época en que debe efectuarse la indemnización, el texto constitucional no la fija con precisión, pues solamente habla de que las expropiaciones se harán mediante indemnización. Este precepto es diferente del que existía en la Constitución de 1857, en el que se disponía que la propiedad privada sólo podía ser ocupada previa indemnización. Ha existido, una seria controversia sobre si los términos

53 Fraga, Gabino, t. Derecho Administrativo, 2ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, p. 385.

de la Constitución de 1917 tiene el mismo sentido que los de la Constitución de 1857, a pesar del cambio de palabras.

En el caso de las expropiaciones para dotaciones y restituciones de tierra, y en caso de fraccionamiento de latifundios, el artículo 27 Constitucional establece en forma expresa, que la indemnización no es previa ni simultánea a la expropiación, sino que, por el contrario, es posterior a ella.

Separado este caso, en todos los demás existe la duda que ha motivado la discusión de que hablamos, el cual, será tratado en el Capítulo IV, llamado "ASPECTOS SOBRESALIENTES DE LA EXPROPIACIÓN".

Por otra parte, Gabino Fraga, dice que:

"La tesis que sostiene que la Constitución de 1917 no ha variado la época de la indemnización tal como lo establecía la constitución de 1857, y que por lo mismo debe ser previa a la privación de propiedad, se funda en las siguientes consideraciones:

- a) No existiendo ninguna disposición expresa en el texto Constitucional, no hay motivo para considerar que la indemnización pueda ser *a posteriori*.
- b) Como la expropiación es una venta forzada que se impone a un particular, y como la venta supone, a falta de cláusulas expresas la simultaneidad en el cumplimiento de las obligaciones del vendedor y del comprador, el propietario no puede ser desposeído mientras el comprador, que es el Estado, no cumpla con la obligación que tiene de pagar el precio.

c) La palabra "mediante" usada por el texto Constitucional, de ninguna manera significa que la indemnización pueda ser *a posteriori*, pues dicho término es empleado en otros artículos de la misma Constitución en el sentido de significar un acto previo para la realización de otro. Así, por ejemplo, cuando el artículo 14 de la Constitución dispone que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus posesiones o derechos, sino mediante juicio, está significando claramente con el término "mediante" la necesidad de que el juicio sea previo a la privación que en el propio precepto se prevé.

La tesis contraria sostiene que no puede pensarse que la Constitución exija la indemnización previa, aunque se trate de una venta forzada de bienes y aunque haya otros textos Constitucionales en que tenga un significado diferente la palabra "mediante", porque el cambio que al emplear esta palabra hizo el término usado por la constitución de 1857, revela claramente que hubo el propósito de variar el requisito que dicha Constitución establecía, no siendo por lo mismo necesario que la indemnización sea previa."<sup>54</sup>

Para Miguel Acosta Romero, la palabra "mediante", la define de la siguiente manera:

"Nuestra Constitución de 1917, introdujo el término "mediante", pero en realidad, "mediante" no significa después, a futuro como comúnmente se cree. Mediante quiere decir por medio de, que debe mediar indemnización entre la pretensión de privación y la

---

54 Fraga, Gabino Op. Cit. p. 387.

resolución de privación, esto es, primero la indemnización y luego la privación. Sin embargo, como ya vimos el Estado Mexicano goza de un plazo prudente para ser efectiva la indemnización, aún cuando el bien expropiado ya haya pasado a su dominio".<sup>55</sup>

Para el maestro, Andrés Serra Rojas, la indemnización es:

"El resarcimiento de los daños causados, que se cubren principalmente con dinero. La indemnización en materia de expropiación es la suma en dinero que el Estado cubre a la persona afectada con un procedimiento de expropiación".<sup>56</sup>

El doctor, Ignacio Burgoa, comenta al respecto:

"La indemnización. La expropiación, aunque sea un acto autoritario unilateral del Estado, tiene la apariencia de una venta forzosa. Por tal caso, dicho acto no es gratuito, sino oneroso. Es decir, el Estado, al expropiar a un particular un bien, al adquirir éste, tiene que otorgar en favor del afectado un contraprestación, la cual recibe el nombre de indemnización. A ella se refiere el artículo 27 Constitucional al establecer que "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."<sup>57</sup>

---

55 Acosta Romero, Miguel, Op. Cit. p. 443.

56 Serra Rojas, Andrés, *l. Derecho Administrativo*, Decimaquinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992. p. 367.

57 Burgoa, Ignacio, Op. Cit. p. 473

Los autores Luis H. Delgadillo y Manuel Lucero, establecen que:

“La indemnización constituye una de las garantías individuales a favor del expropiado y consiste en la retribución que hace el Estado en virtud de la lesión producida por la desposesión de la propiedad privada.”<sup>58</sup>

Enrique Pérez de León, define a la indemnización como: “La cantidad que en dinero, debe pagarse al propietario del bien afectado, para resarcirlo de los daños que se le causan”.<sup>59</sup>

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que como la indemnización en caso de expropiación es una garantía de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, es necesario que sea pagada si no en el momento preciso del acto posesorio, si a raíz del mismo, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrirla es violatoria de garantías. (Jurisprudencia, Suprema Corte de Justicia, 1917-1975, Segunda Sala, Tesis 380, pág. 6-48.)

También, ha sostenido la Corte, que cuando se trata de funciones sociales de urgente realización, el Estado puede ordenar el pago dentro de las posibilidades del Erario. (Jurisprudencia. Suprema Corte de Justicia. 1917-1965, Segunda Sala, Tesis 93).

---

58 Delgadillo Gutiérrez, Luis H., Lucero Espinoza, Manuel. Op. Cit. p. 105.

59 Pérez de León, Enrique- Op. Cit. p. 246.

### **e) El Procedimiento Expropiatorio.**

Con respecto a este punto, Gabino Fraga, señala que:

“Por lo que hace al procedimiento para decretar la expropiación, el artículo 27 constitucional dispone que la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, sin que prevenga ni la audiencia de los afectados ni la intervención de la autoridad judicial. La competencia de esta última la reduce a fijar el exceso de valor o demérito posteriores a la asignación del valor fiscal de los bienes expropiados o a la fijación del valor cuando no esté fijado en las oficinas rentísticas.

La Suprema Corte ha sostenido que en materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia, pues el artículo 27 constitucional no establece tal requisito (Juris. S. C. de J. 1917-1975. Pleno. Tesis 46, pág. 112 y Segunda Sala. Tesis 391, pág. 649). Sin embargo, la propia Corte ha reconocido que cuando la ley respectiva ordene que dentro del procedimiento se dé oportunidad al afectado para que presente sus defensas, hay obligación de seguir ese procedimiento (Jurisp. S. Corte 1917-1954, tesis 471, pág. 902)”<sup>60</sup>

La Ley de Expropiación en vigor establece que el Ejecutivo, por conducto de la dependencia competente, tramitará el expediente de expropiación y hará la declaratoria respectiva, la cual se publicará en el Diario Oficial y se notificará personalmente a los interesados (arts. 3º y 4º de la Ley de Expropiación).

---

<sup>60</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 383.

Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación, y una vez que éste se hubiese resuelto negativamente, o en caso de no haberse interpuesto, la autoridad administrativa que corresponda procederá a la ejecución de la declaratoria, salvo que se trate de satisfacción de necesidades colectivas, en caso de guerra o trastornos interiores; del abastecimiento de ciudades o poblaciones de viveres o artículos de consumo necesario, o de procedimientos para combatir epidemias, epizootias, incendios, plagas u otras calamidades públicas, o bien de medidas de defensa nacional o mantenimiento de la paz pública o de medidas para evitar la destrucción de los elementos naturales o los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, pues en todos esos casos la ejecución de la declaratoria respectiva se hará sin esperar la interposición ni la resolución del recurso de revocación (arts. 6º, 7º y 8º de la Ley de Expropiación).

La Ley establece, por último, un caso en el cual se puede dejar insubsistente la expropiación y reclamarse por el afectado la reversión del bien de que se trate, y es cuando éste no se destine al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años (art. 9º de la Ley de Expropiación).

La Constitución establece como garantía individual la de que la expropiación sólo puede hacerse mediante indemnización. Pero no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización, lo único que establece con ese carácter es la indemnización, de esta forma deja a las leyes secundarias determinar la época en que debe efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerlas como previa, como simultánea o como posterior a la expropiación pero siempre que en este último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior; de que el plazo guarde relación también justificada con las posibilidades presupuestales del Estado, y de que se dé una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente. De otro

modo el expropiado sufrirá una afectación no compatible con el principio, que domina la materia, de igualdad de todos los individuos frente a las cargas públicas.

La Ley establece que el importe de la expropiación será cubierto por el Estado o por el beneficiario, debiendo la autoridad expropiante fijar la forma y plazos en que la indemnización haya de pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de diez años (arts. 19 y 20 de la Ley de Expropiación).

Respecto en la especie en que debe hacerse el pago, es uniforme la idea de que el Estado debe cubrir las expropiaciones en dinero.

Cabe aclarar, que antes de las reformas del 6 de enero de 1992, donde se derogaron diversas fracciones del artículo 27 Constitucional, establecían que, las indemnizaciones en bonos de la deuda pública, que las leyes prevenían respecto a las expropiaciones agrarias, no era ilegal. No significaba otra cosa sino que al particular expropiado se le diera un título en el cual el Estado se reconocía deudor por cantidad determinada de dinero, pero la obligación de pagar en esta especie indudablemente existía, a pesar de que quedaba aplazada la fecha del vencimiento del bono respectivo.

También, en el caso de las expropiaciones agrarias, la objeción no era fundada si se afirmaba que el pago no se hacía en dinero, sino que se hacía en bonos, pues en realidad el Gobierno no estaba liberado con la entrega de los bonos, sino que éstos constituían solamente un título que tenían que convertirse en efectivo, en los términos que la ley de la deuda pública agraria lo disponía.

La Constitución previene cuál es el monto de la indemnización que daba recibir el particular, al respecto señala que:

Conforme al artículo 27, fracción VI, párrafo segundo, el precio que se fije a la cosa expropiada debe basarse en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, y sólo en el caso de mejoras o de méritos posteriores a la fecha de la asignación del valor fiscal o cuando los valores no estuvieren fijados en las oficinas rentísticas, la propia Constitución establece el juicio pericial y la resolución judicial.

Por otra parte, se debe precisar cuales son las autoridades que intervienen en la fijación de la indemnización.

Ya en el texto Constitucional a que acabamos de referirnos, se indica que la autoridad judicial solamente interviene en los casos en que haya habido mejoras posteriores a la fijación del valor fiscal, o en el de que éste no exista registrado en las oficinas rentísticas, de tal manera que se puede concluir que la autoridad que ha de fijar la indemnización, fuera de esos casos excepcionales, es la autoridad administrativa, existiendo no sólo la razón que deriva del texto Constitucional, sino la circunstancia de que la fijación del monto de la indemnización no implica por su naturaleza la realización de un acto jurisdiccional.

De esta forma puede concluirse, que el acto de la fijación de la indemnización reviste tal carácter y que, por lo mismo, normalmente debe corresponder al Poder Ejecutivo, a falta de una prevención contraria a la Constitución, que vendría a ser una excepción al principio de separación de poderes.

El conflicto que diera lugar a la función jurisdiccional podría suscitarse después de que el Estado ha fijado el monto de indemnización, en caso de que el particular no estuviera de acuerdo con la cantidad que se le reconoce. Para tal evento, sí debe tener intervención la autoridad judicial.

La ley de expropiación, siguiendo estas ideas, establece que sólo cuando se controvierta el monto de la indemnización, se hará la consignación ante el juez correspondiente, ante quien las partes deberán designar peritos en un plazo de tres días y un tercero para el caso de discordia. Después de que los peritos y el tercero, en su caso, rindan su dictamen, el juez resolverá con vista de él lo que estime procedente, sin que contra su resolución quepa ningún recurso, debiendo procederse al otorgamiento de la escritura por el afectado o en su rebeldía por el juez. (artículos 11 a 18 de la Ley de Expropiación), (Cód. Fed. de Proc. Civiles, arts. 521 a 529).

El Doctor Ignacio Burgoa, señala que,

"En materia de expropiación, existe una intervención autoritaria sucesiva de los tres poderes constitucionales: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

En efecto, la ley suprema en el artículo 27, fracción VI, párrafo segundo, otorga facultad al Poder Legislativo, bien sea local o federal, según el caso, para expedir el ordenamiento que fije las causas de utilidad pública. Dicho ordenamiento puede tener el carácter de federal cuando se trate de casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la federación conforme a sus facultades constitucionales, o bien ostentar una naturaleza local cuando los objetivos que se persigan mediante la expropiación sean de la incumbencia constitucional de las entidades federativas. Como se ve, en el régimen jurídico a que está sometida la actividad expropiatoria estatal concurren los principios de constitucionalidad y legalidad en sentido estricto. El primero se traduce en la circunstancia de que sólo la Ley Suprema puede autorizar la expropiación como limitación a la propiedad

particular mediante las condiciones y requisitos que fija (utilidad pública e indemnización). La expropiación, tiene su fuente exclusiva en la Constitución, de tal manera de que si ésta no la previniese, aquélla no sería válida, pues su institución no es objeto de la legislación secundaria. El principio de legalidad se manifiesta en el hecho de que, no obstante que la Ley Fundamental autoriza la expropiación, las autoridades estatales están impedidas para llevar a cabo cualquier acto expropiatorio, sino se basan en la ley ordinaria (federal o local, según el caso), que establezca las causas de utilidad pública<sup>61</sup>. Los principios de constitucionalidad y de legalidad que caracterizan al régimen jurídico al cual está sometida la conducta expropiatoria del Estado, los consigna expresamente la Ley Suprema al establecer, en primer lugar, a modo de declaración general, que la expropiación procede por causa de utilidad pública y mediante indemnización (párrafo segundo del artículo 27) (*principio de constitucionalidad*) y, en segundo término, 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, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente” (*principio de legalidad*)...

