



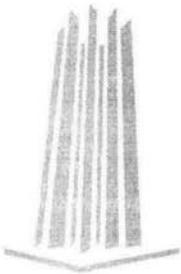
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGÓN

**ESTUDIO JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN Y SU  
INDEMNIZACIÓN EN EL DERECHO MEXICANO**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
**NELLY LARA LEDESMA**

ASESOR :MTR. FERNANDO PINEDA NAVARRO



MEXICO

2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## **AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS**

**A DIOS:**

**Por estar presente en todo  
momento y escucharme**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO:**

**Institución a la que debo mi  
formación profesional,  
en especial a mis profesores**

**A MIS PADRES:**

**A quienes les debo  
todo lo que soy**

**A MI ESPOSO:**

**Por su amor, comprensión y apoyo**

**A MIS QUERIDOS HIJOS:**

**Quienes son mi motivo e inspiración  
para seguir adelante**

ESTUDIO JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN Y SU INDEMNIZACIÓN EN  
EL DERECHO MEXICANO

**ÍNDICE GENERAL**

INTRODUCCIÓN	I
--------------	---

**CAPÍTULO PRIMERO**  
ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1 La expropiación en el derecho romano	1
1.2 La expropiación en el derecho francés	6
1.3 La expropiación en el derecho español	9
1.4 La expropiación en el derecho mexicano	14

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
MARCO CONCEPTUAL

2.1 Concepto de expropiación	23
2.2 Concepto de interés y utilidad pública	30
2.3 Concepto de indemnización	38
2.4 Concepto de decreto	42
2.5 Concepto de garantías constitucionales e individuales	44

**CAPÍTULO TERCERO**  
NATURALEZA JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO

3.1 Artículo 27 constitucional	52
3.2 Ley de expropiación	56

3.3 De las causas de utilidad pública	63
3.4 De la indemnización	67
3.4.1 De su tiempo de indemnización	69
3.5 La ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio	72
3.6 Bienes susceptibles de expropiación	73
3.7 Artículos 831 a 836 del Código Civil para el D.F. en materia común y para toda la República en materia federal	76
3.8 Demás disposiciones legales que regulan la expropiación en México	79

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **LA INDEMNIZACIÓN EN LOS DECRETOS EXPROPIATORIOS**

4.1 Los decretos expropiatorios	90
4.1.1 De su publicación	91
4.2 Recurso administrativo de revocación, la reversión y el recurso de amparo	94
4.3 Controversias constitucionales en materia de expropiación	104
4.4 Modificación a los montos de indemnización	108
CONCLUSIONES	113
BIBLIOGRAFÍA	116

## INTRODUCCIÓN

La expropiación es una limitación del derecho de propiedad, en virtud de la cual el dueño de un bien, queda privado del mismo, mediante o previa indemnización, en beneficio del interés público. Esta figura jurídica, consagrada en nuestra constitución, tiene una importancia muy significativa debido a los múltiples proyectos del gobierno, tanto local y federal, que van de alguna forma satisfaciendo las necesidades de la población, en ese sentido resulta cada vez más importante los mecanismos de afectación a la propiedad privada, así como indemnizar en forma justa a los propietarios de los bienes expropiados.

El artículo 27 constitucional en su fracción VI párrafo segundo, establece que “el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras”.

En este punto, sobre el monto de la indemnización, centraremos la investigación, debido a la desmedida diferencia entre el valor real de los bienes expropiados y el valor fiscal que determina el gobierno para los mismos. Por ello surge la necesidad de reformar, de fondo, en materia de expropiación el artículo 27 constitucional, en cuanto a los montos de indemnización, proponiendo que la misma se realice a razón del valor comercial que los bienes tengan en el momento de su expropiación y no del valor que figure en las oficinas recaudadoras.

Toda vez, que en muchos de los casos, los afectados por una expropiación resultan personas de escasos recursos, que tienen como único patrimonio el bien afectado, y que difícilmente, con los montos que maneja el gobierno para indemnizar, podrían hacerse de otro bien de igual calidad del que les quitan, en beneficio de la utilidad pública.

La investigación se desarrollará en cuatro capítulos, en el primero titulado antecedentes históricos, veremos como surge la figura de la expropiación en el derecho romano y su evolución en el derecho francés y español, así como su desarrollo y cambios en nuestro derecho mexicano.

En el segundo capítulo nombrado marco conceptual, estudiaremos definiciones como expropiación, interés y utilidad pública, indemnización, decreto y lo que son las garantías individuales; cuya finalidad será poder tener una mayor comprensión a los siguientes capítulos.

El tercer capítulo llamado naturaleza jurídica de la expropiación en México, analizaremos el artículo 27 constitucional en la parte referente a la expropiación, la ley de expropiación, la indemnización y su causa como utilidad pública, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, los bienes que son susceptibles de expropiación, y la regulación de esta figura jurídica dentro de nuestra legislación mexicana.

En el último capítulo denominado la indemnización en los decretos expropiatorios, hablaremos lo referente a la publicación de los decretos, el recurso administrativo de revocación, la reversión y el recurso de amparo, las controversias constitucionales, para llegar a determinar la hipótesis, consistente en que son injustos los montos de indemnización que establece el gobierno para las personas afectadas en una expropiación, realizando una propuesta positiva en el sentido de que es necesario que sean modificados los montos de indemnización, y de que sean éstos de acuerdo al valor comercial y no fiscal o catastral del bien expropiado. Proponiendo directamente una reforma al artículo 27 constitucional en su fracción VI párrafo segundo.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

#### **1.1 LA EXPROPIACIÓN EN EL DERECHO ROMANO**

Se desconoce a ciencia cierta si en Roma se conoció o no la expropiación, tal y como la conocemos hoy en día, ya que en tanto unos autores afirman que en efecto, los romanos hicieron uso de la figura de la expropiación un mecanismo para la realización de obras públicas, y otros creen que no existió tal institución y que, en realidad no fue conocida por los romanos.

En tiempos de las XII Tablas, la propiedad privada de los romanos no estaba libre de restricciones, en aquella época la propiedad era limitada, se cita por ejemplo cuando los propietarios debían tolerar que sus vecinos vinieran cada tercer día a recoger frutos caídos de los árboles de éstos; y que, en caso de reparaciones en la carretera pública, los propietarios próximos debían permitir que el tránsito se hiciera temporalmente sobre sus terrenos. Otros ejemplos como el no molestar con humo al vecino; no se debían hacer excavaciones que privaran de sus cimientos a construcciones vecinas; no quemar cadáveres en predios urbanos, etcétera; se puede decir que las restricciones a la propiedad se catalogaban bajo el rubro de la tolerancia y al de no hacer, observándose que la materia de obligaciones, en donde se poseen derechos y deberes, siempre está presente la práctica jurídica.

“En la época clásica, las restricciones se multiplicaron y, en tiempos del Bajo Imperio, el ejercicio del derecho de propiedad estaba tan severamente limitado como en la actualidad, o todavía más. Las ligeras invasiones de la propiedad ajena hechas sin mala intención, no daban lugar

a reclamaciones; por ejemplo, cuando la pared de un edificio se encorbaba (*entrem facere*) sobre un terreno vecino. Por tanto si por error alguien construía un edificio que pasaba unos centímetros sobre el terreno colindante, el vecino no podía exigir la demolición de toda la pared en cuestión.”<sup>1</sup>

“En cuanto a la máxima restricción al principio de la propiedad, o sea, la expropiación -espada de Damocles que amenaza a todo propietario-, resulta realmente curioso que no la encontremos reglamentada con amplitud en el derecho romano, a pesar de la grandiosidad de las obras públicas con que las autoridades romanas dotaron la mitad de Europa. Sin embargo, esta importante institución no faltaba completamente en el derecho romano, donde constituye, junto con la *usucapio*, la máxima excepción a la regla fundamental de que *quod nostrum est, sine facto nostro ad alium transferri non potest*.”<sup>2</sup>

“... en el sistema romano el derecho de propiedad nunca fue absoluto. Una cita como *nullus videtur dolo facere, qui suo iure utitur*, podría interpretarse en el sentido de que todos pueden hacer uso de sus derechos sin tener en cuenta los intereses públicos, o los privados ajenos -siempre y cuando no se viole el derecho positivo- pero a esta cita podemos oponer la famosa declaración de las *Institutiones* de Justiniano *rei publicae expedit ne quis re sua male utatur*, y el *malitiis non est indulgendum*, principios que han dado lugar a la teoría del posible ‘abuso de derechos’, ...”<sup>3</sup>

Siendo un derecho independiente e ilimitado, la propiedad está expuesta a algunas limitaciones en su ejercicio, que tienen distinto carácter a la exposición de casos sobre medidas y disposiciones que restringen la

1 FLORIS MARGADANT S., GUILLERMO, *El Derecho Privado Romano*, 15ª. edición, Estado de México, editorial Esfinge, 1988, pág. 246.

2 Idem

3 Ibidem, pág. 247.

plena pertenencia y disponibilidad del propietario. Las disposiciones destinadas a regular las relaciones de vecindad entre propietarios son en cierto modo, limitaciones al ejercicio ilimitado de la propiedad, así como los mismos gravámenes impuestos voluntariamente por los propietarios sobre sus pertenencias, como es el caso del usufructo y de la servidumbre.

“Algunas limitaciones, en forma de prohibiciones legales, vienen impuestas por lo que hoy llamaríamos interés público, y tienen distinto carácter y naturaleza. Desde la ley de las XII Tablas (XII Tab.10,1ss), existió la prohibición de enterrar cadáveres en la ciudad, o a menos de 60 pies del fundo vecino sin autorización. La legislación augústea tendió a reprimir el lujo (leyes suntuarias) y el exceso en las manumisiones (leyes Furia Caninia y Aelia Sentia ...). A excepción de los fundos provinciales, sujetos a un impuesto al Príncipe o al Senado ..., los fundos itálicos estuvieron exentos de tributación hasta que lo impuso Diocleciano en el 292. Existieron también algunas prohibiciones, como la de enajenar el fundo dotal o pupilar, o el objeto litigioso. Igualmente, los Senadoconsultos Horfisiano y Veleyano, de época imperial, que, dentro de una corriente de proteger las edificaciones, -aunque no pueda hablarse de legislación urbanística propiamente-, prohíben la demolición indiscriminada de edificios.”<sup>4</sup>

En el sistema republicano en el que se encontraba Roma, se guardaba un gran respeto en la esfera de la propiedad privada, no obstante la progresiva intervención del poder estatal en el ámbito privado, introdujo algunos usos de la misma en casos concretos, entre los que podría mencionarse la confiscación de bienes de los particulares por condena criminal, o por pública necesidad en caso de guerras, o por exigencias de la planificación de las ciudades o construcción de obras públicas, como

---

4 GIMÉNEZ-CANDELA, TERESA, Derecho Privado Romano, Valencia, editorial Tirant lo Blanch, 1999, pp. 191-192.

termas, acueductos, o teatros, con la consiguiente demolición de edificios particulares; o la concesión de libertad a los esclavos maltratados por sus dueños.

“Frente a la autonomía patrimonial de la época clásica, no existe un precepto legal –general o particular, explícito o implícito- que reconozca el derecho del Estado a privar a un ciudadano, por razones de interés público, de su propiedad. Si se prescinde de ciertas sanciones religiosas y de normas de carácter local, que para nada afectan al *dominium ex iure Quiritium*, difícilmente puede afirmarse que la expropiación por causa de utilidad pública es admitida en la época clásica. Otra cosa diríamos en relación con los últimos tiempos del Derecho romano.”<sup>5</sup>

“Frontino nos informa de la expropiación fundada en un senadocunsulto *de aquaeductibus* –II a. de C.-, pero que no atañe a los fundos, sino a cosas muebles, a materiales diversos –tierra, arenas, piedras, leña, etc.- necesarios para la restauración de acueductos pertenecientes a los propietarios vecinos. Por lo general, se trata de materiales de relativo valor, y, en todo caso, debe procederse *sine iniuria privatorum*. El problema no se plantea con relación al inmueble en sí.”<sup>6</sup>

“El mismo Frontino nos dice que si el propietario de un fundo no se muestra favorable a ceder la parte del terreno que es necesaria para la construcción de un acueducto público, se compra el fundo entero, para después vender las partes que no afectan a la obra, en términos de quedar a buen recaudo –*admirabili aequitate*- tanto el derecho del Estado cuanto el del particular. La obstinación de un propietario en no vender hace imposible la construcción del acueducto proyectado. En más de una ocasión Augusto se muestra contrario a proceder contra la propiedad privada, y así resulta

5 IGLESIAS, JUAN, Derecho Romano, 11ª edición, Barcelona, editorial Ariel, 1993, pp. 238-239.

6 Idem

del *edictum de aquaeductu venafrano*, dado entre el 736 y el 743 de Roma, y de la renuncia del emperador a expropiar los terrenos necesarios para la construcción de su nuevo foro.”<sup>7</sup>

Algunos autores se preguntan, cómo en Roma fueron posibles las grandes obras y majestuosas construcciones, así como las complejas conducciones de agua, sin la presencia de una institución como lo es la expropiación. A esto se responde que buena parte del territorio de la ciudad pertenecía al Estado o a las corporaciones religiosas, y que, por lo que toca a los particulares, se debió al gran amor hacia Roma y su espíritu ciudadano.

“No existe en Roma una ley de expropiación por causa de utilidad pública, pero un romano no calificaría de *iniusta* la disposición de un magistrado en tal sentido. Si Augusto no recurre a la expropiación para construir su nuevo Foro, no cabe duda que pudo hacerlo, aun faltando, como faltaba, una ley sobre el caso. Pudo hacerlo en virtud de su *imperium*, donde el derecho de expropiación está comprendido. Sólo que Augusto entiende que el Estado no debe entrometerse en la esfera privada más que cuando se trate de algo verdaderamente imprescindible. La legislación augustea, referida al orden privado, únicamente se ocupa de lo necesario. Mostrándose así conforme con una tradición secular y muy romana.”<sup>8</sup>

Así tenemos que hasta el siglo XVI hubo una enorme mezcolanza de elementos integrantes del derecho público y privado, del derecho internacional y del penal, y aun del canónico, apegados excesivamente al derecho romano y a la interpretación de éste. En dicha época, junto con la evolución del estudio del derecho, se origina también, desde distintos puntos de vista, el de los varios elementos integrantes de la expropiación

---

7 Idem

8 Idem

forzosa, configurándose las bases fundamentales de dicha institución.

## 1.2 LA EXPROPIACIÓN EN EL DERECHO FRANCÉS

En el Derecho Francés antiguo existió una gran desprotección a la propiedad privada, y no fue hasta la Revolución de 1789 donde surge la defensa al respeto por la integridad de la persona humana, y se hizo extensivo al de los bienes que constituyen su patrimonio, y se plasmó su sentir en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*; en ella se confirma la inviolabilidad del derecho de propiedad y es considerada dentro de los derechos naturales del hombre. El principio contenido en el artículo 17 de la misma Declaración, establece que “siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, a no ser cuando la necesidad pública, legalmente comprobada lo exigen de un modo evidente y bajo la condición de una justa y previa indemnización”.

Los principios emanados de las leyes romanas fueron recogidos por el Código Civil de los franceses, expedido en 1804 por Napoleón Bonaparte, que en su artículo 544 dispone: “la propiedad es el derecho de gozar y de disponer de las cosas de la manera más absoluta, con tal que no se haga de las mismas un uso prohibido por las leyes o por reglamentos”. En esa disposición estaba implícito el valor del derecho de propiedad que permitía someter las cosas de una manera absoluta y exclusiva, a la voluntad y a la acción de su titular.

En la expresión antes referida es evidente que no se enumeran detalladamente las facultades del propietario, sin embargo, era indiscutible que el propietario podía a voluntad, usar y gozar de su cosa, excluyendo a cualquier tercero de una posible participación en el ejercicio de esas facultades. No obstante la apariencia de ser un derecho “*absoluto*” por su naturaleza, su ejercicio se encontraba sometido a diversas restricciones,

que eran limitaciones establecidas en el interés público como el no atentar contra la propiedad de otro.

“El análisis formulado por Carlos Aubry y Carlos Rau sobre la noción de la propiedad ..., se inició con desentrañar el sentido propio de la palabra *dominio*, que para ellos expresaba la idea del poder jurídico más completo que una persona puede ejercer sobre una cosa. En razón de ese criterio, la propiedad podía definirse por esos autores como ‘el derecho en virtud del cual una cosa se encuentra sometida, de una manera absoluta y exclusiva, a la voluntad y a la acción de una persona’.”<sup>9</sup>

Aun cuando la propiedad era como un derecho absoluto, en razón a la naturaleza que le caracterizaba, en su práctica estaba sometido a diversas restricciones establecidas en el interés público. El artículo 545 del Código Civil francés es en donde se preceptuaba que nadie podía ser obligado a ceder su propiedad, a no ser por causa de utilidad pública y previa justa indemnización, de esta manera se reconocía, que con esa fórmula se reiteraba el principio que le otorga la significación de ser inviolable y sagrada, tal como lo señalaba la Declaración de los Derechos del Hombre en su artículo 17.

La propiedad del suelo comprendía también la del subsuelo, aun cuando el régimen de las minas entrañaba una profunda limitación al titular del derecho de propiedad de ese suelo. A la vez, se incluía en su dominio la propiedad de lo que está encima, esto es, de todo el espacio aéreo que cubriera el suelo. Así mismo el derecho de propiedad permite a su titular perseguir penalmente el bien de su propiedad que le ha sido robado o del que ha sido despojado, así como reivindicarlo ante la justicia civil, en contra de cualquier poseedor que no sea legítimo.

---

9 Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, editorial Porrúa-UNAM, 2002, pág. 383.

Las leyes de 1810 y de 1833, fortalecieron las garantías del propietario, al exigir que la declaración de utilidad pública emane de una autoridad más elevada y exigiendo la intervención del Poder Judicial, y, después, de un jurado especial, para fijar la indemnización.

"... la nueva ley francesa exige la justificación de la utilidad y no la *necesidad* pública, como se anota en la Declaración de 1789, lo cual significa, a juicio de Josserand, 'una pérdida continua del principio de la intangibilidad de la propiedad, que se nota desde hace un siglo y cuyas principales etapas están marcadas por la ley de 3 de mayo de 1841 y por el decreto-ley de 8 de agosto de 1935; este instrumento legislativo tiene la finalidad esencial de reaccionar tanto contra la lentitud del procedimiento como contra las indemnizaciones excesivas concedidas a la parte expropiada, por el antiguo jurado de expropiación; pero es evidente que estos vicios del sistema de 1841, concluye, constituían otras tantas garantías para la propiedad privada; su desaparición o atenuación se encuentran en la línea general del movimiento de socialización de la propiedad inmueble'." <sup>10</sup>

La ley de 3 de mayo de 1841 que se menciona, dispuso que la expropiación por causa pública es aplicable solamente a la propiedad inmueble, existan o no edificios, pertenezcan a particulares o al dominio privado de personas administrativas y estén o no afectados de inalienabilidad total o convencional. Los derechos reales no son susceptibles de expropiación, por separado, del inmueble que gravan, quedan expropiados al mismo tiempo que el inmueble. La sentencia de expropiación hace desaparecer el derecho de propiedad del expropiado, substituyéndole el derecho a la indemnización. Conforme a la legislación

---

10 Enciclopedia Jurídica OMEBA Tomo XI, Buenos Aires, editorial Ancalo, 1974, pág. 646.

francesa, las reglas para determinar la indemnización, corresponden al derecho administrativo.