La intervención del Poder Ejecutivo, local o federal, en materia de expropiación, consiste en la declaración concreta de cuándo procede, en un caso determinado, la expropiación de un bien o su ocupación temporal y en la realización consiguiente de la actividad expropiatoria, todo ello de acuerdo con la ley que previamente

---

61 La ley de expropiación para el Distrito Federal, que también es de carácter federal, delimita las causas de utilidad pública en su artículo primero.

haya fijado las causas de utilidad pública y el procedimiento correspondiente. La autoridad administrativa, se concreta a aplicar a un caso particular las normas generales constitucionales y legales que regulan la actuación expropiatoria de un Estado, ejecutando los actos concretos jurídicos y materiales inherentes a dicha aplicación (declaración de expropiación, ocupación de la propiedad privada, conocimiento del recurso administrativo de revocación que se da a favor del afectado, etc )

Por último, la injerencia que tiene el Poder Judicial en materia de expropiación se reduce, por declaración constitucional, a conocer de los conflictos que surjan entre las partes (el Estado y el particular), con motivo de la no equivalencia entre valor real actual y efectivo del bien expropiado y el valor catastral o fiscal de éste, en los términos indicados con antelación. Claro está, que esta intervención del Poder Judicial en materia de expropiación no excluye la facultad que tiene la jurisdicción federal de conocer de los diversos casos concretos que en dicha materia se presenten, a través del juicio de amparo que se establece en contra de la resolución administrativa que recaiga al recurso de revocación que haya interpuesto el particular contra la declaración de expropiación y sus consecuencias".<sup>62</sup>

El procedimiento expropiatorio instituido por la ley vigente, de noviembre de 1936, es el siguiente: el Ejecutivo Federal, tanto cuando se trate de materia federal como local por lo que respecta al Distrito Federal, se encarga previamente, por conducto del departamento administrativo o Secretaría de Estado que corresponda, de formular un estudio a cerca de si el bien que se pretende expropiar u ocupar temporalmente en cuanto

---

62 Burga Ignacio. Op. Cit. pp. 476 y 477.

a su dominio, efectivamente es útil para satisfacer una necesidad pública (utilidad pública) existente. En caso de que tal utilidad se constatare, el Ejecutivo de la Unión, a través de la autoridad administrativa que sea competente de acuerdo con la Ley de Secretarías de Estado, hace la declaración de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio respecto de un determinado bien, declaración que debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación (artículos 3° y 4° de la Ley de Expropiación). Esta publicación surte efectos de notificación del decreto expropiatorio, si se ignora el domicilio del afectado, es decir, si no está señalado ante la autoridad que haya substanciado el expediente de expropiación, pues en caso contrario dicho decreto debe notificarse personalmente. Si el propietario afectado no estuviere conforme con la declaración mencionada en cualquiera de sus tres fases, tiene derecho de interponer dentro de quince días hábiles, contados a partir de la notificación de la citada declaración, el recurso administrativo de revocación, contra ésta el cual se deducirá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o del Distrito Federal que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio (arts. 5 y 6 de la Ley de Expropiación). Ahora bien, la Suprema Corte ha esbozado el criterio de que con motivo del recurso administrativo de revocación previsto en los artículos 5 y 6 de dicha ley y dentro de su tramitación, los recurrentes tienen el derecho de ofrecer pruebas.

Por su parte, el artículo 7 de la citada Ley de Expropiación dispone: "Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5, o en caso de que éste se haya resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio que procedan". La regla general en materia de procedimiento expropiatorio consiste en que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la actividad expropiatoria, de ocupación temporal del bien afectado o la limitación de su dominio, en tanto no se resuelva. Se exceptúan de dicha regla general los casos en que mediante la expropiación, ocupación temporal o

limitación de dominio, se pretenda: a), satisfacer las necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; b), llevar a cabo el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo; c), combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas; d), obtener los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública; y e), evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad (art. 8 de la Ley de Expropiación en relación con las fracciones V, VI y X del artículo primero de este ordenamiento).

Por último, el artículo 9 concede al propietario afectado el derecho de reclamar, dentro del término de cinco años, la reversión del bien expropiado o la insubsistencia del acuerdo cuando haya sido ocupado temporalmente o cuando su dominio haya sido limitado, siempre y cuando dicho bien, "no haya sido destinado al fin que dio causa a la declaratoria respectiva".

**CAPÍTULO TERCERO**  
**MARCO JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN.**

### 3.1. BREVES COMENTARIOS SOBRE EL DERECHO COMPARADO.

#### AMÉRICA

La Constitución de la República de Paraguay, no establece qué pueda servir de garantía a la propiedad; por lo que todo debe ser obra de una ley secundaria, que por cierto no debe ser una garantía muy sólida.

La Constitución de Brasil, dice, que garantiza el derecho de propiedad en toda su plenitud, pero la única seguridad que da a tal derecho, es que la expropiación debe ser precedida de indemnización, dejando lo demás a una ley secundaria.

Las Repúblicas de Uruguay y Bolivia, hacen una cosa semejante a la establecida en la de Brasil, por lo que se teme que no sea muy efectiva esta garantía.

Debe señalarse, que en Bolivia, su Constitución, declara ser inviolable todo contrato celebrado por el Estado.

En la República de Chile, es inviolable la propiedad de la mano muerta, lo mismo que la del individuo, y nadie puede ser privado ni de las más pequeñas partes de ella, si no en virtud de sentencia judicial.

Más cuando la utilidad del Estado, calificada por una ley, pueda hacerse la ocupación temporal o expropiación definitiva de un bien ajeno, previa la competente indemnización, lo cual suponemos se hace por una declaración general. Y aquí, como se ve, hay la garantía de la previa indemnización, además de la calificación de la utilidad hecha por la ley.

Lo anterior, puede tal vez concluirse, de que no existe una ley especial que establezca las bases generales de la expropiación.

La República de Argentina, establece en su Constitución:

- Que la propiedad es inviolable.
- Que nadie puede ser privado de ella sino por sentencia fundada en ley.
- Que las causas de la expropiación debe ser aplicada por la ley.
- Que deba hacerse previa indemnización.
- Que sólo el Congreso puede decretar contribuciones.
- Que a ninguno puede exigirse servicio personal.
- Que esta prohibida toda confiscación.
- Que ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones ni exigir auxilios de ninguna especie.

La Constitución de Venezuela, declara que la nación garantiza la propiedad en todos sus derechos; que la propiedad sólo está sujeta a las contribuciones decretadas por la ley, a la decisión judicial y a la expropiación para obras públicas previa indemnización y juicio contradictorio.

## EUROPA

Si consultamos las leyes fundamentales del antiguo continente, tendremos desde luego la pena de no encontrar bien garantizada la propiedad en Austria, Bélgica, Francia, Grecia, Italia, Noruega y Portugal, pues la garantía que en principio ofrecen las Constituciones de estos países, queda expuesta en su aplicación práctica a los fáciles cambios de las leyes secundarias.

De modo que con excepción de Dinamarca, España, Inglaterra, Países Bajos, Rumania y Suiza, en todos lo demás países tiene el legislador una gran libertad de actuación que cambia con el estado de libertad política de las personas, sin llegar por supuesto nunca a la arbitrariedad.

En **Austria** está declarada inviolable la propiedad; más la reglamentación de la expropiación está confiada a una ley secundaria. Lo mismo sucede en Bélgica, Francia, Grecia, Italia, Noruega y Portugal.

En Dinamarca, España, Inglaterra, Países Bajos, Rumania y Suiza, tenemos mucho que aprender de su derecho constitucional para garantizar competentemente la propiedad.

En **Dinamarca**, se respeta la propiedad tanto, que su constitución establece que ninguno puede ser obligado a ceder su propiedad sino por causa de utilidad pública, y que esto no puede hacerse sino en virtud de una ley que así lo declare, y mediante una indemnización competente.

En **España**, declara en su Constitución, que nadie puede ser expropiado de sus bienes sino por causa de utilidad común y en virtud de mandamiento judicial, que no se ejecuta sin previa indemnización regulada por el juez con intervención del interesado.

La **Gran Bretaña** viene a otorgar también muy buenas garantías a la propiedad; de esta forma las leyes fundamentales declaran:

1º Ser inviolable la propiedad.

2º Que ninguno pueda ser expropiado sino por sentencia judicial.

- I. Por consecuencia de confiscación general por el crimen de felonía ó en consecuencia de confiscación de los objetos que hayan servido para perpetrar un delito.
- II. Por multa establecida por la ley, en que se haya incurrido.
- III. Por expropiación pronunciada por causa de utilidad pública; en este caso el propietario recibe una justa y previa indemnización determinada por un jurado o por un arbitraje si se trata de bienes de poca importancia.
- IV. Por remate judicial de los bienes de un deudor.
- V. Por exacción de impuestos.

En los **Países Bajos** ninguno puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública mediante una indemnización previa. Se necesita además que por una ley se declare previamente la necesidad de la expropiación o determinado motivo existente de utilidad pública.

Declara la Constitución que una ley general debe determinar los casos en que por el establecimiento de fortificaciones, construcción, reparación y conservación de diques, así como en el caso de enfermedades epidémicas o de otra circunstancia urgente, no es necesaria la declaración por medio de una ley especial.

La ley fundamental de **Rumania**, declara que toda propiedad es sagrada e inviolable. Declara también que ninguno puede ser expropiado sino por causa de utilidad pública legalmente acreditada y después de una justa y competente indemnización.

Para mayor garantía, agrega que por causa de utilidad pública es necesario entender únicamente las carreteras y caminos, la salubridad pública, así como los trabajos de defensa del país.

El Cantón de Ginebra es sobre todo el que mejor garantiza la propiedad, estableciendo en su ley fundamental que la propiedad es inviolable; más que la ley puede en interés del Estado o de un municipio exigir la enajenación de una propiedad raíz mediante la justa y previa indemnización de su valor. Y agrega, para mayor seguridad que la utilidad pública o comunal ha de ser declarada por una ley y la indemnización fijada por los tribunales.

### **3.2. BREVES COMENTARIOS, QUE EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN, ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS LEYES.**

#### **a) Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Este artículo, que contiene los principios y normas fundamentales que regulan la propiedad territorial, es una de las obras más meritorias y trascendentales del constituyente de Querétaro, debida a la promoción de un destacado grupo de diputados que lo calificaron en su iniciativa como "el más importante de todos cuantos contenga la Constitución". Dicha iniciativa difería radicalmente del precepto contenido en el proyecto de Venustiano Carranza.

Su inclusión dentro del Capítulo I del Título Primero, denominado "De las garantías individuales", obedece a razones históricas, aunque es ya opinión generalizada que, por su esencia normativa, no debería corresponder a esa ubicación, ya que, más que otorgar derechos al individuo, los restringe en favor de la sociedad, por lo que se le considera propiamente, como fuente de garantías sociales.

Sin embargo, históricamente se justifica su presencia dentro del capítulo mencionado, especialmente por que su antecedente constitucional inmediato, el Artículo

**27 de la Constitución de 1857, si consagraba una garantía individual al declarar inviolable la propiedad, estableciendo el requisito de la previa indemnización para los casos de expropiación por causa de utilidad pública.**

**Dentro de este artículo cabe distinguir algunos postulados y principios básicos, que estructuran genéricamente el régimen de la propiedad agraria.**

**Entre los primeros, el fundamental se refiere a al propiedad originaria de todas las tierras y aguas, la que establece en favor de la Nación, con lo que consagra su dominio pleno y eminente sobre el territorio nacional, quedando a él subordinados todos los derechos de propiedad de los particulares.**

**De lo anterior se desprende que, es el principio de que la Nación puede "en todo tiempo" -expresión que subraya lo imprescriptible de su derecho- imponer modalidades a la propiedad privada, cuando el interés público así lo determine. En esta forma, el artículo 27 substituye, en el concepto jurídico de la propiedad, la vieja tesis individualista del derecho subjetivo destinado únicamente a producir beneficios a su titular, por la doctrina de la propiedad como una función social que tiene por objeto hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación. Este postulado se confirma más adelante, cuando el propio precepto dispone que se dicten medidas para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.**

**Es importante señalar que, sin embargo, el artículo 27 Constitucional, reconoce el sistema de la propiedad privada, aunque con las limitaciones ya señaladas.**

**Otro enunciado básico dentro de este precepto es el que se refiere a la expropiación por causa de utilidad pública, para la que ya no se exige la indemnización como condición previa, sino que dicho requisito puede cubrirse después de que el Estado**

haya ocupado los bienes expropiados a particulares, con lo que se simplifican los trámites y se da mayor eficacia al principio del interés público.