### 1.3 LA EXPROPIACIÓN EN EL DERECHO ESPAÑOL

“... en el Código de las Partidas se hallan antecedentes que perfilan ya, de un modo bastante acusado, las líneas de la expropiación forzosa, mereciendo citarse la Ley 2ª, título 1.º, Partida 2ª, que dice, entre otras cosas...: ‘Otro sí decimos, que cuando el emperador quisiese tomar heredamiento o alguna otra cosa a algunos, para sí o para darla a otros; como quisiera que él sea señor de todos los del imperio, para ampararlos de fuerza, o para mantenerlos en justicia, con todo eso non puede él tomar a ninguno lo suyo sin su placer, si non ficiese tal cosa, porque lo debiese perder según ley. Y si por ventura gelo oviese a tomar por razón que el emperador oviese menester de facer alguna cosa en ello que se tornase a pro comunal de la tierra, tenuto es por derecho de la dar ante buen cambio que vala tanto o más, de guisa que él finque pagado a bien vista de omes buenos’.”<sup>11</sup>

“También la Ley 31, título 18, Partida 3ª, dice: ‘Contra derecho natural non deue dar privilegio nin carta, emperador nin rey, ni otro señor. E si la diera, non deue valer, e contra derecho natural sería, si diesen por privilejo las cosas de un ome a otro, non auiendo fecho cosa, porque las deuese perder aquel cuyas eran. Fueras ende si el rey las uiese menester por facer dellas, o en ellas alguna lauor, o alguna cosa, que fuese a pro comunal del reino; así como si fuesse alguna heredad, en que ouiesen a facer castillo o torre, o puente, o alguna otra cosa semejente destas, que tornase a pro, o amparamiento de todos, o de algún lugar señaladamente.

---

11 Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo IX, Barcelona, editorial Francisco Seix, 1975, pág. 331.

Pero esto deuen facer en una destas dos maneras: dándole cambio por ello primeramente, o comprendogelo según que valiere’.”<sup>12</sup>

“En la Novísima Recopilación, que es recopiladora y no innovadora de las instituciones que reguló, se habla de las obras públicas y de los caminos y puentes, sin hacer mención alguna de la expropiación. Si bien al tratar de los montes públicos, de las minas de sal y de carbón de piedra y de otras materias, se advierten disposiciones aisladas imponiendo fuerte servidumbre a la propiedad, a cuya enajenación, algunas veces se obliga, lo cual puede considerarse como antecedentes de la expropiación forzosa.”<sup>13</sup>

“En dicha Novísima Recopilación ... se halla la Ordenanza dictada por Fernando VI en 31 de enero de 1748 en orden a la conservación y aumento de los montes destinados a la Marina de Guerra, en la cual se quita a los propietarios de dichos montes toda la intervención en los mismos y se entregan a los llamados intendentes de Marina, permitiendo a los propietarios únicamente utilizar la leña de las podas y los rebollos y monte bajo cuando así se lo permiten los intendentes, pudiendo el Estado cortar cuantos árboles crea convenientes para el buen servicio de la Armada, con sólo abonarles un real de vellón por cada cúbico de madera de roble y cuatro por cada haya, alcornoque, carrasca, encina o álamo blanco o negro, pudiendo aquí verse, dice el autor al que seguimos, una verdadera expropiación por causa de utilidad pública en cosas muebles, mediante la adecuada indemnización, completándose esta Ordenanza por otras Resoluciones de Carlos IV, de 19 de diciembre de 1789 a fin de acallar las disputas y reclamaciones que en orden a la indemnización se producían constantemente, disponiendo al efecto que los árboles que en adelante se cortasen en Cataluña con destino a la Marina se habrían de satisfacer

---

12 Idem

13 Idem

prontamente al precio corriente en el país, precediendo a los derribos el aviso a los dueños y el ajuste; y nombrándose peritos cuando en el precio no se hallen de acuerdo los interesados, y un tercero en discordia elegido por la Marina y el vendedor, debiéndose, además, pagar los daños que se ocasionen por la apertura o composición de carreteras, terraplenes, fortificaciones de terrenos y formación de embarradas para extraer y conducir las maderas.”<sup>14</sup>

El Decreto de Carlos III y subsiguientes provisiones dictadas en 1788, se dispuso que se citase a los dueños de solares yermos para que dentro de cuatro meses presentasen sus títulos de propiedad y los edificasen dentro del año siguiente, pues de otro modo serían tasados y vendidos en pública subasta, adjudicándose al mejor postor mediante obligación de edificarlos dentro de un año, y entregando el precio a los antiguos dueños, esto con objeto de mejorar el aspecto de la Corte y sus calles y aumentar las habitaciones.

En 1836 surge la primera Ley especial que estructura la expropiación en España. “... Así, en la ley de 1836, dictada bajo la administración de Isabel II, se dice: ‘Artículo 1º Siendo inviolable el derecho de propiedad, no se puede obligar a ningún particular, corporación o establecimiento de cualquier especie, a que ceda o enajene lo que sea de su propiedad para obras de interés público, sin que procedan los requisitos siguientes: Primero: *Declaración* solemne de que la obra proyectada es de pública utilidad y permiso competente para ejecutarla, etcétera’. En el artículo subsiguiente se define: ‘Se entiende por obras de *utilidad pública* la que tiene por objeto directo proporcionar al Estado en general, a una o más provincias, o a uno o más pueblos, cualesquiera usos o disfrutes de *beneficio común*, bien sean ejecutadas por el Estado, de las provincias

---

14 Idem

o pueblos, bien por compañías o empresas particulares autorizadas competentemente'. El artículo 3° estipula que la '*declaración de que una obra es de utilidad pública, y el permiso para emprenderla, serán objeto de una ley, siempre que para ejecutarla haya que imponer una contribución que grave a una o más provincias. En los demás casos serán objeto de una Real orden, etcétera*'.<sup>15</sup>

La Constitución del Estado de 1876, disponía en su artículo 10 que *nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización; y si no procediere este requisito, los jueces ampararán y en su caso reintegrarán en la posesión al expropiado.*

La ley de 1879, definía el concepto de *utilidad pública*, como aquellas obras que tengan por objeto directo proporcionar al Estado, a una de sus provincias, o a uno o más pueblos, cualesquiera usos o mejoras que cedan en bien general, ya sean ejecutadas por cuenta del Estado, de las provincias o de los pueblos, ya por compañías o empresas particulares debidamente autorizadas, observándose la misma esencia que la de 1936.

"En uno de los artículos de dicha ley, se prescribe que la '*declaración de que una obra es de utilidad pública será objeto de una ley, cuando en todo o en parte haya de ser costeada con fondos del Estado, o cuando sin concurrir estas circunstancias lo exija su importancia, a juicio del Gobierno. Corresponde al Gobierno, por medio del ministro respectivo, hacer dicha declaración cuando la obra interesa a varias provincias, o cuando haya de ser costeada o auxiliada con fondos generales, para cuya distribución está previamente autorizado por la ley*'. En los demás casos, previene la misma ley, corresponde al gobernador de la provincia, oyendo a la diputación, y

---

15 Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XI, Loc. cit.

además al Ayuntamiento cuando se trate de obras municipales.”<sup>16</sup>

El derecho de la expropiación que ejerce la legislación española, la sustenta en el principio de la utilidad pública, facultando al Estado, Nación, provincia o Municipio para restringir el dominio de los particulares en miras de satisfacer los intereses del Estado, usos o mejoras que los propietarios ceden en beneficio general.

En sus orígenes, la expropiación pudo surgir del llamado “dominio eminente”, característica propia del absolutismo del Estado o del monarca, pero la declaración de utilidad pública responde a un sentido altamente evolucionado de los fines del Estado, consolidándose a través del tiempo.

La última ley sobre expropiación data del 7 de octubre de 1939 y establece un procedimiento simplificado para la expropiación de fincas, en el caso de obras que tengan carácter de urgencia.

Con estos antecedentes podemos observar que la expropiación forzosa es una institución realmente nueva, tal y como la conocemos en la actualidad; que no puede haber nacido sino cuando el derecho administrativo ha comenzado a ser una realidad, así surge con esta rama del derecho, siendo ésta asimismo de reciente creación, su realidad se ve marcada en la medida en que se determina las obligaciones y derechos entre las partes involucradas, de esta manera se crea una situación en donde el expropiado puede exigir una serie de derechos frente a la Administración Pública como expropiante, y con esto desaparece para siempre el absolutismo del Estado que predominó por tanto tiempo en el derecho francés. Concluyendo que esta moderna institución no ha podido crearse, sino con el llamado Estado de derecho.

---

16 Ibidem, pág. 647.

#### **1.4 LA EXPROPIACIÓN EN EL DERECHO MEXICANO**

En el Derecho mexicano la figura de la expropiación la encontramos desde la época de la colonia, en el llamado derecho de reversión, que era ejercido por los reyes españoles sobre la propiedad territorial, y consistía en el regreso a la corona de los bienes mercedados o vendidos, para afectarlos a un servicio general, lo que se hacía indemnizando al propietario. La expropiación se habrá de repetir a lo largo del constitucionalismo del siglo XIX: El artículo 35 de la Constitución de 1814 estableció que: "Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación". Igualmente se le incluyó en el artículo 112, fracción III de la Constitución de 1824; en el artículo 2, fracción III de la Constitución de 1836; en el artículo 9, fracción XIII de las Bases Orgánicas de 1843; en el artículo 38 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, y en el artículo 27 de la Constitución de 1857.

Antes de la llegada de los españoles, el régimen de distribución de la tierra obedeció a la rígida organización clasista y estratificada en la que se vivía en la época prehispánica, y no fue sino hasta la época de la colonización española, en donde nació y se desarrolló el problema agrario. "La política agraria de la Colonia, en sus tres fases primordiales: La encomienda, las congregaciones y la hacienda, favorecieron o por lo menos no impidieron el desarrollo de un rápido proceso de acaparamiento de la tierra, a costa, básicamente, de las propiedades de los pueblos de indios. La propiedad comunal indígena, tanto la de carácter prehispánico como la desarrollada durante el periodo español, pronto quedó estrangulada por las propiedades de españoles, de carácter pleno y perfectas y la propiedad eclesiástica, caracterizada por su intransferibilidad. A mediados del siglo XVI aparece el latifundio, entonces en forma excepcional; pero en todo

se consolida y diversifica durante el siglo XVII.”<sup>17</sup>

La distribución de la propiedad territorial, al inicio del siglo XIX se caracterizó por un acaparamiento de las tierras; por un lado inmensos latifundios de españoles y de la Iglesia y, de otro, una decadente y notablemente reducida propiedad comunal de los pueblos de indios. Este problema constituyó una de las causas más importantes del movimiento de independencia. Fue el llamado contingente de insurgentes, conformado por campesinos sin tierras, quienes a través de su lucha llevaban el propósito de independizarse de España, enfrentando la guerra, impulsados por el ideal de recuperar nuevamente las tierras y propiedades de las que habían sido despojados, por la corona española.

“La propiedad privada había venido siendo reconocida como garantía individual durante todo el constitucionalismo mexicano, a partir de la Constitución de 1814. Así el artículo 34 de la Constitución de Apatzingan declaró: ‘Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan la ley’; el artículo 30 del Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 estableció: ‘La nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano’; ...”<sup>18</sup>

El artículo 2, fracción III de la primera Ley constitucional de 1835 estableció que son derechos del mexicano: No poder ser privado de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte cuando algún objeto de bien general o pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la Capital, por el Gobierno y la Junta Departamental en los departamentos, y el dueño, sea corporación

17 MADRAZO, JORGE, Reflexiones Constitucionales, México, editorial Porrúa-UNAM, 1994, pág. 89.

18 *Ibidem*, pág. 61.

eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de avería. La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la Capital, y en los departamentos ante el Superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo.

La Constitución mexicana de 1843 estableció en el artículo 9, fracción XII de las Bases de Organización Política de la República que: "La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiera su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley.

El artículo 27 de la Constitución de 1857 dijo: "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 requisitos con que ésta haya de verificarse".

Los gobiernos de la segunda mitad del siglo XIX intentaron resolver el problema agrario mediante leyes de colonización de baldíos, pero se agravó la concentración de la propiedad, desembocando en un hacendismo. El latifundismo se convirtió en la forma típica del régimen mexicano de tenencia de la tierra.

La situación social generada por este sistema feudal, fue la causa básica del movimiento revolucionario mexicano. Si bien la Revolución en sus inicios apareció como una protesta en contra de la continuación indefinida de Díaz en la Presidencia, la causa esencial del movimiento fue la

situación del campo, caracterizada por la excesiva concentración de la propiedad y por la baja productividad de la agricultura que se traducía en un miserable nivel de salarios reales.

El régimen porfirista fue un período de servidumbre para la gran masa de la población rural, de privilegios para unos cuantos y de latifundio. La profunda injusticia social, con la existencia del caciquismo, con la propiedad concentrada en manos de unos cuantos, principalmente extranjeros, despertó en el pueblo mexicano el movimiento de la Revolución. La Constitución de 1857 fue el resultado del descontento provocado por la tiranía de Santa Ana y algunos años más tarde Porfirio Díaz se había eternizado en el poder. Madero encendió entonces la mecha de la Revolución violenta, pero necesaria, para el país.

Las primeras leyes de colonización dictadas durante la vida independiente pretendieron resolver el conflicto agrario mediante una mejor distribución de los pobladores sobre el territorio, además de favorecer la inmigración, sobre todo europea, sin entender el problema real que representaba la inequitativa repartición de la tierra. Al iniciar el siglo XX, la propiedad territorial se encontraba otra vez en manos de los latifundistas y los pequeños propietarios. Los indígenas habían perdido sus propiedades y se habían transformado en jornaleros que vivían en condiciones infrahumanas. Nuevamente esos campesinos desheredados, cien años después de iniciada la guerra de Independencia, habrían de formar el contingente de la Revolución. El problema agrario era, entonces, el principal reto que a la Revolución y a su asamblea constituyente se le planteaba.

Los debates del constituyente y los textos aprobados en Querétaro en 1917, estuvieron precedidos de un significativo contexto histórico, entre ellos, principales momentos de dicho desarrollo cabe apuntar las características del régimen porfirista, la aportación de Emiliano Zapata en el

Plan de Ayala, las primeras medidas agrarias de los grupos revolucionarios y la tesitura del proyecto de don Venustiano Carranza.

Emiliano Zapata elaboró el Plan de Ayala el 28 de noviembre de 1911, en el desconoció a Francisco I. Madero, reclamándole su tibieza en el cumplimiento de las finalidades de la Revolución, calificándolo de tibio y proclamando como jefe a Pascual Orozco, adicionó el plan maderista de San Luis Potosí con diversas bases referidas principalmente a la cuestión agraria y de la propiedad rural.

“ ... La base sexta del Plan de Ayala estableció: ‘...los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.’ ”<sup>19</sup>

“ ... en su punto siete se declaraba: En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura o de labor y se mejore en

<sup>19</sup> DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL, Elementos de Derecho Constitucional, México, editorial Instituto de Capacitación Política, 1982, pág. 587.

todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos...”<sup>20</sup>

“En la base 8ª se previno la imperativa nacionalización de los bienes de los hacendados, ‘científicos’ o caciques que se opusieron directa o indirectamente al Plan e Ayala, así como la destinación de las dos terceras partes de los fondos así obtenidos para las indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por el plan zapatista.”<sup>21</sup>

“... en la base 9ª del Plan de Ayala, relativa al procedimiento de la nacionalización prevenida por la base 8ª. En este sentido, la base 9ª preceptuó: ‘Para ajustar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán leyes de desamortización y nacionalización según convenga, pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y del retroceso’.”<sup>22</sup>

Parcialmente los planes y manifiestos de los diversos grupos revolucionarios insistían reiteradamente en la necesidad de la reforma agraria. Una vez derrocado el general Díaz, se iniciaron una serie de proyectos dirigidos al ataque del problema del campo. En la XXVI Legislatura los diputados maderistas presentaron varias iniciativas de leyes para gravar las grandes extensiones de tierras y para el establecimiento de tribunales federales de equidad, con jurisdicción para conocer de restituciones de tierras y aguas a pueblos, comunidades indígenas o pequeños propietarios. Por su parte, durante el gobierno de Madero, se creó una Comisión Agraria Ejecutiva, cuya misión era encargarse del

20 MAGALLON IBARRA, JORGE MARIO, Derechos del Propietario, México, editorial UNAM, 2000, pp. 12-13.

21 DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL, Loc. cit.

22 Idem

fraccionamiento de haciendas.

En la misma etapa preconstitucional los grupos revolucionarios tomaron también medidas para institucionalizar la reforma agraria. Así, el general Francisco Villa, que fungía como gobernador provisional de Chihuahua, firmó con Zapata el Pacto de Xochimilco el 4 de diciembre de 1914, por el que aceptó el Plan de Ayala en lo relativo al reparto de tierras.

“Al triunfo del movimiento revolucionario, se encuentra la primera respuesta social a las necesidades agrarias que experimentaba el país, que es formulado por Venustiano Carranza al promulgar en Veracruz, la Ley de 6 de enero de 1915, en la que declara nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquiera otra autoridad local; todas las concesiones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el 1o. de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades. Que los pueblos que necesitaren ejidos, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población; expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto. Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente...”<sup>23</sup>

De conformidad con la mencionada Ley Agraria incorporada a la Constitución por el constituyente de Querétaro, la fracción X del artículo primero estatuye: Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que

---

23 MAGALLON IBARRA, JORGE MARIO, Loc. cit.

no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del gobierno federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

“Artículo 2°. Para cubrir las indemnizaciones a que se refiere el artículo anterior, se crea una deuda federal que se denominará ‘*Deuda Pública Agraria*’, a cargo de la Nación, que será garantizada y pagada en la forma y términos que se establecen en la presente ley.”<sup>24</sup>

“Artículo 3°. Se faculta al Ejecutivo Federal para la emisión de bonos de la ‘*Deuda Pública Agraria*’, hasta por la cantidad de cincuenta millones de pesos oro nacional...;”<sup>25</sup>

En un constitucionalismo social, llevó en 1917 al dictado de un precepto formalmente diferente: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

Para el caso de expropiación por utilidad pública, se estableció que la indemnización no sería previa como lo prescribía la Carta de 1857, sino “*mediante*”, con lo cual podía resolverse el problema agrario, urgente, y que se opera un proceso caótico de desarrollo y extensión, con sus naturales consecuencias de deficiencia en la prestación de los servicios públicos, inseguridad en la tenencia del suelo urbano, etcétera.

Este fenómeno sorprende al país sin un adecuado aparato normativo para hacerle frente, la fisonomía del artículo 27 era netamente agraria y sobre la propiedad inmobiliaria urbana sólo se desprendía que el Estado

---

24 SAYEG HELÚ, JORGE, El Constitucionalismo Social Mexicano, 2ª edición, México, editorial Fondo de Cultura Económica, 1991, pág. 845.

25 Idem

podía imponerle las modalidades que dictara el interés público, sin que realmente tales modalidades se hubiesen impuesto. Ninguna legislación ordinaria se había expedido y los pocos reglamentos existentes eran insuficientes.

De esta manera, con considerable retraso y una vez que el problema urbano había crecido asombrosamente, el artículo 27 fue adicionado con el fin de sentar las bases para la ordenación de los asentamientos humanos. La ley reglamentaria se expidió poco más tarde; la propiedad privada urbana es desde luego respetada por esta ley, pero sometida a las limitaciones y exigencias colectivas que demanda un desarrollo urbano equilibrado.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### MARCO CONCEPTUAL

#### 2.1 CONCEPTO DE EXPROPIACIÓN

La expropiación significa desposeer de un bien, mueble o inmueble a su propietario, dándole a cambio una indemnización, en beneficio del interés público.

“La Nueva Enciclopedia Jurídica, dice: ‘Etimológicamente la palabra -expropiación- viene a significar privación de propiedad. Clemente de Diego escribe que si apropiación (en latín *appropriatio* de *ad* y *propriatio*), significa el acto de apoderarse de una cosa, de aprehenderla, de entrar en conexión y contacto con ella, estableciendo la relación de propiedad, que, al ser disciplinada por el derecho objetivo, se desdobra en facultades y atribuciones de goce y disposición para el titular, para el dueño, y en deberes de abstención y respeto para los demás; expropiación (de las latinas *ex*, fuera y *propriatio*) significa la extinción de esa relación, la decadencia de ese poder y anulación de esas facultades y atribuciones. Apropiación es ocupación y toma de posesión con el alcance en su caso de adquisición del dominio; expropiación es desposesión, pérdida, privación o extinción del dominio’.”<sup>26</sup>

Cada uno de los gobiernos de los distintos países, tiene la obligación y el reto cada vez mayor de atender las necesidades de su población correspondiente. Y bajo la consigna de que el interés general no puede supeditarse al interés particular; y el provecho de uno debe sujetarse y acomodarse al interés colectivo, es como los Estados de gobierno se precisan de elementos materiales para cumplir con sus fines específicos.