Otro aspecto que debe destacarse, es el relativo a la distinción que este artículo hace de la condición jurídica del suelo: el dominio del suelo superficial o superior puede ser transmitido en propiedad privada, pero el subsuelo y sus riquezas corresponden al dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación y sólo pueden ser poseídos y explotados a título de concesión.

Así pues, la expropiación, tiene su fuente exclusiva en la Constitución, de tal manera que si ésta no la previniese, aquélla no sería válida, pues su institución no es objeto de la legislación secundaria. El principio de legalidad se manifiesta en el lecho de que, no obstante que la ley fundamental autorice la expropiación, las autoridades estatales están impedidas para llevar a cabo cualquier acto expropiatorio, sino se basan en una ley ordinaria (federal o local, según el caso), que establezca las causas de utilidad pública. Los principios de constitucionalidad y de legalidad que caracterizan al régimen jurídico al cual esta sometida la conducta expropiatoria del Estado, los consigna expresamente la Ley Suprema al establecer, en primer lugar, a modo de declaración general, que la expropiación procede por causa de utilidad pública y mediante indemnización (párrafo segundo del artículo 27 Constitucional) (principio de constitucionalidad) y en segundo término, que "las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinaran los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativas hará la declaración correspondiente" (principio de legalidad). Estos dos principios además, han sido reconocidos por la Suprema Corte al afirmar ésta que:

"La Constitución General, con objeto de prevenir que se cometan arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad privada, por causa de utilidad pública, ha dispuesto que las leyes

de Federación o de los Estados determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad particular y que de acuerdo con esas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. De manera que es necesario: primero, la existencia de una ley que determine los casos genéricos en que haya utilidad pública; y segundo, que el Ejecutivo, aplicando esa ley, decida en cada caso si existe o no esa necesidad, para que se verifique la expropiación. Llevada a cabo sin que se cumplan las formalidades, importa una violación de garantías".<sup>63</sup>

La intervención de Poder Ejecutivo, local o federal, en materia de expropiación, consiste en el declaración concreta de cuándo procede, en un caso determinado, la expropiación de un bien o su ocupación temporal y en la realización consiguiente de la actividad expropiatoria, todo ello de acuerdo con la ley que previamente haya fijado las causas de utilidad pública y el procedimiento correspondiente. La autoridad administrativa, se concreta a aplicar a un caso particular las normas generales constitucionales y legales que regulan la actuación expropiatoria del Estado, ejecutando los actos concretos jurídicos y materiales inherentes a dicha aplicación (declaración de expropiación, ocupación de la propiedad privada, conocimiento del recurso administrativo de revocación que se da a favor del afectado).

La injerencia que tiene el Poder Judicial en materia de expropiación se reduce, por declaración constitucional, a conocer los conflictos que surgen entre las partes (el Estado y el particular), con motivo de la no equivalencia entre el valor real, actual y efectivo del bien expropiado y el valor catastral o fiscal de éste, en los términos indicados con antelación. Claro está que la intervención del Poder Judicial en materia de expropiación no excluye la facultad que tiene la jurisdicción federal de conocer de los

---

63 Torno XL, pág. 685, y tomo XXXVI, pág. 2269, de la Quinta Epoca y tesis jurisprudencial 100 de la Compilación 1917-1965, y 394 del Apéndice 1975, Segunda Sala (Tesis 371 del Apéndice 1983).

diversos casos concretos que en dicha materia se presenten, a través del juicio de amparo que se entable en contra de la resolución administrativa que recaiga al recurso de revocación que haya interpuesto el particular contra la declaración de expropiación y sus consecuencias.

**b) Ley de Expropiación.**

A continuación me permito transcribir textualmente la Ley de Expropiación, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de noviembre de 1936, que rige en la actualidad:

**LEY DE EXPROPIACIÓN**

**Artículo 1o.** Se considera de utilidad:

**I.** El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

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

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

**IV.** La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o

históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;

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

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

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

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

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

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

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

XII. Los demás casos previstos por leyes especiales.

**Artículo 2o.** En los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1o., previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

**Artículo 3o.** La Secretaría de Estado, departamento administrativo o Gobierno del Distrito Federal, según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en Decreto respectivo.

**Artículo 4o.** La declaratoria a que se refiere el artículo anterior, se hará mediante Decreto que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse su domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo 5o.** Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del Decreto, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.

**Artículo 6o.** El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.

**Artículo 7o.** Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o. o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropiación u

ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

**Artículo 8o.** En los casos a que se refiere las fracciones V, VI y X del artículo 1o. De esta Ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación del dominio.

**Artículo 9o.** 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 que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados.

Dicha autoridad dictará 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.

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

**Artículo 10.** 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 bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

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

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

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

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

**Artículo 15.** El juez fijará un plazo que no excederá de sesenta días para que los peritos rindan dictamen.

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

**Artículo 17.** Contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no 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.

**Artículo 18.** Si la ocupación fuere temporal, el monto de la indemnización quedará a juicio de peritos; y a resolución judicial en el caso de la limitación de dominio.

**Artículo 19.** El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio.

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

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

**Artículo 20.** La indemnización deberá pagarse dentro del término de diez años a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.

**Artículo 21.** Esta Ley es de carácter federal en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, y de carácter local para el Distrito Federal.

La aplicación de esta Ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte y, en su caso, en los acuerdos arbitrales que se celebren.

Como se puede observar en el artículo 1o. de la Ley de Expropiación, el legislador tiene facultades discrecionales para enumerar en la ley, los casos de utilidad pública que considera preferentes en un momento determinado, a reserva de incluir en la ley otros que tienen importancia o de excluir a aquéllos que la hayan perdido.

El artículo 2o. de la Ley de Expropiación, establece que en los casos de utilidad pública procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio.

Este precepto puede inducir a pensar que la expropiación constituye una figura jurídica diversa de las otras afectaciones parciales del dominio; pero la verdad es que, de acuerdo con la doctrina general en la materia, la expropiación puede tener por objeto o el derecho de propiedad íntegramente considerado o sólo alguno de sus atributos, o cualquiera otra clase de derechos, según lo requiera la causa de utilidad pública que pretenda satisfacer.<sup>64</sup>

En los artículos 3o. y 4o. de la Ley de Expropiación, establece que el Ejecutivo, por conducto de la dependencia competente, tramitará el expediente de expropiación y hará la declaratoria respectiva, mediante Decreto, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y se notificará personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirán efectos de notificación personal una segunda publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Los artículos 5o., 6o., 7o. y 8o. de la Ley de Expropiación, señalan que, los propietarios afectados podrán interponer dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo o Decreto, recurso administrativo de revocación, y una vez que éste se hubiere resuelto negativamente, o en caso de no haberse interpuesto, la autoridad administrativa que corresponda procederá a la ejecución de la declaratoria salvo que se

<sup>64</sup> Fraga, Gabino, *Título Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., Vigésimosexta Edición, México, 1990, p. 383.

trate de satisfacción de necesidades colectivas, en caso de guerra o trastornos interiores, del abastecimiento de ciudades o poblaciones, de víveres o artículos de consumo necesario, o de procedimientos para combatir epidemias, epizootias, incendios, plagas u otras calamidades públicas, o bien de medida de defensa nacional o mantenimiento de la paz pública o de medidas para evitar la destrucción de los elementos naturales o los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, pues en todos esos casos la ejecución de la declaratoria respectiva se hace sin esperar la interposición ni la resolución del recurso de revocación.

En el artículo 9o. de la Ley de Expropiación, establece un caso en el cual se puede dejar insubsistente la expropiación y reclamarse por el afectado la reversión del bien de que se trate, y es cuando éste no se destine al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años.

En el artículo 10. de la Ley de Expropiación, señala el precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, el cual será equivalente al valor comercial que se fije; pero nunca inferior a valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

En los artículos 11 al 18. de la Ley de Expropiación, establecen que sólo cuando se controvierta el monto de la indemnización, se hará la consignación al juez correspondiente, ante quien las partes deberán designar peritos en un plazo de tres días y un tercero para el caso de discordia. Después de que los peritos y el tercero, en su caso, rindan su dictamen, el juez resolverá con vista de él lo que estime procedente, sin que contra su resolución quepa ningún recurso, debiendo procederse al otorgamiento de la escritura por el afectado o en su rebeldía por el juez.

Los artículos 19 y 20. de la Ley de Expropiación, establecen que el importe de la expropiación será cubierto por el Estado, o por el beneficiario, debiendo la

autoridad expropiante fijar la forma y plazos en que la indemnización haya de pagarse, los que no abarcan nunca un período mayor de diez años, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.

En el artículo 21. de la Ley de Expropiación, establece que la misma, es de carácter federal en lo que compete a la Federación y de carácter local para el Distrito Federal.

Señala además, que la aplicación de esta Ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte, y en su caso, en los acuerdos arbitrales que se celebren.

**c) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

En el artículo 27 fracción XIX, de esta Ley, establece que a la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: "Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia".

**d) Ley de Vías Generales de Comunicación.**

El Artículo 21 de esta Ley, establece que, las vías generales de comunicación son de utilidad pública. En consecuencia, la Secretaría de Comunicaciones, a solicitud de los interesados o por sí misma cuando se trate de vías construidas por el Gobierno Federal o en cooperación con las autoridades locales, declarará y fundará administrativamente, en nombre del Ejecutivo, la expropiación de los terrenos, construcciones, aguas y materiales de propiedad particular que se requieran para la construcción, establecimiento, reparación o mejoramiento de dichas vías , sus servicios

**auxiliares y demás dependencias o accesorios. La expropiación se hará con arreglo a las bases siguientes:**

**I. La Secretaría de Comunicaciones, para declarar la expropiación correspondiente, determinará el lugar y la extensión de los terrenos y aguas y el volumen de éstas, así como las construcciones y materiales que deban apropiarse, previo estudio de las necesidades de la vía;**

**II. Si para la construcción y establecimiento de la vía hubiese necesidad de ocupar terrenos, aguas u obras ya utilizadas por otra o destinados a diferentes usos de la misma, la Secretaría de Comunicaciones, oyendo a los interesados, examinará si la ocupación de esos bienes para la nueva vía causa a la anterior perjuicios de tal manera graves que hagan inconveniente el establecimiento de la proyectada, y decidirá si se cambia la ruta de ésta o si es de llevarse a cabo la expropiación; en este caso, la nueva vía estará obligada a pagar a la antigua la indemnización a que hubiere lugar por la ocupación de terreno, aguas u obras, interrupción de tránsito o daño material que le causare; y**

**III. Si hubiere necesidad de ocupar terrenos, aguas o construcciones afectas a una obra de utilidad pública, el destino definitivo de las mismas lo determinará la Secretaría de Comunicaciones, de acuerdo con la de Hacienda y Crédito Público, cuando se trate de bienes de propiedad federal; en el caso de que los bienes mencionados pertenezcan a los Estados, municipios o particulares, la Secretaría de Comunicaciones determinará su destino, oyendo previamente a los interesados.**

El Artículo 22 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, señala que, la substanciación del procedimiento de expropiación se hará en la forma y términos que fija la ley de la materia.

El Artículo 23 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, establece que, el expropiado o su causahabiente tendrá derecho, dentro del término de cinco años, a reivindicar la cosa expropiada o la parte correspondiente, cuando la totalidad o una parte de ella no se utilizare o se aplicare a uso distinto de aquél para el que se autorizó la expropiación.

En este caso, el expropiado o su causahabiente no estarán obligados a devolver otra suma que la que el expropiante hubiere pagado por vía de indemnización, o la parte proporcional en su caso.

El plazo de cinco años, a que se refiere este artículo, se contará desde la fecha en que los bienes materia de la expropiación queden desafectos al uso para el que se autorizó la expropiación.

**e) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.**

El Artículo 2o. de esta ley establece que, se consideran de utilidad público e interés social:

**I. Las acciones de planear y ordenar los usos, destinos y reservas de su territorio y el desarrollo urbano del Distrito Federal;**

**II. La regularización de la tenencia de tierra.**

El Artículo 80. de esta ley, señala que, la determinación de los destinos, usos y reservas de tierras, aguas y bosques son inherentes a la utilidad pública y el interés social, que caracteriza la naturaleza jurídica del derecho de propiedad, de acuerdo con lo previsto en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional y con el artículo 830 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

El Artículo 39. de esta ley, establece que, si para la ejecución de las obras de utilidad o interés públicos resulta necesaria la ocupación parcial o total, temporal o definitiva, de predios o bienes de propiedad particular, se procederá a su adquisición, a la celebración de los convenios correspondientes, a su limitación de dominio o a su expropiación con apego todo ello a las disposiciones constitucionales y legales que sean aplicables.

El Artículo 45., señala que, para efectos de esta ley se entiende por:

I. Destinos: Los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas áreas o predios;

II. Usos: Los fines particulares a que se podrán dedicar determinadas áreas o predios; y

III. Reservas: Las áreas que serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población.

El Artículo 82., de esta ley, dice que, en el caso de que los propietarios o poseedores no cumplan con las obligaciones o convenios indicados en los artículos 80 y 81 de la presente ley, (en los planes parciales de mejoramiento), el Departamento del

Distrito Federal podrá proceder a la expropiación por causa de utilidad pública e interés social.