---

26 ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Segundo Curso de Derecho Administrativo, México, editorial Porrúa, 1989, pág. 431.

Esto nos lleva a determinar que la Administración pública tiene la facultad de exigir de manera coactiva, aquellos bienes que le son necesarios para la satisfacción de los reclamos que demanda la sociedad, esta facultad es unilateral y es a esta figura jurídica a la que se le ha denominado expropiación.

“ALESSI dice que la expropiación es una institución de Derecho público en virtud de la cual se otorga, en favor de un empresa declarada de utilidad pública, la transferencia coactiva de la propiedad de una cosa, convirtiéndose el derecho del propietario sobre dicha cosa en un derecho a justa indemnización. ZANOBINI escribe que es una institución de derecho público por la que un sujeto, previa justa indemnización, puede ser privado del derecho de propiedad que tiene sobre una cosa, a favor de otro sujeto diverso, cuando así lo requieren las exigencias del interés público.”<sup>27</sup>

Con la figura de la expropiación es posible, a través de un estado de derecho, resolver los conflictos que pudieran surgir entre el interés privado y el interés público, creándose un procedimiento bien estructurado, en donde la transferencia se hace de manera unilateral y coactiva de la cosa expropiada, otorgándola al patrimonio de una empresa, que tiene la facultad de satisfacer el interés público y convirtiendo el derecho del dueño de la cosa expropiada en un equivalente económico, a través de la llamada indemnización. De esta manera el Estado reconoce, regula y protege la apropiación de bienes, gracias a la figura jurídica llamada expropiación.

“La expropiación forzosa es para los modernos tratadistas franceses (WALINE, DUEZ) uno de los modos de Derecho público que la Administración pone en juego para adquirir los bienes que precisa para el cumplimiento de sus cometidos. Cabe que la Administración acuda a las figuras de Derecho privado para la adquisición (compraventa, donación, etc.); pero el interés

---

27 Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo IX, Op. cit. pág. 321.

público no quedaría suficientemente salvaguardado, si no pudiera obtener incluso coactivamente, los bienes precisos.”<sup>28</sup>

“Algunos tratadistas italianos admiten la expropiación forzosa entre las prestaciones obligatorias de los particulares a la administración. Afirman, al efecto, que los deberes administrativos de prestación son las obligaciones jurídicas de los particulares, en razón de las cuales, con independencia de las relaciones específicas voluntarias con los entes públicos, sólo por pertenecer a los mismos vienen obligados coactivamente a entregar a aquellos los bienes patrimoniales y la actividad personal que tales entes necesiten, para la satisfacción de las necesidades colectivas a las que deben proveer.”<sup>29</sup>

En la expropiación existe una limitación especial al derecho de propiedad, consiste en que cuando se aplica esta figura jurídica al propietario, no le es permitido seguir en la posesión de la cosa, su libertad de transferirla, o no, queda limitada, o bien, eliminada; puesto que la transmisión al expropiante se realiza coactivamente, por disposición de la ley, aun cuando el propietario se oponga.

“De manera que hay una limitación en las facultades del propietario; pero esta limitación es distinta de otras que se imponen en beneficio del interés público. Cuando se obliga a un propietario a soportar una determinada actuación de los órganos públicos sobre su cosa, a hacer de una manera determinada, o a no hacer, existe una limitación en el contenido de derecho de propiedad. Cuando se expropia una cosa, la limitación afecta directamente a la subsistencia misma del derecho de propiedad, o a la totalidad de tal derecho. En aquellas limitaciones el propietario sigue siendo dueño de la cosa, aunque se menoscabe el ejercicio de sus facultades sobre el bien, en la expropiación pierde su derecho de propiedad

---

28 Idem

29 Idem

sobre la cosa, aunque reciba el equivalente de su valor.”<sup>30</sup>

“Beauté [define la expropiación por causa de utilidad pública, como:]

‘Un procedimiento que permite al Estado, mediante un fin de utilidad pública, transferir por vía de autoridad, la propiedad de un inmueble, mediante una indemnización previa y justa, de una persona privada (en algunas ocasiones pública), a una persona pública, y excepcionalmente a una empresa privada, de interés general’.”<sup>31</sup>

Acosta Romero da el concepto de expropiación por causa de utilidad pública como un acto jurídico de derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando estos 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.

Es un acto de derecho público, derivado de la soberanía del Estado, la compensación puede ser previa, concomitante o posterior.

Resumiendo tres teorías:

Teoría del derecho privado. Califica la expropiación como una compraventa forzosa, ya que en la antigüedad no se concebía la transmisión de la propiedad por otros medios que no fuera los de derecho civil. Teoría que en la actualidad se encuentra totalmente superada.

Teoría del derecho mixto. Esta tesis estima que la primera parte del proceso expropiatorio (calificación de utilidad pública), corresponde al derecho público, y en la segunda etapa contempla el interés privado y la medida del resarcimiento, que regula el derecho civil. Posición que no es posible aceptar.

Teoría del derecho público. Considera que la expropiación tiene un

<sup>30</sup> Ibidem, pág. 322.

<sup>31</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Op. cit., pág. 432.

carácter esencialmente publicista, que no tiene que estar ligado con el derecho privado, en cuanto a las formas de la transferencia de su propiedad y su contenido, ni las particularidades de la obligación por el pago; por las siguientes razones:

1. La expropiación proviene de un acto soberano del Estado.
2. El Estado no contrata con el afectado, lo somete a su imperio.
3. La causa de utilidad pública está prevista en una ley emanada del Poder Legislativo y, es de derecho público.
4. La indemnización es un derecho público subjetivo del expropiado, pero no como precio, sino como compensación por la pérdida de su bien.

"La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado -y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos-, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa." <sup>32</sup>

"La propiedad no es un poder ilimitado, ni el propietario tiene el derecho del abuso de la cosa, ella debe obedecer a los requerimientos de la sociedad. La institución de la propiedad sólo puede justificarse por los beneficios que ella pueda ofrecer a la colectividad. La Administración pública tiene necesidades apremiantes que atender, las cuales no permiten dilaciones o interrupciones. Existen bienes que forman parte de la propiedad particular, que el Estado se ve obligado a expropiar impulsado por una reconocida causa de utilidad pública, ante la negativa del propietario para un arreglo contractual ..." <sup>33</sup>

---

32 SERRA ROJAS, ANDRÉS, Derecho Administrativo, Segundo Curso, 19ª edición, México, editorial Porrúa, 1999, pág. 431.

33 *Ibidem*, pág. 430.

“El instituto expropiatorio se desarrolla en el ámbito jurídico cuando se produce una incompatibilidad entre el interés del particular o administrado y el interés del Estado, representante de la colectividad, comunidad o sociedad, si el derecho del administrado, a la utilización de un determinado bien o cosa, choca con el interés del Estado, a utilizar esa misma cosa o bien con fines de utilidad pública, entonces el interés individual o particular debe racionalmente ceder ante los requerimientos públicos. El derecho de los más se sobrepone al derecho de los menos. La propiedad de éstos pasa, así al Estado. Pero esto ha de obtenerse sin lesión jurídica al derecho de los particulares o administrados. Para lograr esto último sin menoscabo de esenciales nociones de moral y de derecho, el orden jurídico de los Estados cultos se vale de la expropiación.”<sup>34</sup>

El orden jurídico encontró en el procedimiento expropiatorio el medio idóneo para lograr la satisfacción de los intereses públicos o generales sin lesionar los intereses privados o particulares: la calificación de utilidad pública y la indemnización previa, requisitos o elementos esenciales de la expropiación, satisfacen tal exigencia. A eso, substancialmente, tiende la expropiación. Sólo así resulta aceptable que los administrados o particulares cedan su propiedad en un estado de derecho, donde los intereses o valores que integran la personalidad humana son debidamente respetados.

Según Serra Rojas la doctrina distingue entre características de fondo y procesales:

De fondo

- a) Se trata para el Estado de un modo administrativo de adquisición de la propiedad;
- b) La doctrina francesa se refiere a inmuebles, ya que la

---

34 MARIENHOFF, MIGUEL S., Tratado de Derecho Administrativo, Tomo IV, 6ª edición, Buenos Aires, editorial Abeledo-Perrot, 1995, pág. 126.

requisición comprende a los muebles o al simple goce temporal de un inmueble. La legislación mexicana se refiere tanto a inmuebles como a los muebles.

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

d) La expropiación debe realizar fines o causas de utilidad pública. Ningún interés privado puede justificar la desposesión de un bien, y

e) La expropiación se efectúa mediante indemnización.

#### Procesales

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

Finalmente tenemos el concepto que nos da el autor Ernesto Gutiérrez y González sobre la expropiación: es el acto del Estado unilateral y soberano, por conducto del funcionario competente de su órgano Ejecutivo o administrativo, 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 o indemnización para destinarlo a la satisfacción de una necesidad pública, directamente por él, o indirectamente por un tercero, y que sólo con ese bien puede ser satisfecha, en todo o en parte.

“Pues bien, la anterior definición, hace ver que, para que haya expropiación se precisan de todos los siguientes elementos o supuestos:

1º Un acto del Estado, unilateral y soberano, por conducto de los funcionarios competentes de su órgano Ejecutivo o administrativo.

2º El Estado priva para sí, o para un tercero.

3º A un particular de un bien de su propiedad.

4º Mediante el pago de una retribución o indemnización.

5º Para destinar el bien a la satisfacción de una necesidad pública.

6º Directamente por él, o indirectamente por un tercero.

7º Sólo con ese bien puede ser satisfecha, en todo o en parte, la necesidad pública.”<sup>35</sup>

Concluimos que algunos autores consideran a la expropiación como un procedimiento de derecho público; otros la puntualizan como un acto jurídico de derecho público; y demás la definen como un medio; pero todos están de acuerdo en que debe existir la utilidad pública y la indemnización, así como la transferencia de la propiedad del particular a la administración pública.

## 2.2 CONCEPTO DE INTERÉS Y UTILIDAD PÚBLICA

Utilidad (latín *utilitas*). Calidad de útil. Significa provecho material, beneficio de cualquier índole. Conveniencia, bienestar. “El término ‘utilidad’ está referido a la calidad que tienen los bienes que los hace aptos para satisfacer necesidades. Y si tal aptitud está dirigida a la comunidad, define una acepción específica, cuya significación se expresa con la adición del adjetivo ‘pública’.”<sup>36</sup>

“Bielsa, afirmando que se trata de concepto relativo, variable, sujeto a las condiciones económicas, políticas y sociales, dice que prescindiéndose de toda definición, debe dejarse que el legislador de toda definición, debe dejarse que el legislador determine la utilidad pública mediante el examen de una compleja cuestión circunstancial. La noción de utilidad pública comprende el provecho, comodidad y progreso de la comunidad, aquello que satisface una necesidad generalmente sentida, o las conveniencias del

---

35 GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, ERNESTO, *El Patrimonio*, 6ª edición, México, editorial Porrúa, 1999, pág. 312.

36 Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XXVI, Op. cit., pág. 598.

mayor número. Goldstein señala que se trata de un concepto elástico que comprende desde los principios supremos de la dirección de los pueblos, cuyos gobiernos cifran en el bien común o en el bienestar del pueblo sus fines políticos, hasta la mejora fragmentaria que se concreta en obras públicas.”<sup>37</sup>

“El instituto de utilidad pública sirve de justificación jurídica a las tres limitaciones de la propiedad: la restricción administrativa, la servidumbre administrativa y la expropiación. Así como también de la obra pública y del servicio público. La restricción administrativa es impuesta al dominio privado, por requerirlo la utilidad pública o el interés público, en función del orden social, económico, cultural y demás razones de conveniencia pública. Sin ellas, -dice Bielsa-, la administración pública no podría, por ejemplo, extender los hilos del telégrafo utilizando la propiedad privada; ni podría apoyar, para iluminar la ciudad, las lámparas o sus soportes en los muros; ni fijar en el muro de propiedad privada, las chapas de nomenclatura de calles, etcétera. A tales múltiples fines de utilidad común las restricciones o limitaciones administrativas, a semejanza de las servidumbres administrativas, imponen la obligación de ‘dejar hacer’ o de ‘no hacer’, y también de ‘hacer’, como en el caso del obligatorio cerramiento de terrenos baldíos.”<sup>38</sup>

La utilidad pública es el motivo o causa de la expropiación, en ella se justifica el apoderamiento de la propiedad ajena, que el Estado u otra corporación, o entidad pública, lleva a cabo, abonando justa y previa indemnización. Es así, que la utilidad pública es causa de restricción del derecho de propiedad, por que implica una radical limitación al derecho de propiedad, a partir de la concepción del derecho romano, con los caracteres de perpetua y exclusiva, por la cual el interés individual debió ceder ante el

---

37 Idem

38 Idem

interés social, aunque mediante una conciliación justa.

“Bielsa, refiriéndose al concepto de utilidad pública, en relación con la expropiación, dice que se pueden expropiar bienes que el propietario no afecta a un destino económico o actividad patrimonial, sino que los acumula para especular con daño de la sociedad, contrariando leyes de libertad de comercio e industria, como las de la oferta y la demanda, mediante monopolios antisociales.”<sup>39</sup>

“En cuanto a los bienes muebles, siendo en general de carácter fungible, por lo que no faltan en el comercio, excepcionalmente son objeto de la declaración de utilidad pública. De acuerdo con Bielsa, este caso es más propio del ‘estado de necesidad’ que subordina todo derecho a la *salus rei publicae*. Este autor justifica la declaración de utilidad pública de los ‘derechos intelectuales’, y su consecuente expropiación, cuando se trata, por ejemplo, de un invento excepcional y el inventor se resiste a cederlo al Estado. Respecto de los derechos de crédito, estima que debe tratarse de operaciones útiles para el crédito del Estado, como la expropiación de títulos de la deuda pública.”<sup>40</sup>

“Entendemos 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 mismo un servicio público o emprender una obra que reportará 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 el Estado tiene 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 nacionales se estanquen. Su

39 Ibidem, pág. 600.

40 Ibidem, pág. 601.

tendencia debe estar destinada a la satisfacción directa e inmediata de las necesidades de las determinadas clases sociales que integran la colectividad. Así se acontece con el fraccionamiento de grandes latifundios o con su colonización en beneficio de las clases campesinas, como también en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. De todo ello resulta que la facultad de expropiar se basa en razones de interés nacional, que abarcan tanto los fines que debe cumplir el Estado, como el velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad; en casos de crisis, de trastornos graves, de epidemias o terremotos, con las proporciones o caracteres de una verdadera calamidad pública, que exigen imperiosamente el proveer con toda eficacia a la defensa de la soberanía territorial.”<sup>41</sup>

En México, por disposición constitucional el párrafo segundo de la fracción VI, del párrafo noveno del artículo 27, dispone 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...”, esto significa que es competencia exclusiva del poder legislativo, el determinar la utilidad pública, correspondiéndole a la administración pública hacer la respectiva declaración y proceder a efectuar materialmente la expropiación.

Constitucionalmente la expropiación sólo procede por causa de utilidad pública y en unos casos esta misma señala cuales son dichas causas, pero por regla general, deja a las legislaturas la facultad de indicar en leyes secundarias el concepto de utilidad pública.

Según la opinión de algunos autores, existe el problema en determinar si la legislatura es soberana o no para indicar los casos de

---

41 Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VII, Op. cit. pp. 415-416.

utilidad pública, y la cuestión en definir el criterio con que se debe establecer una causa de esta naturaleza; por ser un concepto siempre relativo y, por lo tanto, difícil de definir; varía según las circunstancias, de tiempos, lugar, condiciones políticas, económicas y sociales, representando pues, un compleja situación circunstancial. Y otros opinan en que el concepto de utilidad pública sí puede definirse, en términos que reduzcan la discrecionalidad de los legisladores para fijarla; debe entenderse en relación con la noción de atribuciones del Estado, de tal modo 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.

“... en nuestro país los Tribunales siempre se han inclinado en el sentido de considerar que sí es posible fijar abstractamente un criterio unitario de la causa de utilidad pública, y así la Suprema Corte de Justicia en una época estuvo considerando como esenciales para la existencia de la citada causa estos dos elementos: a) que sea impuesta por una necesidad pública y que, por consecuencia, la expropiación que con fundamento en ella se haga, redunde en provecho común, en beneficio de la colectividad, y b) que la cosa expropiada pase a ser del goce y de la propiedad del Municipio, Estado o Nación, y no de simples individuos...”<sup>42</sup>

“... ‘Ultimamente, ... se han precisado las ideas a este respecto, adoptándose las tesis de que la utilidad pública, en sentido genérico, abarca tres causas específicas: la utilidad pública es sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediante ella a toda la colectividad, y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que

42 FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, 39ª edición, México, editorial Porrúa, 1999, pp. 381-382.

tiene el país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional...'. En la misma sentencia, la Corte considera que la propia Constitución contiene disposiciones que autorizan expropiaciones en las que no hay situación por parte de una persona de derecho público en el goce del bien expropiado, tales como las expropiaciones para dotar de ejidos a los pueblos, para fraccionar los grandes latifundios, que son precisamente los casos que la sentencia considera como de utilidad social.”<sup>43</sup>

“Después de indicarse en la propia ejecutoria que ‘no puede marcarse una línea que separe radicalmente lo que debe entenderse por interés público, por interés social y por interés nacional, ya que las palabras –utilidad pública- encierran un concepto que no tiene como contrario más que el de –utilidad privada-, concluye que –lo que la Constitución prohíbe es que se hagan expropiaciones por utilidad privada, pero de ninguna manera por causa de interés social o nacional-, pues –en última instancia todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es un interés público-’.”<sup>44</sup>

“Según Álvarez Gendín, la expropiación forzosa se puede llevar a cabo por causa de utilidad pública, por causa de utilidad social o por causa de utilidad nacional. En la utilidad pública domina la idea de que el bien expropiado se debe dedicar a una obra pública o en todo caso debe pasar a propiedad del Estado para destinarse a un uso de utilidad general. En el interés social, no se percibe inmediatamente esta utilidad pública, difusamente, sí. Cuando obtiene ventajas la sociedad por la expropiación de cosas, sin estar afectadas a una obra pública, la denominación de la causa es de interés o utilidad social. Por último, el interés nacional se distingue de los dos anteriores, en que la expropiación no

---

43 Idem

44 Idem

es motivada por la necesidad de ejecutar una obra pública ni por exigencias de ciertas clases sociales, sino exigencias de seguridad o de bienestar de toda una nación, de todo un país.”<sup>45</sup>

“Es equivocado el concepto de utilidad pública sostenido en la antigua jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. En efecto, de una recta comprensión del concepto de utilidad pública, en los términos relativos del artículo 27 constitucional, cabe deducir que es más amplio el alcance de la facultad de expropiar, que el restringido que se sostuvo en la jurisprudencia citada. Y se dice que es más amplio, porque comprende, además de los casos en que el Estado se substituye en el goce del bien expropiado, para establecer y explotar por sí mismo un servicio público, o para emprender una obra que reportara una utilidad colectiva, aquellos en que los particulares, mediante su autorización, fuesen los encargados de realizar estos objetivos en beneficio de la colectividad. La nueva concepción jurídica de la propiedad, que no la reputa ya como un derecho absoluto, sino como una función social, permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no sólo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sino además, por razones de interés social, ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni segar las fuentes de vida, de trabajo o consumo, con menoscabo del bienestar general; ante la inercia o rebeldía del individuo para cumplir con este trascendental deber, el Estado, en su carácter de administrador de los intereses públicos y de órgano destinado a satisfacer las imperiosas necesidades populares, tiene el deber indeclinable de intervenir, con la energía y rapidez que el caso reclama, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque. La expropiación por razones de utilidad social, se caracteriza por la tendencia a satisfacer de un modo