Cuando por la magnitud del importe total de las indemnizaciones no puedan ser inmediatas, aquél será cubierto por el Departamento del Distrito Federal, o por la persona de derecho público o privado a cuyo patrimonio pasen los bienes expropiados, en la medida y plazos en que se capten los recursos provenientes del proceso de mejoramiento.

**f) Ley General de Asentamientos Humanos.**

El Artículo 5o. de esta ley, establece que, se considera de utilidad pública:

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

**II. La ejecución de planos o programas de desarrollo urbano;**

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

**IV. La regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población;**

**V. La edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular;**

**VI. La ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;**

**VII. La protección del patrimonio cultural de los centros de población, y**

**VIII. La preservación del equilibrio ecológico y protección del ambiente de los centros de población.**

El Artículo 33., fracción VIII, de esta ley, señala que, para la ejecución de acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población, además de las previsiones señaladas en el artículo 32 de la misma ley, la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones para: "La celebración de convenios entre autoridades y propietarios o la expropiación de sus predios por causa de utilidad pública".

**g) Código Civil para el Distrito Federal (C.C.D.F.).**

El Artículo 830. del C.C.D.F., establece que el propietario de un cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

El Artículo 831. del C.C.D.F., señala que, la propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

El Artículo 832. del C.C.D.F., establece que, se declara de utilidad pública la adquisición que haga el Gobierno de terrenos apropiados a fin de venderlos para la constitución de patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitaciones que se alquilen a familias pobres, mediante el pago de una renta módica.

El Artículo 833. del C.C.D.F., dice que, el Gobierno Federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables

y características manifestaciones de muestra nacional, de acuerdo con la ley especial correspondiente.

El Artículo 834. del C.C.D.F., señala que, quienes actualmente sean propietarios de las cosas mencionadas en el artículo anterior, no podrán enajenarlas o gravarlas ni alterarlas en forma que pierdan sus características, sin autorización del C. Presidente de la República, concedida por conducto de la Secretaria de Educación Pública y Bellas Artes.

El Artículo 835. del C.C.D.F., señala que, la infracción del artículo que precede se castigará como delito de acuerdo con lo que disponga el código de la materia.

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

#### **h) Código Federal de Procedimientos Civiles (C.F.P.C.).**

El Artículo 521. del C.F.P.C., establece que, declarada administrativamente la expropiación, la parte del precio de la misma que haya de fijarse judicialmente, lo será en los términos de los artículos siguientes.

El Artículo 522. del C.F.P.C., señala que, el Ministerio Público Federal ocurrirá al tribunal competente, aportando los datos indispensables para el exacto conocimiento de los bienes o derechos que han de valuarse, y en el mismo escrito, nombrará perito de su parte, y propondrá tercero para el caso de discordia.

El Artículo 523. del C.F.P.C., establece que, de la promoción, se correrá traslado al expropiado, con las copias de ley, señalándole el término de cinco días para que nombre perito de su parte, y manifieste si esta conforme con la disposición del tercero, hecha por el Ministerio Público.

El Artículo 524. del C.F.P.C., señala que, si el expropiado hiciere el nombramiento de su perito, y estuviere conforme con el nombramiento del tercero propuesto por el Ministerio Público, previa aceptación y protesta de los peritos, les fijará, el tribunal, el término que estimare suficiente para rendir su dictamen, según la naturaleza de los bienes que hayan de valuarse y la situación de los mismos.

El Artículo 525 del C.F.P.C., establece que, rendidos los dictámenes, si éstos no discreparen en más de un diez por ciento, promediará el juzgador sus resultados, y fijará el valor en el que resulte de este promedio. Si discreparen en más de un diez por ciento, recurrirá a la intervención del perito tercero, el que, dentro del plazo que se le señale, y con vista de los correspondientes dictámenes, fijará el valor que estime justo, exponiéndolo, con la amplitud y precisión necesaria para la ilustración del tribunal, las razones en que apoye su parecer.

El Artículo 526. del C.F.P.C., señala que, con vista del dictamen del perito tercero, pronunciará el tribunal su resolución.

El Artículo 527. del C.F.P.C., establece que, si la parte expropiada no estuviere conforme con la disposición del perito tercero hecha por el Ministerio Público, el nombramiento lo hará el tribunal.

El Artículo 528. del C.F.P.C., establece que, fijado judicialmente el importe de la expropiación, se procederá al otorgamiento de los títulos que correspondan

conforme a la ley, poniéndose la cosa a disposición de la autoridad, sino ha tomado ya administrativamente posesión de ella, y el precio, a la disposición de la parte expropiada.

Si ésta se negare a recibirlo, se depositará su importe en una Institución de crédito capacitada para ello y, si se negare a firmar los títulos traslativos del dominio, lo hará el tribunal, en su rebeldía.

El Artículo 529. del C.F.P.C., señala que, si la parte expropiada no nombra perito dentro del término de cinco días a que se refiere el artículo 523, lo hará el tribunal, en su rebeldía, y si se opusiere al procedimiento de valuación, se dará éste por terminado, y el Ministerio Público formulará demanda en contra de dicha parte, en los términos dispuestos por el libro segundo, conforme a los cuales se seguirá el juicio, hasta su conclusión.

**i) Ley de la Propiedad Industrial.**

El Artículo 77., de esta ley, establece que, por causas de emergencia o seguridad nacional y mientras duren éstas, el Instituto por declaración que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, determinará que la explotación de ciertas patentes pueda hacerse mediante la concesión de licencias de utilidad pública, en los casos en que, de no hacerlo así, se impida, entorpezca o encarezca la producción, prestación o distribución de satisfactores básicos para la población.

Para la concesión de esas licencias se procederá en los términos del párrafo segundo del artículo 72 y no podrán tener carácter de exclusivas o trasmisibles.

Para efectos del artículo anterior, me permito transcribir el párrafo segundo del artículo 72 de la Ley de la Propiedad Industrial, que al respecto establece:

“Previa audiencia de las partes, el Instituto decidirá sobre la concesión de la licencia obligatoria y, en caso de que resuelva concederla, fijará su duración, condiciones, campo de aplicación y monto de las regalías que correspondan al titular de la patente.”

**j) Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Minas.**

El Artículo 6o. de la Ley Minera, establece que, “la expropiación, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades”.

El Artículo 7o., Fracción VII, de la Ley Minera, señala que, son atribuciones de la Secretaría: “Integrar el expediente y resolver en los términos de la presente ley y la de la materia sobre la solicitud de expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbres de terrenos industriales para llevar a cabo la exploración, explotación y beneficio de minerales o sustancias sujetos a la aplicación de esta ley”.

El Artículo 19., Fracción IV, de la Ley Minera, dice que, las concesiones de exploración y de explotación confieren derecho a: “Obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terrenos, jales, escorias y graseros”.

El Artículo 21., de la Ley Minera, establece que:

"La Secretaría de Energía, Minas E Industria Paraestatal, resolverá sobre la procedencia de las solicitudes de expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre, previa audiencia de la parte afectada y dictamen técnico fundado. El monto de la indemnización se determinará por medio de avalúo practicado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, con base en los criterios que fija el reglamento de la presente ley.

Tratándose de expropiaciones, cuando proceda, la Secretaría someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la resolución respectiva.

Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales se sujetarán a lo dispuesto por la Legislación Agraria."

El Artículo 44., de la Ley Minera, señala que, procederá la reversión de los bienes expropiados y la declaración de insubsistencia de las resoluciones de ocupación temporal o constitución de servidumbre, cuando:

I. Las obras o trabajos por desarrollar no se inicien dentro de los 365 días naturales siguientes a la fecha de inscripción de la resolución respectiva en el Registro Público de Minería, sin que medie causa de fuerza mayor;

II. Las obras o trabajos por ejecutar se suspendan por el término de un año, salvo en los casos a que alude el artículo 31 de la presente Ley;

**III. El terreno objeto de las mismas sea destinado a un uso distinto de aquél que justificó la afectación;**

**IV. Se incumpla el pago de la indemnización;**

**V. Se declare nula o cancele la concesión en base en la cual se ejerció el derecho a obtenerla, excepto por las causas previstas por los artículos 40, párrafo final, y 42, fracción III de esta ley, o**

**VI. Judicialmente así se ordene.**

En los casos de expropiación, la reversión de los bienes en favor del afectado procederá cuando su causa ocurra dentro de los cinco años siguientes a la fecha de notificación del decreto respectivo.

**k) Reglamento de la Ley Minera.**

El Artículo 41., Fracción VII, del Reglamento de la Ley Minera, señala que, las solicitudes de expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre, deberán contener: "Obras y trabajos que se ejecutarán, uso que se dará al terreno y razones que fundamenten la expropiación ocupación temporal o servidumbre."

El Artículo 44. del Reglamento de la Ley Minera, establece que: "Las indemnizaciones por concepto de expropiación deberán cubrirse en una sola exhibición, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del Decreto respectivo."

**1) Ley Agraria.**

**El Artículo 93., establece que, los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública:**

**I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos;**

**II. La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo;**

**III. La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo de la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros;**

**IV. Explotación de petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la Nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones;**

**V. Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural;**

**VI. Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes y servicios de indudable beneficio para la comunidad;**

**VII. La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como**

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

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

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

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

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

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

El Artículo 96., establece que, la indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos. Si dicha expropiación sólo afecta parcelas asignadas a determinados ejidatarios, éstos recibirán la indemnización en la proporción que les corresponda. Si existiere duda sobre las proporciones de cada ejidatario, la Procuraduría Agraria intentará la conciliación de intereses y si ellos no fuera posible, se acudiría ante el tribunal agrario competente para que éste resuelva en definitiva.

El Artículo 97., señala que, cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la revisión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio.

Para efectos de esta ley, me permito exponer, algunos artículos, del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria y de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

**m) Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.**

En el artículo 2o., de este Reglamento, establece que: "En los términos de la Ley, la Procuraduría está encargada de los derechos de los ejidatarios y comuneros y sus sucesores, de los ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados, posesionarios, jornaleros agrícolas, colonos, nacionaleros y campesinos en general. Igualmente está facultada para proporcionar la asesoría necesaria a dichas personas y núcleos agrarios.

La procuraduría ejercerá dichas atribuciones a petición de parte, o de oficio de conformidad con lo establecido por la Ley y el presente Reglamento".

En el artículo 4o., fracciones I, II, III, IV, y V, de este Reglamento, señala algunas atribuciones que a la letra dicen:

I. Asesorar a los núcleo de la población, ejidatarios, comuneros y campesinos en los contratos, convenios o cualquier otro acto jurídico que celebren entre sí o con terceros para el uso, destino, sesión, aportación, transmisión, adquisición o enajenación de derechos y bienes agrarios.

II. Orientar a los ejidos, comunidades, campesinos y pequeños propietarios, en forma individual o colectiva, y en su caso gestionar en su nombre ante las dependencias de la Administración Pública Federal, para la obtención de permisos, concesiones, licencias o autorizaciones que se requieran para la explotación y aprovechamiento integral de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan.

III. Vigilar que se respete el fundo legal del ejido, cuidando de su conservación.

IV. Actuar como arbitro y dictaminar en los casos en que las partes no lleguen a un avenimiento y designen a la Institución con ese carácter.

V. Recibir, investigar y en su caso canalizar a las autoridades competentes, las quejas y denuncias interpuestas relativas a:

- a) Divisiones de terrenos ejidales y comunales, transmisiones, acaparamiento y en general cualquier hecho o acto jurídico, que contravengan las leyes agrarias;
- b) Faltas y delitos atribuibles a los representantes de los núcleos agrarios; y
- c) Presuntas violaciones a la legislación de la materia cometidas por servidores públicos en la tramitación de los procedimientos y juicios agrarios, así como en la ejecución de resoluciones presidenciales y sentencias judiciales".

El artículo 5o., señala que: "Las autoridades federales, estatales y municipales coadyugarán con la Procuraduría para el debido ejercicio de las atribuciones encomendadas a la misma, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, están obligadas a facilitar a la Procuraduría la documentación e informes que les solicite en el ejercicio de sus funciones".

Cabe mencionar, que la Procuraduría Agraria, es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

#### **n) Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.**

En el artículo 1o., de esta Ley, establece que: "Los tribunales Agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional".

En el artículo 2o., de esta Ley, señala que: "los Tribunales Agrarios se componen de: I. El Tribunal Superior Agrario, y II. Los Tribunales Unitarios Agrarios".

El artículo 3o., de esta Ley, establece que: "El Tribunal Superior Agrario se integra por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá.

El Tribunal Superior tendrá su sede en el Distrito Federal.

Los Tribunales Unitarios estarán a cargo de un magistrado numerario.

Habrá magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los titulares. Uno para el Tribunal Superior y en número que disponga el Reglamento para los Tribunales Unitarios".

El artículo 5o., de esta Ley, establece que: "Para los efectos de esta Ley, el territorio de la República se dividirá en distrito, cuyos límites territoriales determinará el Tribunal Superior Agrario, pudiéndolos modificar en cualquier tiempo.

Para cada uno de los referidos distritos habrá el número de tribunales unitarios que determine el propio Tribunal Superior".

El artículo 9o. de esta ley, establece en sus fracciones I, II, III y IV, que el Tribunal Superior Agrario será competente para conocer:

I. Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de

uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;

II. Del recurso de revisión de sentencias de los Tribunales Unitarios relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal;

III. Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias;

IV. De conflictos de competencia entre los Tribunales Unitarios;"

El artículo 10o., de esta Ley, establece que: "El Tribunal Superior podrá conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten. Esta facultad se ejercerá a criterio del Tribunal, ya sea de oficio o a petición fundada del Procurador Agrario.

**ñ) Ley General de Bienes Nacionales.**

De acuerdo con el artículo 63, fracción II, de esta Ley, establece que: "En las distintas operaciones inmobiliarias en las que cualquiera de las dependencias de la Administración Pública Federal sea parte, corresponderá a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales lo siguiente:

II. Fijar el monto de la indemnización por la expropiación de inmuebles que realice la Administración Pública Federal, tratándose tanto de propiedades privadas como de inmuebles sujetos al régimen ejidal o comunal;"

**o) Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.**

El artículo 2o., de este Reglamento, establece que: “La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales tendrá por objeto practicar los avalúos de bienes inmuebles que lo sean por naturaleza o por disposición de ley, siempre y cuando en la operación sean parte las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, y determinar el monto de la renta que estas últimas deben cobrar o pagar por los inmuebles que den o tomen en arrendamiento”.

El artículo 9o., fracción VI, de este Reglamento, establece que: para el cumplimiento de su objeto, la Comisión tendrá la siguiente atribución:

“VI. En los casos de expropiación, determinar el monto de la indemnización que deba cubrirse a los afectados, de conformidad con el artículo 10 de la Ley de Expropiación;”.

**p) Ley de Aguas Nacionales.**

El Artículo 6o., señala que, compete al Ejecutivo Federal:

I. Expedir los decretos para el establecimiento o supresión de la veda de aguas nacionales, en los términos del Título Quinto de la presente ley;

II. Reglamentar el control de la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, inclusive las que hayan sido libremente alumbradas, así como de las aguas superficiales, en los términos del Título Quinto de la presente ley;

**III. Establecer distritos de riego cuando implique expropiación por causa de utilidad pública;**

**IV. Expedir por causas de utilidad pública los decretos de expropiación, de ocupación temporal, total o parcial de los bienes, o la limitación de los derechos de dominio; y**

**V. Las demás atribuciones que señale la ley.**

**El Artículo 7o., establece que, se declara de utilidad pública:**

**I. La adquisición o aprovechamiento de los bienes inmuebles que se requieran para la construcción, operación, mantenimiento, conservación, rehabilitación, mejoramiento o desarrollo de las obras públicas hidráulicas y de los servicios respectivos, y la adquisición y aprovechamiento de las demás instalaciones, inmuebles y vías de comunicación que las mismas requieran;**

**II. La protección, mejoramiento y conservación de cuencas, acuíferos cauces, vasos y demás depósitos de propiedad nacional, así como la infiltración de aguas para reabastecer mantos acuíferos y la derivación de las aguas de una cuenca o región hidrológica hacia otras;**

**III. El aprovechamiento de las aguas nacionales para la generación de energía eléctrica destinada a servicios públicos;**

**IV. Restablecer el equilibrio hidrológico de las aguas nacionales, superficiales o del subsuelo, incluidas las limitaciones de**

extracción, las vedas, las reservas y el cambio en el uso del agua para destinarlo al uso doméstico;

V. La instalación de plantas de tratamiento de aguas residuales y la ejecución de medidas para el reuso de dichas aguas así como la construcción de obras de prevención y control de la contaminación del agua;

VI. El establecimiento en los términos de esta ley de distritos de riego o unidades de drenaje, y la adquisición de las tierras y demás bienes inmuebles necesarios para integrar las zonas de riego o drenaje;

VII. La prevención y atención de los efectos de los fenómenos meteorológicos extraordinarios que pongan en peligro las personas o instalaciones; y

VIII. La instalación de los dispositivos necesarios para la medición de la cantidad y calidad de las aguas nacionales.

**CAPÍTULO CUARTO**  
**ASPECTOS SOBRESALIENTES DE LA EXPROPIACIÓN.**

#### **4.1. PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN.**

El artículo 27 Constitucional, párrafo segundo y la fracción VI del mismo precepto, contienen el imperativo del pago de la indemnización en todo caso de expropiación, cuyo estudio obliga al análisis de dos problemas: la oportunidad del pago y la fijación de su monto.

En relación con el primero, la Constitución en vigor, establece la exigencia de que “medie” el pago de la indemnización, pero no determina si éste debe hacerse antes, en él o después del acto expropiatorio, dando lugar a un debate que no se presentaba en la norma constitucional del 1857 que la precedió, que ordenaba el pago “previo” de la indemnización. Basados en este principio, hay quienes afirman que el pago de la indemnización no debe hacerse “a posteriori”, sino simultáneamente al acto expropiatorio, el importe fijado para la indemnización. Hay quienes por el contrario, estiman que el texto de la Constitución de 1917, al emplear la palabra “mediante” quiso modificar en forma radical los principios de la que le precedió, que empleaba también en forma expresa, el término “previa”.

Para efectos de esta monografía, la palabra “mediante”, significa o implica su existencia pero no el momento de su pago; es decir, “por medio de”.

Lo anterior, en virtud de que las leyes secundarias, determinan la época en que el pago debe efectuarse, pudiendo establecerlo como previo, como simultáneo o como posterior a la expropiación. Pero siempre que en este último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior.

Así, la Ley de Expropiación, en sus artículos 19 y 20 establecen que el importe de la expropiación, será cubierto por el Estado o por el beneficiario, debiendo la autoridad expropiante fijar la forma y plazo en que la indemnización haya de pagarse, lo

que no abarcará nunca un periodo mayor de diez años. Sin embargo, tal fijación se contradice con el artículo 19 de la Ley de la Expropiación, que prevé: "el importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio".

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en el artículo 82, párrafo segundo, establece:

"Cuando por la magnitud del importe total de las indemnizaciones no puedan ser inmediatas, aquél será cubierto por el Departamento del Distrito Federal, o por la persona de derecho público o privado a cuyo patrimonio pasen los bienes expropiados, en la medida y plazos en que se capten los recursos provenientes del proceso de mejoramiento".

Asimismo, el artículo 528 del Código Federal de Procedimiento Civiles, establece que:

"Fijado judicialmente el importe de la expropiación, se procederá al otorgamiento de los títulos que correspondan conforme a la ley, poniéndose la cosa a disposición de la autoridad, sino ha tomado ya administrativamente posesión de ella, y el precio, a la disposición de la parte afectada".

Por otra parte, el Reglamento de la Ley Minera, en su artículo 44 señala que: "Las indemnizaciones por concepto de expropiación deberá cubrirse en una sola exhibición, dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación del decreto respectivo".

El artículo 94, párrafo tercero, de la Ley Agraria, establece que:

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

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido una doble distinción tratándose de la indemnización:

- a) Cuando se llena una función social se puede diferir el pago;
- b) La indemnización debe cubrirse a raíz del acto expropiatorio.

Estas son las dos tesis a que aludimos.

**“EXPROPIACIÓN: CASOS EN QUE LA INDEMNIZACIÓN PUEDE NO SER PAGADA INMEDIATAMENTE.** Cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede, constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del Erario”.<sup>65</sup>

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia en el sentido de considerar que:

**“EXPROPIACIÓN, INDEMNIZACIÓN EN CASO DE.** Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el

---

65 Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917 a 1965, Segunda Sala. Tesis 93

artículo 27 constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea pagada, sino en el momento preciso del acto posesorio, si a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado, disfrutar de ella, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización, es violatoria de garantías".<sup>66</sup>

Respecto a la calidad del pago de la indemnización, señala el Doctor Ignacio Burgoa que: "esto es, de la materia misma de la contraprestación que el Estado tienen que cumplir en beneficio del particular afectado, ni la Constitución ni la Ley de Expropiación dicen nada. Sin embargo, la calidad del pago de la indemnización debe consistir en dinero, que es el medio ordinario y legal usado en operaciones de diversa índole, pudiendo estribar, bien en efectivo, o bien en títulos representativos del mismo fácilmente negociables".<sup>67</sup>

A continuación me permito transcribir la siguiente tesis sobresaliente, para mayor abundamiento en el tema desarrollado.

Tesis sobresaliente:

"EXPROPIACIÓN, INDEMNIZACIÓN EN CASO DE. Como de acuerdo con el artículo 27 constitucional, la indemnización, en caso de expropiación, es una garantía constitucional, para que esa garantía sea efectiva, es necesario que la indemnización con que se debe resarcir los perjuicios que sufra el dueño de la cosa expropiada, no sea ilusoria, sino real y oportuna, y para ello es indispensable que esa indemnización se haga, si no en el momento

---

66 Apéndice del Seminario Judicial de la Federación 1917 a 1965. Tercera parte. Segunda Sala, p. 123, núm. 96

67 Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p. 473

preciso del acto posesorio, por el cual la autoridad dispone del bien expropiado, si a raíz de haberse ejecutado ese acto, que deberá decretarse bajo esa condición constitucional; y para alcanzar tal fin, es indispensable que el pago correspondiente se haga sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido. Por tanto, si una ley expropiatoria previene que la indemnización por la expropiación que se haga para fondos legales, deba hacerse en un periodo no menor de veinte años, es evidente que al fijar un plazo tan largo para el pago de esa indemnización, hace que ésta sea verdaderamente ilusoria, y en tal caso, contraría al texto y el espíritu del artículo 27 constitucional, ya que el indemnizado, en realidad, no puede disponer en ese largo tiempo, sino de pequeñas cantidades de dinero, que no le sirven en lo absoluto para resarcirse de los daños que ha sufrido con la pérdida de su propiedad".<sup>68</sup>

**b) Fijación de su Monto.**

En lo que concierne a la cuantía de la indemnización, la Ley Suprema, establece en su artículo 27, fracción VI, párrafo segundo, que el precio que como tal se fije "se basará en la cantidad que como valor fiscal de la cosa expropiada figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de modo tácito por hacer pagado sus contribuciones sobre esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto, a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas." Disposición constitucional que está corroborada

---

<sup>68</sup> Semanario Judicial de la Federación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, Tomo XLIX, pág. 1.804.

por el artículo 10 de la Ley de Expropiación. Puede surgir, no obstante, una controversia entre el particular afectado y el Estado, por lo que toca al monto de la indemnización cuando el valor intrínseco, efectivo y actual del bien expropiado no corresponda al valor catastral o fiscal, bien por que éste sea menor o mayor que aquél en virtud de mejoras o deterioros respectivamente. En este caso, la Ley de Expropiación previene que la parte interesada, bien sea el particular afectado o el Estado, según las circunstancias, ocurrirá al Juez que corresponda (o sea a un Juez de Distrito), para que este funcionario resuelva respecto del monto de la indemnización que deba pagarse, atendiendo al valor intrínseco, efectivo y actual que tenga el bien expropiado con posterioridad a la fijación del valor catastral o fiscal, en virtud de mejoras o deterioros que a dicho bien hayan sobrevenido.

El procedimiento judicial observado sobre esta cuestión esta regulado por los artículos 10, 11, 12, 13, 15, 16 y 17 de la Ley de Expropiación, a cuyo tenor nos remitimos.

Artículo 10. 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 bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

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

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

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

**Artículo 15.** El juez fijará un plazo que no excederá de sesenta días para que los peritos rindan su dictamen.

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

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

En relación a las autoridades que intervienen en la fijación de la indemnización, el texto constitucional y la Ley de Expropiación, indican que la autoridad judicial solamente intervienen los casos en que haya habido mejoras o deterioros posteriores a la fijación del valor fiscal, o en el de que éste no se encuentre registrado en las oficinas rentísticas, de tal manera que se puede concluir que la autoridad que ha de fijar la indemnización, fuera de esos casos excepcionales, es la autoridad administrativa, existiendo no sólo la razón que deriva del texto constitucional, sino la circunstancia de que la fijación del monto de la indemnización no implica por su naturaleza, la realización de un acto jurisdiccional.

El Doctor Gabino Fraga,<sup>69</sup> expone en este sentido, que "la decisión del Estado en la cual se reconoce obligado a pagar una suma determinada como contraprestación en el caso de expropiación, no supone la existencia de un conflicto, pues malamente, puede existir una diversidad de pretensiones cuando la del Estado aún no se fija. Cuando el Estado señala la indemnización, solamente hace reconocimiento de su deuda y la fija tomando la base que establece la Ley. Propiamente el Estado, por medio de esa fijación crea una situación jurídica individual para el particular afectado, haciendo nacer a su favor un crédito por el monto de la suma por la que el Estado se reconoce deudor".

Por otra parte, Gabino Fraga, señala que: "de acuerdo con las ideas que hemos asentado en la parte relativa a la naturaleza del acto administrativo, que el acto de fijación de la indemnización reviste tal carácter y que, por lo mismo, normalmente debe corresponder al Poder Ejecutivo, a falta de una prevención contraria a la Constitución, que vendría a ser una excepción al principio de separación de Poderes.