45 MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO, El Sistema Agrario Constitucional, 2ª. edición, México, editorial Porrúa, 1940, pp. 142-143.

directo o inmediato las necesidades de determinada clase social, pero mediata o indirectamente las de la colectividad, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada. Así acontece, tanto en el fraccionamiento de grandes latifundios o su colonización, en beneficio de las clases campesinas, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. En estos casos, es indudable, que los directamente beneficiados son los individuos pertenecientes a estos dos grandes grupos sociales, pero a la postre, lo es la sociedad, por la interdependencia que la vida moderna ha establecido entre ésta y aquélla. Finalmente, la facultad de expropiar, se basa también en razones de interés nacional que abarca solamente a los fines que debe cumplir el Estado de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad en caso de crisis, de trastornos graves, de epidemias o terremotos, con las proporciones o caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además en la imperiosa necesidad de proveer con toda eficacia a la defensa de la soberanía o de la integridad territorial. ...”<sup>46</sup>

“...la utilidad pública:

a) Participa del Interés Público (Bien Común) y del Orden Público, sin embargo, por ser de menor extensión (aspectos materiales y objetivos) la ubicamos como subespecie; b) Es un concepto jurídico de Derecho Público; c) Buscar el bienestar, conveniencia o beneficio; d) Para todos o para la mayoría de la población; e) Generalmente implica la mejora fragmentaria mediante obras, y f) Íntimamente ligada a la figura de expropiación.”<sup>47</sup>

Concluimos que el concepto básico que constituye el eje de la expropiación, lo es precisamente el de la utilidad pública, convirtiéndose en

46 BURGOA O., IGNACIO, Las Garantías Individuales, 31ª edición, México, editorial Porrúa, 1999, pp. 472-473.

47 ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Derecho Administrativo Especial, Volumen I, 3ª edición, México, editorial Porrúa, 1998, pág. 803.

su móvil o razón de ser, es lo que le da vida al acto expropiatorio, es decir, únicamente pueden dictarse expropiaciones por causa de utilidad pública, ni la Constitución, ni la Ley de Expropiación, ni la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han logrado elaborar una definición. Únicamente la Ley de Expropiación enumera en forma casuística las causas de utilidad pública. Sólo se puede decir en términos generales que la utilidad pública surge cuando existe una necesidad estatal, social o colectiva, que puede ser satisfecha mediante el acto expropiatorio. Y que esto no significa que la autoridad competente goce de la facultad soberana y no revisable para decir en que 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, en su caso, no existe, y que la expropiación no es fundada.

### **2.3 CONCEPTO DE INDEMNIZACIÓN**

La indemnización es cuando una persona causa a otra un daño, ya sea intencionalmente, por descuido o negligencia, ya sea directamente o por el empleo de alguna cosa, es responsable de las consecuencias que le ocasione a la víctima. Se dice que una persona es civilmente responsable cuando alguien está obligado a reparar el daño material o moral que otro ha sufrido.

“La reparación del daño tiende primordialmente a colocar a la persona lesionada en la situación que disfrutaba antes de que se produjera el hecho lesivo. Por lo tanto, la norma jurídica ordena que aquella situación que fue perturbada sea restablecida mediante la restitución, si el daño se produjo por sustracción o despojo de un bien o por medio de la reparación de la cosa, si ha sido destruida o ha desaparecido. Sólo cuando la reparación o la restitución no son posibles o cuando se trata de una lesión corporal o moral (el daño moral no es reparable propiamente), la obligación se cubre por

medio del pago de una indemnización en numerario, con el que se satisface el daño material o moral causado a la víctima. Ya no se trata de restituir o de reparar, sino de resarcir a través de una indemnización en numerario con el que se satisface el daño material o moral causado a la víctima. En cualquiera de estos casos, se trata, sin embargo, de la responsabilidad civil.”<sup>48</sup>

El Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo 1915, párrafo primero dice: “La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios”. El artículo 2108: “Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación”, y el artículo 2109: “Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación”. Distinguiéndose claramente los efectos del incumplimiento en materia de responsabilidad contractual.

“... Esta distinción, que tiene su origen en el procedimiento formulario del derecho romano (*intentio incerta*), permitía al juez condenar al deudor en caso de incumplimiento, al pago del valor de la cosa que debía entregar el deudor. De esta manera, el acreedor veía indirectamente satisfecho su interés a través del resarcimiento en dinero (*in quod interest*). Más tarde, la distinción entre daño y perjuicio llevó a los glosadores a distinguir entre el daño emergente y el lucro cesante. El primero, el daño o menoscabo patrimonial, en estricto sentido es objeto de reparación propiamente dicha y, el segundo, el perjuicio, que aludía a la falta de ganancia lícita que debía haber obtenido el acreedor, es materia de indemnización.”<sup>49</sup>

La Nueva Enciclopedia Jurídica, define la indemnización como: la reparación de una situación de incumplimiento, de un daño injustamente

48 Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV, Op, cit., pág. 491.

49 Idem

causado, de un enriquecimiento indebido en perjuicio de otro, etc., en especial cuando el cumplimiento de lo debido, la reparación del daño inferido, etc., no son posibles de una manera directa, vienen a suplirse por el pago de una cantidad en dinero, como equivalente económico, o sea, el abono de lo que se denomina una indemnización.

Según Garrido Falla "La teoría de la indemnización busca el equilibrio entre la prerrogativa administrativa y la garantía del ciudadano: si la administración no quiere convertir el ejercicio de sus prerrogativas en un abuso de poder arbitrario, debe contrabalancear sus actividades, institucionalizando el mecanismo de defensa del ciudadano mediante un juego de indemnizaciones."<sup>50</sup>

El mismo autor, en su Tratado de Derecho administrativo "... define la indemnización como 'una reparación debida por la Administración pública al titular de ciertos derechos que ceden ante el ejercicio legítimo de una potestad administrativa'. En cuanto a la distinción entre responsabilidad e indemnización se establece de manera más rotunda por dos series de razonamientos: a) la indemnización es consecuencia de una actividad administrativa *ilícita* o, al menos, dentro del campo de los daños causados por la Administración pública sin título jurídico para ello; b) 'la teoría de la responsabilidad entraña en sí el problema, resuelto en diversos sentidos por las legislaciones positivas, de si la reparación de los daños causados al particular se ha de exigir directamente del funcionario, autor material del error o falta, o de la propia Administración pública, de la cual el funcionario actúa como órgano. Este problema básico no tiene razón de ser planteado a lo largo de una teoría de la indemnización; aquí no hay por qué pensar en que el nexo de la imputabilidad a la Administración pública del acto que causa la lesión haya sido roto por una falta personal y directamente

---

50 Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo XII, Op. cit., pp. 209-210.

achacable al funcionario. El acto, como jurídicamente impecable, es en este caso un acto administrativo a todos los efectos y, de declararse la justicia de una indemnización, será siempre y en todo caso a cargo de la Administración pública, que es quien con él se beneficia'..."<sup>51</sup>

En la doctrina se llama justo precio a la indemnización. La indemnización es la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado, a cambio de la transferencia de su propiedad y que es fijada conforme al valor fiscal del bien expropiado, o bien, mediante peritos, cuando se trata de un bien que no tiene señalado valor fiscal. Si los principios de justicia e igualdad de los particulares se quebrantan ante las cargas públicas, sufriendo un gravamen exclusivo, el interés social que se satisface debe simultáneamente amparar a quien sufre un perjuicio, otorgándole una justa compensación, indemnización o justo precio.

"... la expropiación, en cuanto actividad legítima, está separada rigurosamente de los tipos de responsabilidad, que son consecuencia de actividades ilícitas (o sin título jurídico) y es una variedad de indemnización. ... a) la expropiación es un *negocio jurídico* dirigido al despojo patrimonial; la lesión en el patrimonio que produce la expropiación es querida por la Administración. La responsabilidad no es consecuencia de un negocio jurídico, sino de un *hecho jurídico*, que de ordinario no es querido por la Administración ni directa ni indirectamente (por ejemplo, accidente causado por un vehículo administrativo); b) en la expropiación, el deber de reparación surge anteriormente a que se realice la expropiación: se trata de una simple carga preventiva de indemnización, que condiciona la posibilidad de despojo. En la responsabilidad, en cambio, la indemnización es posterior al daño, y actúa no como una carga, sino como una consecuencia."<sup>52</sup>

---

51 Idem

52 Ididem, pág. 211.

Para 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.

## 2.4 CONCEPTO DE DECRETO

“(Del latín *decernere*, *decrevi*, *decretum*, acuerdo o resolución). Según el Diccionario de la lengua española: ‘resolución, decisión o determinación del jefe del Estado, de su gobierno o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio. Aplicase hoy más especialmente a las de carácter político o gubernativo’.”<sup>53</sup>

Decreto es toda resolución o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto o negocio de su competencia, que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos, y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido.

Los artículos 70, 71 y 72 de nuestra Constitución versan sobre la iniciativa y formación de las leyes o decretos. El artículo 70 establece que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”. Y el 71 y 72 sobre la iniciativa y formación de las leyes.

La doctrina dice que la ley es una disposición de carácter general, y el decreto, un acto particular. Pero el derecho positivo mexicano indistintamente llama decretos a las leyes y a los actos del Congreso que no

<sup>53</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo III, Op. cit., pág. 44.

son leyes, tal es el caso, de los que conceden permiso a un ciudadano mexicano para aceptar y usar títulos o condecoraciones extranjeras, a los actos del Ejecutivo que constituyen reglamentos, y los que crean situaciones jurídicas concretas.

“El principio de la división de poderes atribuye a órganos distintos la función legislativa y ejecutiva. La ley tiene su origen, dentro de este sistema de colaboración de poderes, en el Poder Legislativo; sin embargo, existen casos de excepción que la Constitución contiene, como los señalados por el artículo 49, que previene cuándo se delegan a favor del Ejecutivo de la Unión las facultades extraordinarias para legislar, conforme a lo dispuesto en los artículos 29 y 131, segundo párrafo; también se da el caso artículo 73 fracción XVI párrafo primero, de la misma ley fundamental, que autoriza al Consejo de Salubridad General, que depende directamente del presidente de la República, a expedir disposiciones generales para preservar la salud pública. En los casos anteriores, la ley tiene su origen en el Poder Ejecutivo surgiendo lo que se conoce en la doctrina como decreto-ley y decreto-delegado:

1. *Decreto-ley*. La Constitución atribuye al Ejecutivo facultades para legislar sin necesidad de una delegación de facultades del Poder Legislativo. La atribución es directa de la Constitución; el presidente de la república da cuenta al Congreso del ejercicio de esta facultad (art. 73, fr. XVI).