El conflicto que diera lugar a la función jurisdiccional podría suscitarse después de que el Estado ha fijado el monto de la indemnización, en caso de que el particular no estuviese de acuerdo con la cantidad que se le reconoce. Para tal evento, sí debe tener intervención la autoridad judicial".<sup>70</sup>

Por otra parte, Ernesto Gutiérrez y González califica como injusta la fórmula que señala la fracción VI del artículo 27 Constitucional, en su párrafo segundo, del que resulta que el Estado no tiene por qué pagarle al particular el valor comercial y real de la cosa al momento de la expropiación, puesto que aquél venía pagando sus contribuciones de acuerdo con los bajos valores registrados en el catastro. Para apoyar la crítica que dicho autor vierte, aprecia que si bien no habría razón para pagarle más al particular que el índice de la equivalencia con la que él viene contribuyendo, dicho

---

69 Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 389  
70 Op. Cit. p. 390.

sistema sería injusto y absurdo, puesto que no puede dejarse a éste la carga de pedirle al Estado que le revalúe los bienes, -cada vez que sufran una mejora o un demérito- o bien, cuando el terreno haya cobrado plusvalía por la zona en que se encuentre ubicado. A la vez, coincide en que el Estado tiene facultades legítimas para que cada cinco años proceda a realizar un reavalúo de las fincas, de manera que el precio catastral esté acorde con el valor comercial de ellos, y si no lo lleva a cabo, no puede atribuirse al particular la omisión en el cumplimiento de esa responsabilidad.

#### **4.2. GARANTÍA DE LA AUDIENCIA.**

El procedimiento para decretar la expropiación está exento de formalidades, salvo las relativas a publicidad, y se integra previamente con los estudios que hace el Estado para fundar y motivar la expropiación, la necesidad de obra, a la cual se van a destinar los bienes expropiados; una vez que exista fundamentación y motivación, el Ejecutivo hará la declaratoria de expropiación en el Diario Oficial de la Federación o en el Diario Oficial de los Estados, sin audiencia judicial.

La Suprema Corte de Justicia ha sustentado el criterio de que el hecho de que no se dé audiencia a los interesados en el caso de la expropiación no viola la garantía establecida en el artículo 14 de la Constitución, salvo que la Ley de Expropiación se hubiere fijado un procedimiento con audiencia previa a el interesado, en cuyo caso sería necesario agotar ese procedimiento.

Una vez publicada la declaratoria, se concede un plazo determinado para que los propietarios afectados entreguen voluntariamente el bien, con el apercibimiento de que sino lo desocupan, la autoridad tomará posesión del bien con el auxilio de la fuerza pública.

Sin embargo, de acuerdo con la Ley de Expropiación, los afectados pueden oponer recurso administrativo de revocación, dentro del plazo de 15 días hábiles, después de notificada la resolución o, en su caso, publicada en el Diario Oficial de la Federación.

En consecuencia, el Decreto Expropiatorio y su ejecución se practican administrativamente.

De acuerdo con los preceptos constitucionales señalados, corresponde tanto al Poder Legislativo Estatal como Federal, a través de una ley, señalar las causas de utilidad pública que darán fundamento y motivo a la expropiación, y al Poder Ejecutivo, a la administración pública, corresponde, una vez que se presenten estas causas de utilidad pública, señalar y expropiar determinados bienes.

Cabe señalar, que toda causa de utilidad pública debe ser concreta y específica y operar o registrarse en la realidad. En otras palabras, dicha causa debe ser objetiva, trascendente o real y no meramente subjetiva, es decir, que sólo se afirme por la autoridad expropiatoria sin que esté justificada realmente.

Así, la autoridad expropiatoria debe aplicar correctamente la causa de utilidad pública que la ley prevea al caso concreto de que se trate. Para lograr dicha concreta aplicación se requiere que en el decreto expropiatorio se especifiquen, detallen o pormenoricen los hechos, circunstancias y elementos que concurren en la situación concreta sobre la que versa la expropiación, para constatar que tales hechos, circunstancias o elementos encuadran dentro del supuesto legal de la utilidad pública. Además, en el propio decreto expropiatorio la autoridad que lo expida debe señalar las pruebas o estudios que la hayan llevado al convencimiento de que en dicha situación concreta funciona la causa de utilidad pública que se invoque.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio jurisprudencial de que:

"... tratándose de una obra de utilidad pública, la autoridad, antes de decretar la expropiación, debe justificar esa utilidad, y sólo con esa justificación, es legal la ocupación de los bienes ajenos, ya que no basta la simple afirmación de la autoridad responsable, sin que esté apoyada en prueba alguna, y si las autoridades responsables no demuestran que existe la causa de utilidad pública en que se basa la expropiación, procede conceder el amparo contra ésta".<sup>71</sup>

Cabe aclarar, que ni para hacer la declaratoria, ni para proceder a su ejecución, precisa la autoridad expropiante la audiencia del propietario afectado; pero ésto, no exime a la autoridad expropiatoria, cumpla con la debida fundamentación y motivación, que haya llevado al convencimiento de que dicha situación concreta funciona la causa de utilidad pública que se invoque.

A continuación me permito transcribir la siguiente jurisprudencia, para mayor abundamiento en el tema desarrollado.

Jurisprudencia:

"EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE 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

---

71 Semanario Judicial de la Federación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, Tomo XXXV.

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 1° de la propia Ley Fundamental".<sup>72</sup>

#### **4.3. RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN.**

##### **a) El Recurso Administrativo de Revocación.**

El Artículo 5o. de la Ley de Expropiación, establece que: "Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente".

El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio, que haya tramitado el expediente de expropiación; de conformidad con el artículo 6o. de la ley en la materia.

La Suprema Corte ha esbozado el criterio de que con motivo del recurso administrativo de revocación previsto en los artículos 5o. y 6o. de la Ley de Expropiación, y dentro de su tramitación, los recurrentes tienen el derecho de ofrecer pruebas

---

<sup>72</sup> Tesis Jurisprudencial 46. Apendice 1917-1975. Primera Parte, Pleno. Pág. 112.

Tal criterio se contiene en las ejecutorias publicadas en el tomo LXXXIII, pp. 4940 y 3562, cuyo sentido es el siguiente:

"Debe estimarse como tal (es decir, como recurso ordinario en materia de expropiación), para los efectos de la improcedencia del amparo, el que concede el artículo 5o., de la Ley Federal de Expropiación, porque aun cuando no estén debidamente fijadas en él, las reglas para su tramitación y ejercicio de los derechos de presentar pruebas, alegatos, etc., señala la autoridad ante la que debe interponerse y detiene el cumplimiento de la resolución combatida, hasta que sea acordada en definitiva, lo que significa que la autoridad está obligada a agotar un procedimiento que ha de satisfacer las condiciones generales de todo recurso; porque en otra forma, podría ser combatido en amparo por inobservancia de las garantías de audiencia y defensa que conceden los artículos 14 y 16 constitucionales".

La excepción al criterio anterior, se dá, en los casos en que mediante la expropiación, se pretenda: satisfacer las necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; llevar a cabo el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de viveres o de otros artículos de consumo; combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas; obtener los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública; evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad; de conformidad con el artículo 8o. de la Ley de Expropiación en relación con las fracciones V, VI, y X del artículo primero del citado ordenamiento.

Sin embargo, existen criterios jurisprudenciales que establecen lo siguiente:

"Para determinar si la suspensión procede o no contra el desposeimiento derivado de un decreto expropiatorio, en términos del artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, no basta adoptar un criterio simplista y dogmático que prejuzgue que siempre y necesariamente el interés público exige que sea la medida. En efecto, en primer lugar, se deben sopesar los daños que el interés público puede sufrir con la demora del desposeimiento, mientras se falla el juicio, contra los daños que el particular puede sufrir con la ejecución de los actos reclamados. Y se debe notar que lo importante en el incidente no es determinar si el interés público exige la expropiación, o no, sino la urgencia de realizar los actos reclamados, sin la demora de lo que pueda tardar en terminar el juicio de amparo. En segundo lugar, se debe considerar que los quejosos pueden quedar obligados, cuando obtienen la suspensión, a garantizar el pago de los daños y perjuicios que la demora cause, mientras que es usual estimar que las autoridades no deben responder de los daños y perjuicios (patrimoniales o no) que causen con la ejecución de los actos reclamados que luego son encontrados ilícitos e inconstitucionales. Y se puede pensar (sin que aquí deba decirse nada al respecto) que para restituir las cosas al Estado que guardaban (artículo 80 de la Ley de Amparo) basta, por ejemplo, devolver al quejoso el terreno del que fue desposeído, sin pagarle los daños causados a las construcciones o siembras que hubiere en dicho terreno. Y, en tercer lugar, se debe considerar que el interés social no sólo está en que se realicen ciertas obras a menudo materiales, de beneficio

colectivo, sino que también hay un elevadísimo y nobilísimo interés social en que los gobernados no pueden ser afectados en su derechos, a menudo sin reparación satisfactoria en caso de obtener el amparo, mediante actos inconstitucionales que puedan resultar violatorios de garantías individuales".<sup>73</sup>

#### **b) El Recurso de Reversión.**

El artículo 9o. de la Ley de la Expropiación dispone:

"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, reversión total o parcial del bien que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados.

Dicha autoridad dictará 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.

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".

---

73 Informe de 1976, Sección "Tribunales Colegiados" de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. pp. 96-97.

La Suprema Corte de Justicia ha declarado que en estos casos el quejoso debe, antes de acudir al amparo, agotar la acción de reversión a que se refiere el artículo 9o. de la Ley Federal de Expropiación.

En efecto, decretada la expropiación es posible que el bien expropiado no se destine para el fin que dio origen a la causa de utilidad pública, y que, en consecuencia, la autoridad abandone la expropiación.

Cuando esto suceda, el artículo 9o. de la Ley de Expropiación concede al expropiado el derecho de reversión, que es la facultad del particular para exigir la devolución del bien que era de su propiedad, cuando transcurridos cinco años no fue destinado al fin que dio causa a la declaratoria respectiva.

Este derecho prescribe en dos años contados a partir de la fecha en que la reversión se hizo exigible.

#### **4.4. INTERVENCIONES JUDICIALES EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN.**

a) El artículo 27, fracción VI, expresa en su parte relativa: "El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioro ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal. será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas".

Cuando se controvierta el monto de la indemnización, se hará la consignación al juez que corresponda, quien fijará a las partes al término de tres días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designarlo el juez en rebeldía si aquéllos no lo hacen; de conformidad con el artículo 11 de la Ley Federal de Expropiación.

Como se observa en este artículo, la intervención judicial, sólo procederá cuando se controvierta el monto de la indemnización.

b) El artículo 5o. de la Ley de la Expropiación, establece que: "Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del Decreto, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente".

En contra de la resolución del recurso administrativo de revocación, procede el Juicio de Garantías, es decir, el Amparo.

Por otra parte, el Doctor Ignacio Burgoa<sup>74</sup> señala que:

"Constitucionalmente, pues, la expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento o existencia de estos dos elementos o condiciones: a) que haya una necesidad pública; y b) que el bien que se pretenda expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esta necesidad, extinguiéndola. No ocurriendo dichas dos circunstancias, cualquier expropiación que se decrete respecto de un bien, es evidente y notoriamente inconstitucional. Puede haber, en efecto, una necesidad pública que satisfacer, pero si la cosa materia de la expropiación es inadecuada para satisfacerla, no existirá utilidad pública y, por tanto, el acto expropiatorio violará la Ley Suprema. La Corte, al resolver juicios de amparo interpuesto contra decretos expropiatorios, no ha delimitado o definido el concepto de utilidad pública, sino que lo ha aplicado simplemente por instinto en cada caso concreto, lo

---

74 Burgos, Ignacio. Op. Cit. p. 468.

cual no deja de tener sus peligros para la estabilidad de la propiedad privada”.

c) El Artículo 9o. de la Ley de Expropiación, establece que:

“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 que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio...”

La Suprema Corte ha resuelto que, la reversión puede reclamarla el quejoso con el sólo hecho de demostrar que el inmueble relacionado no se ha destinado al fin para el cual fue expropiado.

En contra de la resolución del Recurso de Reversión es procedente el juicio de Amparo.

La Suprema Corte ha declarado que en estos casos el quejoso debe, antes de acudir al amparo, agotar la acción de reversión a que se refiere el artículo 9o. de la Ley Federal de Expropiación.

#### 4.5. AUTORIDADES QUE EJECUTAN LA EXPROPIACIÓN.

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

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

Para fundar esta opinión se recurre a la fracción VI, párrafo tercero, del artículo 27 constitucional, según el cual, establece que: "El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial..." Se argumenta, que como la expropiación constituye una de las acciones que a la Nación corresponden por virtud del artículo 27, la aplicación de la parte transcrita del mismo obliga a recurrir a la autoridad judicial.

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

En los términos de la segunda opinión, o sea, la que sostiene que no es necesaria la intervención de la autoridad judicial, se aduce como fundamento la misma fracción VI, párrafo segundo, del artículo 27 constitucional, pues en él, después de fijar el Poder Legislativo, las causas de utilidad pública, para que proceda la expropiación y que el Poder Administrativo haga la declaratoria en cada caso concreto, no viene a dar intervención a la autoridad judicial sino en el procedimiento de indemnización, y eso sólo

por lo que respecta al exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros, que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de asignación al valor fiscal, o cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas. Se sostiene que como es el único momento en el cual se da intervención a la autoridad judicial, no hay base para pensar que debe intervenir en alguna otra de las fases de la expropiación.

La Ley de Expropiación siguiendo el segundo de los criterios expuestos, previene que el Ejecutivo hará la declaratoria de expropiación, conforme lo establece el artículo 3o. de dicha ley; y oportunamente procederá, sin la intervención de otra autoridad a la ocupación del bien afectado, conforme a los artículos 7o. y 9o. de la citada ley.

#### **4.6. EXPROPIACIÓN AGRARIA.**

Son bien sabidos los objetivos reivindicatorios de la Revolución de 1910. Los campesinos encontraron respuesta a sus demandas en el artículo 27 constitucional y los trabajadores en el artículo 123 de la Carta Magna de 1917. Por tal motivo se ha afirmado que dichos preceptos constituyen la base del constitucionalismo social mexicano.

Según el C. Diego Valadés,<sup>75</sup> en los comentarios que vierte con respecto al artículo 27 constitucional, señala que:

“El problema agrario en México data desde la época virreinal, como consecuencia de los repartimientos, encomiendas, mercedes

---

<sup>75</sup> Valadés, Diego, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Tomo Y, Séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, pp. 330-336.

reales y el despojo de las tierras de los indios, que produjeron la concentración de la tierra en unas cuantas manos. Al iniciar la etapa de la Independencia de nuestro país, se pensó en colonizar las extensas superficies despobladas del territorio nacional antes que tomar medidas para terminar con el acaparamiento de la propiedad raíz”.

“A grandes rasgos, la evaluación de las medidas dictadas a este respecto ha sido la siguiente: primero, la Ley Lerdo de 1856, cuyos postulados fueron recogidos por el artículo 27 de la Constitución de 1857, dio fin a las grandes extensiones de tierras acaparadas por las corporaciones civiles y eclesiásticas. El propósito fundamental en esta primera etapa fue movilizar la propiedad raíz amortizada por el clero.”.

“A pesar de la Ley de Desamortización y de la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos del 12 de junio de 1859, el problema subsistió, puesto que se formaron nuevos latifundios que colocaron a los campesinos en estado cercano al de la esclavitud. En esta etapa, la sensible decadencia de la pequeña propiedad fue una consecuencia de la acción de las compañías deslindadoras, formadas al amparo de las Leyes de Colonización y de Baldíos.”.

“Por tal motivo, la Constitución de 1917, como una segunda etapa, proscribió el latifundismo y ordenó el reparto agrario y la restitución de tierras y aguas a las comunidades despojadas de ellas. Estas medidas, plenamente justificadas en su momento, generaron con el paso del tiempo otro tipo de problemas y vicios

que podrían sintetizarse de la forma siguiente: minifundismo improductivo, falta de certeza en la tenencia de la tierra, nueva amortización de la tierra y venta y rentismo de parcelas contra la Ley Agraria”.

“Estas realidades plantearon la necesidad de introducir modificaciones al artículo 27 constitucional. Llegamos así a una tercera etapa, iniciada con la reforma de 1992, que reafirma la proscripción del latifundismo, otorga una mayor certeza en la tenencia de la tierra, consolida la propiedad particular, la ejidal y comunal y busca hacerlas más productivas. Esta reforma da por concluido el reparto agrario porque éste no podía ser permanente. El territorio mexicano no es limitado. Continuar con el reparto agrario hubiera implicado dividir aún más el minifundio, pulverizar la tierra. Por otro lado, los hombres del campo mexicano no podían seguir viviendo de la esperanza vana de recibir un pedazo de tierra. Tampoco podían seguir subsistiendo con un minifundio que en muchas ocasiones no produce lo necesario para cubrir los costos de los cultivos. El país, por último, tampoco debía continuar comprometiendo su autosuficiencia alimentaria”.

“Como punto de partida para dar solución al problema agrario, la nación mexicana, por conducto de sus representantes en el Congreso Constituyente de 1917, se atribuyó la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional. Al margen de toda consideración teórica, esta es una de las decisiones jurídico-políticas emanadas de la soberanía de mayor trascendencia en la historia constitucional mexicana. A partir de esta disposición contenida en el primer párrafo del artículo 27

constitucional, se estructura el régimen jurídico de la propiedad en México con un alto contenido social. La propiedad privada deja de ser un derecho absoluto para convertirse en un derecho limitado por el interés público”.

“De acuerdo con el artículo 27 constitucional, la propiedad de tierras y aguas se divide en pública, privada y social. La nación transmite el dominio de tierras y aguas particulares, constituyendo la propiedad privada; a los ejidos y comunidades, dando lugar a la propiedad social, y se reserva la propiedad y el dominio directo de determinados bienes, mismos que forman parte de la propiedad pública. Cada una de estas formas de propiedad tiene su regulación ordinaria específica y sus características propias que podemos resumir en la forma siguiente: la propiedad pública se caracteriza por estar sometida a un régimen jurídico excepcional, la propiedad social por la protección del Estado, sin que ello implique limitaciones a ejidatarios y comuneros en el aprovechamiento de sus recursos productivos, y la propiedad privada tiene la plena protección que otorgan las garantías constitucionales, particularmente las previstas en los artículos 14 y 16 de la norma fundamental”.

“El artículo 27 regula la propiedad social en el párrafo tercero y en las fracciones VII, VIII, IX, XVII, XIX y XX. La Ley Agraria publicada en el Diario Oficial del 26 de febrero de 1992 derogó la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y demasías, la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, parcialmente la Ley de Fomento Agropecuario y otras disposiciones legales, por lo

que, como consecuencia de la reforma constitucional de 1992, estamos ante la configuración de un nuevo marco normativo secundario en materia agraria”.

“Las diversas reformas de que ha sido objeto el artículo 27 constitucional se hicieron en los años de 1934, 1937, 1940, 1945, 1947, 1948, 1960, 1974, 1975, 1976, 1983, 1987 y 1992. Estas últimas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los días 6 y 28 de enero”.

“La exposición de motivos del primero de esos decretos enumeran los siguientes problemas en el campo: minifundismo; restricciones a los ejidatarios, estancamiento, deterioro técnico y producción insuficiente de la propiedad ejidal, pocos alicientes para la inversión de capital en actividades agropecuarias debido a la falta de certeza para todas las formas de tenencia de la tierra, derivada del reparto abierto y permanente, debido a que los minifundistas no cumplen las condiciones para obtener los créditos; prácticas al margen de la Ley, como la renta, usufructo y venta de tierras ejidales que trae como consecuencia bajos ingresos para los campesinos y la imposibilidad para hacer la defensa legal de sus intereses; finalmente, se menciona que el crecimiento promedio de la producción agropecuaria ha sido inferior al de la población”.

“En consecuencia, las reformas contenidas en el referido decreto comprenden principalmente las siguientes vertientes: otorgar certidumbre jurídica en el campo; proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal y la capitalización del campo”.

“Con el propósito fundamental de dar certidumbre jurídica en el campo, la reforma de 1992 puso fin al reparto agrario. En la respectiva exposición de motivos se menciona que dicho reparto era necesario y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar”.

“En la actualidad, se afirma en el mencionado documento, ya no hay tierras para satisfacer las demandas de dotación, por lo que el trámite de solicitudes que no pueden atenderse genera incertidumbre, crea falsas expectativas, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, produce una mayor pulverización del minifundio y con todo ello descende la productividad y los ingresos de los campesinos. Por eso, se propuso y fue aprobada la modificación del párrafo tercero y de la fracción XV, y la derogación de las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV, y XVI, preceptos que contenían la reglamentación del reparto agrario y señalaban las instituciones encargadas de su aplicación”.

“Por otra parte, la certeza en la tenencia de la tierra también se hace extensiva a la pequeña propiedad. Al quedar derogada la fracción XIV, se elimina el requisito del certificado de inafectabilidad para promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de tierras o aguas. Esto implica que el pequeño propietario, además de los recursos ordinarios que contemple la ley, puede interponer el juicio de garantías contra las resoluciones ilegales de restitución de tierras y aguas, cuyo trámite se realizará conforme al procedimiento que contemple la ley reglamentaria, según dispone la fracción VII. Asimismo, ya no se requiere del certificado de inafectabilidad para

que una pequeña propiedad siga siendo considerada como tal cuando por mejoras en la calidad de las tierras se rebasen los máximos señalados en la fracción XV, siempre que se reúnan los requisitos que señale la ley”.

“El fin de reparto agrario y una mejor protección jurídica de la pequeña propiedad no implica, de ninguna manera, sentar las bases para regresar al latifundismo. Por el contrario, la fracción XV fue modificada para establecer expresamente que en nuestro país están prohibidos los latifundios, y en la fracción XVII se regula de una manera más precisa el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaran a exceder de los límites de la pequeña propiedad señalados en las fracciones IV y XV”.

“El mejoramiento en la impartición de la justicia agraria también contribuye a otorgar certeza en la tenencia de la tierra. Sobre el particular, con la reforma de 1992 se agregó un segundo párrafo a la fracción XIX, que contempla la creación de tribunales federales agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. De esta forma se sustituye el procedimiento mixto administrativo jurisdiccional que contemplaba la fracción VII para resolver las controversias derivadas de límites de terrenos comunales. Dichos tribunales resolverán todas las cuestiones que se hallen pendientes o se susciten por límites de terrenos ejidales y comunales, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades y, en general, tendrán a su cargo la administración de la justicia agraria. Por otra parte, la referida

fracción XIX contempla la creación de la Procuraduría de Justicia Agraria”.

“Por lo que toca al fortalecimiento de la vida ejidal y comunal, el primer párrafo de la fracción VII modificada reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales. Con ello, tal como se enuncia en la exposición de motivos, se confirma al ejido y a la comunidad como forma de propiedad”.

“Dada su característica de propiedad social, el Estado mexicano, de acuerdo con la referida exposición, no renuncia a la protección de los intereses de ejidatarios y comuneros, y por tal motivo la nueva fracción VII establece una serie de medidas tendientes a lograr ese propósito. De tal forma, proclama la protección de la integridad de las tierras de los grupos indígenas; reconoce la distinción entre la tierra para las actividades productivas; asimismo, reconoce los derechos de los ejidatarios sobre las parcelas y de los comuneros sobre la tierra, y los faculta para decidir sobre las condiciones que más le convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos”.

“Con el propósito de lograr la capitalización del campo, se modificaron las fracciones IV y VI. La primera regula la adquisición de terrenos rústicos por parte de las sociedades mercantiles por acciones, y la segunda suprime la prohibición a las corporaciones civiles de tener en propiedad o administrar bienes raíces. Si bien se permite a las sociedades por acciones participar en la propiedad y en la producción rural, el nuevo texto

constitucional tiene especial cuidado de evitar latifundios encubiertos, por lo que establece el límite máximo de tierras que puedan tener en propiedad dichas sociedades, quedando los socios también sujetos a los límites de la pequeña propiedad. Todo ello sujeto a los medios de registro y control que establezca la ley”.

Una vez efectuada, esta semblanza, que atinadamente realizó el C. Diego Valadés, con respecto a las cuestiones agrarias en México, se expondrán en este trabajo, las diferencias que existen entre la expropiación agraria y la expropiación ordinaria.

Cuando hablamos de expropiación agraria, nos referimos a los núcleos de población ejidal o comunal, y por lo tanto, al considerar a estos núcleos como clase desprotegida, la ley en la materia , establece un procedimiento más estricto y con más formalidades, por lo que sólo se mencionaran los aspectos más relevantes y característicos, por los cuales se diferencia de la expropiación ordinaria.

a) Toda expropiación agraria deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria, conforme lo establece el Artículo 94 de la Ley Agraria.

b) Los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, mediante garantía suficiente; como lo previene el artículo 94 de la Ley Agraria.

c) Otra de las diferencias que encontramos, se da cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con al causa de utilidad pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y

opere la incorporación de éstos a su patrimonio; de conformidad con el artículo 97, de la Ley Agraria.

d) Queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunales, aprueben dicha ocupación, de conformidad con el artículo 95 de la Ley Agraria.

## CONCLUSIONES.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene los principios y normas fundamentales que regulan la propiedad territorial, es una de las obras más meritorias y trascendentales del constituyente de Querétaro, debido a la promoción de un destacado grupo de Diputados que lo calificaron en su iniciativa como "el más importante de todos cuantos tenga la Constitución".

Su inclusión dentro del Capítulo I del Título Primero, denominado "De las garantías individuales", obedece a razones históricas, aunque es ya opinión generalizada que, por su esencia normativa, no debería corresponder a esa ubicación, ya que, más que otorgar derechos al individuo, los restringe en favor de la sociedad, por lo que se le considera propiamente, como fuente de garantías sociales.

Sin embargo, históricamente se justifica su presencia dentro del capítulo mencionado, especialmente por su antecedente constitucional inmediato, el Artículo 27 de la Constitución de 1987, si consagraba una garantía individual al declarar inviolable la propiedad, estableciendo el requisito de la previa indemnización para los casos de expropiación por causas de utilidad pública.

De esta manera, la expropiación, tiene su fuente exclusiva en la Constitución, de tal manera que si ésta no la previniese, aquélla no sería válida, pues su institución no es objeto de la legislación secundaria.

Otro aspecto que debe destacarse, es el relativo a la distinción que este artículo hace de la condición jurídica del suelo: el dominio del suelo superficial o superior puede ser transmitido en propiedad privada, pero el subsuelo y sus riquezas corresponden al dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación y sólo pueden ser poseídos y explotados a título de concesión.

De esta forma, el artículo 27 de la Constitución establece que: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada".

Así pues, la propiedad de las tierras y aguas se divide en pública, privada y social. La Nación transmite el dominio de tierras y aguas a particulares, constituyendo la propiedad privada; a los ejidos y comunidades, dando lugar a la propiedad social, y se reserva la propiedad y el dominio directo de determinados bienes, mismos que forman parte de la propiedad pública. Cada una de estas formas de propiedad tiene su regulación ordinaria específica y sus características propias que podemos resumir en la forma siguiente: la propiedad pública se caracteriza por estar sometida a un régimen jurídico excepcional; la propiedad social por la protección del Estado, sin que ello implique limitaciones a los ejidatarios y comuneros en el aprovechamiento de sus recursos productivos; y la propiedad privada tiene la plena protección que otorgan las garantías constitucionales, particularmente las previstas en los artículos 14 y 16 y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, el artículo que principalmente ha sido mirado como garantía de la propiedad es el 27 Constitucional; al respecto, debe decirse que esto es cierto en cuanto al capítulo de expropiación, pero en cuanto al goce tranquilo de nuestras propiedades, es decir, en cuanto a la quieta y pacífica posesión de nuestras cosas muebles o raíces, para no poder ser turbados en su uso y aprovechamiento, la verdadera garantía está en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Así, el estado para realizar sus propósitos y beneficiar a la colectividad, crea un medio eficaz, directo y unilateral, que es la expropiación por causas de utilidad pública

La expropiación implica un procedimiento administrativo que señala detalladamente la ley, el cual debe cumplirse para que pueda operar legalmente la transferencia de dominio del bien expropiado. Durante este procedimiento expropiatorio es cuando debe determinarse con precisión la existencia de una causa de utilidad pública.

En la expropiación, advertimos que se presentan una serie de conceptos indefinidos, que provocan diversas controversias para efectuar, por parte del Estado, la privación de la propiedad al particular.

Lo anterior se afirma, en virtud de que, como lo establece la Constitución en su Artículo 27, párrafo segundo; la expropiación tiene que cumplir con dos elementos esenciales: que sea por causa de utilidad pública y que medie la indemnización. No existiendo estos elementos, todo acto expropiatorio, sería inconstitucional.

Por lo que se sugiere, se definan algunos conceptos en materia de expropiación, para no dejar al arbitrio de las autoridades legislativas esta facultad; toda vez que, se corre el riesgo de definiciones caprichosas.

En efecto, para dar una correcta solución a la situación planteada, creo que es necesario definir previamente si es posible construir técnicamente un criterio sobre lo que debe entenderse en abstracto por causa de utilidad pública, o si, por el contrario hay que resignarse a que casuísticamente y de acuerdo con el criterio cambiante de los legisladores, vayan éstos estableciendo caprichosamente, los casos en que se considere que exista esa utilidad pública.

Creemos que el concepto de utilidad pública, si puede definirse en términos que reduzcan la discrecionalidad de los legisladores para fijarla. Pensamos que el concepto de utilidad pública, como todos los conceptos de derecho público debe definirse en relación con la noción de atribuciones del Estado.

El criterio que sustentamos es de tal manera comprensivo que hace inútil cualquier tesis basada únicamente en el empleo de diversos vocablos, siendo bastantes los términos "utilidad pública" para abarcar todos los casos en que el Estado tiene obligación, por razón de sus atribuciones, de dar satisfacción a una necesidad, y en el concepto de que poco importa que esos casos varíen, pues basta, que el Estado esté dotado de la atribución correspondiente para que pueda considerarse que ellos son una causa de utilidad pública.

Consecuencia de lo anterior, es que el legislador no puede considerar como causa de utilidad pública la satisfacción de una necesidad cuando el Estado no tiene conferida la atribución correspondiente para atenderla.

Consideramos, que la enumeración casística de las causas de utilidad pública en materia de expropiación es incorrecta y trae consigo graves consecuencias en la práctica; además, como ya se comentó, deja al capricho del Poder Ejecutivo federal o local, la expedición de decretos de expropiación, los cuales en muchas ocasiones puede no fundarse en una utilidad pública. Por tal motivo, debe pugnarse por que la ley, al fijar las causas por las que procede la expropiación, tome en consideración mediante una declaración general, el concepto de utilidad pública a que hemos hecho referencia, de tal manera que el Ejecutivo, al dictar un decreto expropiatorio concreto, constate si, en el caso particular de que se trate, el bien es susceptible de satisfacer una necesidad pública preexistente.

De esta manera, se consigue cubrir con un criterio exclusivamente técnico en todos los casos, pues por una parte se excluyen todos los casos de necesidades privadas, cuya satisfacción no corresponde al Estado, y por la otra, se comprenden todos aquellos en que, bien sea por adquisición del Estado, o de grupos sociales o de concesionarios que no son más que agentes del Estado, se satisface una necesidad que el Estado está obligado a atender.

Otro elemento esencial de la expropiación, es la indemnización, la cual origina una serie de planteamientos con respecto a la palabra "mediante" que consagra nuestra Constitución.

La importancia jurídica de la indemnización, además de ser una condición constitucional *sine qua non* del acto expropiatorio; indica con el término "mediante", la forma o manera de otorgar el pago por parte del Estado en favor del particular afectado.

Creemos que, siendo la indemnización una contraprestación que el Estado realiza en favor del afectado por un acto expropiatorio, debe responder como tal, es decir, que la persona privada de algún bien debe recibir el importe de éste.

Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea pagada, si no en el preciso momento del acto posesorio, si a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado disfrutar de ella, por lo que la ley que fija un término o plazo para cubrir la indemnización, viola dicha garantía, con excepción hecha, cuando la expropiación haya obedecido al propósito "de llenar una función social de urgente realización", que no permita al Estado el pago de la indemnización.

Sin embargo, la doctrina se ha dividido en este punto. Los partidarios de la tesis que sostienen que la indemnización debe seguir en forma inmediata a la expropiación, alegan en su favor el sentido en que está tomado el vocablo mediante en el artículo 14 constitucional. Si "mediante" juicio, significa previo juicio -dicen-, mediante indemnización, consecuentemente, debe significar previa indemnización. Nosotros pensamos que no tiene aplicación en especie, la interpretación en la que se pretende fundar la tesis que apuntamos, pues dicho fenómeno se aplica únicamente a lo dispuesto en un solo artículo.

La jurisprudencia de la Suprema Corte no ha sentado un criterio firme para interpretar los términos "mediante indemnización" empleados en el artículo 27 Constitucional. En algunas ejecutorias se ha sostenido que ésta debe ser por lo menos simultánea o que no quede incierta, es decir, que no sea posterior al acto expropiatorio indefinidamente. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia, también ha afirmado que el pago de indemnización es un procedimiento posterior a la declaratoria de expropiación.

Como ya se dijo, siendo la indemnización la contraprestación que el Estado realiza en favor del afectado por un acto expropiatorio, debe responder como tal, es decir, que la persona privada de algún bien debe recibir el importe de éste. Ahora bien, como es el Estado quien por conducto de las autoridades competentes realiza unilateralmente, en forma imperativa, la expropiación, luego también fija las condiciones en que se deba pagar la indemnización en favor del afectado. Por eso la entidad política es la que, de acuerdo con su situación económica, establece la época de pago de la indemnización. Dicha época, por otra parte, nunca debe de ser aplazada o incierta, puesto que entonces no habría indemnización en favor del afectado por una expropiación, debido a que éste nunca recibiría importe del bien expropiado.

Pensamos, que el problema debe ser resuelto en el sentido de que, se dé una garantía eficaz, para que la indemnización se efectúe cumplidamente. De otro modo el expropiado sufrirá una afectación no compatible con el principio, que domina la materia de igualdad de todos los individuos frente a las cargas públicas.

Otro de los problemas de la indemnización, consiste en que, no es suficiente el pago de la misma, para lograr el pleno resarcimiento del daño causado, por la privación de la propiedad por parte el Estado, lo que provoca que tal indemnización no sea integral al comprender solamente el pago del valor del bien, pero no los daños o perjuicios que resulte de la consecuencia directa e inmediata de la expropiación, como son los gastos de mudanza y desocupación que el afectado tenga que erogar, y tampoco

**contempla la pérdida que la desvalorización de la moneda pueda tener, sobre todo en aquellos casos en que el pago se efectúe posterior al procedimiento de expropiación.**

Pensamos que el problema debe ser resuelto en el sentido de que la Constitución, no establece una época precisa, como requisito esencial para la indemnización; ya que en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerla como previa, como simultánea o como posterior a la expropiación, pero siempre en que este último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior; de que el plazo guarde relación también justificada con las posibilidades del presupuesto del Estado, y de que se dé una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente.



	<p>Las Garantías Individuales.            Editorial Porrúa, S.A.            México 1988.</p>
<p>CALZADA PADRÓN, FELICIANO.</p>	<p>Derecho Constitucional.            Editorial Harla.            México 1986.</p>
<p>CÓRDOVA, ARNALDO.</p>	<p>Sociedad y Estado en el Mundo Moderno.            Editorial Enlace Grijalvo, S.A.            México 1976.</p>
<p>DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS H.            LUCERO ESPINOZA, MANUEL.</p>	<p>Tratado de Elementos de Derecho Administrativo,            2o. Curso.            Editorial Limusa.            México 1989.</p>
<p>FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, GERMÁN.</p>	<p>La Propiedad y la Expropiación en el Derecho            Mexicano Actual.            Cta. Editora de Revistas, S.A.            1939.</p>
<p>FLORESGÓMEZ GONZÁLEZ, FERNANDO.            CARVAJAL MORENO, GUSTAVO.</p>	<p>Manuel de Derecho Constitucional.            Editorial Porrúa, S.A.            México 1976.</p>
<p>FLORIS MARGADAN, GUILLERMO.</p>	<p>Derecho Romano.            Editorial Esfinge, S.A.            México 1988.</p>
<p>FRAGA, GABINO.</p>	<p>Derecho Administrativo.            Editorial Porrúa, S.A.            México 1984.</p>

- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, ERNESTO. El Patrimonio Pecuniario y Moral o Derecho de la Personalidad y Derecho Sucesorio. Editorial Cajica, S.A. México 1988.
- LEMUS GARCÍA, RAÚL. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1987.
- 
- Derecho Romano. Editorial LIMSA. México 1964.
- LOZANO, JOSÉ MARÍA. Estudio de Derecho Constitucional Patrio. Editorial Porrúa, S.A. México 1987.
- MAGALLÓN IBARRA, JORGE M. Instituciones de Derecho Civil. Tomo IV. Editorial Porrúa, S.A. México 1990.
- MARIENHOFF, MIGUEL S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo IV. Editorial Adcleto Perrot. Buenos Aires, Argentina 1975.
- MONTIEL Y DUARTE, ISIDRO. Estudios sobre Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S.A. México 1991.
- MORALES, JOSÉ IGNACIO. Derecho Romano. Editorial Trillas. México 1989.



## JURISPRUDENCIAS.

APÉNDICE DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. 1917 a 1965. Quinta Época.  
Segunda Sala. Tomos XI y XXVI.

APÉNDICE DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. 1917 a 1965. Tercera Parte.  
Segunda Sala.

APÉNDICE DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Quinta Época. Tomo XLIX.

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 1917 a 1965.  
Segunda Sala. Tesis 93.

TESIS JURISPRUDENCIAL 46. Apéndice 1917-1975. Primera Parte.

## LEGISLACIONES.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DE EXPROPIACIÓN.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN.

LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

**CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.**

**LEY DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL.**

**LEY DE MINAS.**

**REGLAMENTO DE LA LEY MINERA.**

**LEY AGRARIA.**

**REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.**

**LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.**

**LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.**

**REGLAMENTO DE LA COMISIÓN DE AVALÚOS DE BIENES NACIONALES**

**LEY DE AGUAS NACIONALES.**

**DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.**

**DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA.**

**Tomo I.  
Madrid 1981.**

**ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA.**

**Tomo I y II.  
Editorial Bibliográfica Argentina Omeba.  
Buenos Aires 1986.**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS.**

**Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo V y VII.  
México 1987.**

**NUEVA ENCICLOPEDIA JURÍDICA.**

**PINA, RAFAEL DE.  
PINA VARA, RAFAEL DE.**

**Tomo IX.  
Editorial Francisco Seix, S.A.  
España 1958.**

**Diccionario de Derecho.  
Editorial Porrúa, S.A.  
México 1988.**