2. *Decreto-delegado*. El Congreso de la Unión delega al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar en los casos de excepción que la propia Constitución determina (artículo 49 constitucional). De conformidad con el artículo 29 constitucional, el Congreso concederá las autorizaciones necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, al suspenderse las garantías individuales. El artículo 131 párrafo segundo, establece que el

Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para legislar en materia arancelaria.

Existen otros tipos de decretos entre los que podemos mencionar:

A. *Decreto-administrativo*. Expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo, que dicta resoluciones en el ejercicio de sus funciones, sobre una especie particular de los negocios públicos.

La base constitucional para este tipo de decretos la encontramos en el artículo 89, fracción I de la Constitución, que habla de las facultades del Ejecutivo para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes.

B. *Decreto-judicial*. En sentido amplio, cualquier resolución que pronuncian los jueces; en casos especiales, también se denomina así al auto o sentencia interlocutoria. La fracción I del artículo 79 del CPC dispone que: los decretos judiciales son simples determinaciones de trámite que se dictan dentro del proceso. Los artículos 89 y 90 del mismo ordenamiento, así como el artículo 220 del CFPC, señalan que las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias, y los primeros se refieren a simples determinaciones de trámite.”<sup>54</sup>

## **2.5 CONCEPTO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES E INDIVIDUALES**

Las garantías constitucionales son el conjunto de instrumentos procesales, contenidos en la Ley fundamental, con objeto de restablecer el orden constitucional cuando el mismo sea transgredido por un órgano de autoridad política.

Se han denominado garantías a los derechos humanos fundamentales reconocidos o garantizados por la Constitución, contenidos en sus primeros veintinueve artículos, integrantes del capítulo I, denominado “garantías individuales”.

<sup>54</sup> Ibidem, pp. 45-46.

Para Carl Schmitt las garantías constitucionales son aquellos derechos que sin ser estrictamente constitucionales, por no referirse a la estructura fundamental del Estado ni a los derechos humanos, el constituyente ha considerado conveniente incluir en la Ley suprema para darles mayor solidez, para garantizarlos mejor; tal sería el caso de nuestro artículo 123 constitucional.

El jurista Héctor Fix-Zamudio propone como garantías constitucionales mexicanas, los siguientes artículos contenidos en nuestra Carta Magna: a) El juicio político de responsabilidad de los servidores públicos, regulada por los artículos 108, 110, 111 al 114; b) Las controversias constitucionales que menciona el artículo 105, es decir los litigios que surjan entre los poderes de un Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, entre dos o más Estados y entre éstos y la Federación, y de las acciones de inconstitucionalidad por contradicción entre una norma general y la Constitución; c) el juicio de amparo que contemplan los artículos 103 y 107; d) los procedimientos investigatorios a que hacen alusión los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional, el tercero se refiere a la investigación de algún hecho que constituya la violación de alguna garantía individual, mientras que el cuarto habla de violación al voto público, poniéndose en duda la legitimidad de todo el procedimiento electoral para integrar alguno de los poderes federales, en ambos casos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene poderes decisorios, sino únicamente de informar a los órganos competentes; e) el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales y el juicio de revisión constitucional electoral, artículo 99; y f) los organismos autónomos protectores de los derechos humanos, artículo 102.

“El profesor Octavio A. Hernández considera que hay que agregar la contenida en el artículo 29 constitucional, o sea, el llamado procedimiento de suspensión de garantías individuales, toda vez que el mismo sirve para

hacer frente, de manera rápida y fácil, a cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.”<sup>55</sup>

La declaración mexicana de derechos humanos está contenida en dos partes: la de garantías individuales y la de garantías sociales.

La Constitución comienza con la declaración de garantías individuales: artículo 1º “en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

El hombre es persona jurídica por el hecho de existir, y como persona tiene una serie de derechos fundamentales que no pueden ser restringidos o suspendidos, a menos que concurra alguna circunstancia de las expresamente previstas por la propia Constitución, es decir, los derechos no pueden ser afectados por ninguna ley o acto de rango subconstitucional. Es decir, que mientras los derechos del hombre son ideas generales y abstractas, las garantías son ideas individualizadas y concretas.

“La declaración de garantías individuales que contiene la Constitución mexicana de 1917 abarca más de ochenta. Su clasificación se justifica únicamente por motivos didácticos. No existe ninguna garantía que correlativamente no tenga alguna obligación, y una garantía fácilmente podría ser colocada en más de un casillero de cualquier clasificación. Para mencionar cuales son las principales garantías individuales que nuestra Constitución asienta, seguimos una clasificación, pero sólo como método.

La declaración de garantías individuales se divide en tres grandes partes: los derechos de igualdad, libertad y seguridad jurídica.”<sup>56</sup>

Las garantías de igualdad son: artículo 1º: el goce, para todo individuo, de las garantías que otorga la Constitución y prohibición de

55 Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV, Op. cit., pág. 191.

56 Ibidem, pág. 196.

la esclavitud; artículo 4º: prohibición de discriminación e igualdad de derechos sin distinción de sexos; artículo 12: prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios; artículo 13: prohibición de fueros y prohibición de ser sometidos a proceso con apoyo en leyes privativas o a través de tribunales especiales.

Las garantías de libertad se dividen en tres grupos: a) las libertades de la persona humana; b) las libertades de la persona cívica, y c) las libertades de la persona social.

Las libertades de la persona humana se subdividen en libertades físicas y libertades del espíritu. En el aspecto físico son: artículo 4º: libertad para la planeación familiar; artículo 5º: libertad de trabajo, nadie puede ser privado del producto de su trabajo, si no es por resolución judicial, nulidad de los pactos contra la dignidad humana, posesión de armas en el domicilio para la seguridad y legítima defensa, la ley establece las condiciones para la portación de armas; artículo 11: libertad de locomoción interna y externa del país; artículo 22: abolición de la pena de muerte salvo en los casos expresamente consignados en la Constitución, aún cuando dicha pena ha sido suprimida totalmente, al derogarse paulatinamente las disposiciones respectivas de los códigos penales federal y de todas las entidades federativas. En el aspecto espiritual son: artículo 6º: libertad de pensamiento y derecho a la información; artículo 7º: libertad de imprenta; artículo 24: libertad de conciencia y libertad de cultos; artículo 16: libertad de intimidad, que comprende dos aspectos, inviolabilidad de la correspondencia e inviolabilidad del dominio.

Las libertades de la persona cívica son: artículo 9º: reunión con fin político y manifestación pública para presentar a la autoridad una petición o una protesta; y artículo 15: prohibición de extradición de reos políticos.

Las libertades de la persona social son: artículo 9º: la libertad de asociación y de reunión.

Las garantías de la seguridad jurídica son: artículo 8º: derecho de petición y a toda petición, la autoridad contestará por acuerdo escrito; artículo 14: irretroactividad de la ley, privación de derechos sólo mediante juicio seguido con las formalidades del proceso, principio de legalidad, prohibición de aplicar la analogía y la mayoría de razón en los juicios penales; artículo 16: principio de autoridad competente, mandamiento judicial escrito, fundado y motivado, para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, detención sólo con orden judicial; artículo 17: abolición de prisión por deudas de carácter puramente civil, prohibición de hacerse justicia por propia mano, expedita y eficaz administración de justicia; artículo 18: prisión preventiva sólo por delitos que tengan pena corporal; artículo 19: garantías del auto de formal prisión; artículo 20: garantías del acusado en todo proceso criminal; artículo 21: sólo el ministerio público y la policía judicial pueden perseguir los delitos; artículo 22: prohibición de penas infamantes y trascendentes; artículo 23: nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito y los juicios criminales no pueden tener más de tres instancias.

La declaración de la garantía social está contenida primordialmente en los artículos 2º, 3º, 4º, 27, 28 y 123, que se refieren a los derechos de los indígenas, la educación, a la salud, a la vivienda, a los pueblos indígenas, al agro, al régimen de propiedad y al aspecto laboral.

En la naturaleza jurídica del derecho de propiedad en la legislación mexicana se manifiestan como características fundamentales el ser exclusivo, perpetuo, perseguible, preferente y reivindicable, estos conceptos exigen que el orden jurídico provea al mantenimiento de esos valores, con una doble protección de diversa jerarquía: la primera es la constitucional, que tutela a la propiedad como garantía individual mediante la tramitación del juicio de amparo; la segunda corresponde a la justicia ordinaria, cuya

jurisdicción está conferida a los jueces civiles de instancia, ante los cuales el titular del dominio debe intentar la acción reivindicatoria.

Corresponde al Poder Judicial de la Federación ejercer las funciones que le permitan controlar el régimen de la legalidad, como una expresión de protección, mantenimiento y subsistencia de nuestro sistema constitucional. En esta esfera, resulta evidente que debe proveerse a todo particular de los medios para la defensa del derecho de propiedad, que se encuentra colocado al lado del derecho a la vida y a la libertad, para que nadie pueda ser privado de ellas. De ahí que corresponda al artículo 14 constitucional que nos rige, el jerarquizar los valores humanos que deben protegerse dentro de la estricta garantía de la aplicación de la ley, que obviamente incluye la defensa jerárquica que en nuestra legislación se le otorga al derecho de propiedad.

El segundo párrafo del invocado artículo 14 dispone: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Ignacio Burgoa reconoce que la privación es: ...la consecuencia o resultado de un acto de autoridad y se traduce o puede consistir en una merma o menoscabo (disminución) de la esfera jurídica del gobernado determinados por el egreso de algún bien material o inmaterial, constitutivo de la misma (desposesión o despojo), así como en la impedición del ingreso del propio bien a dicha esfera.

"La significación de la garantía de la legalidad a la que estamos refiriéndonos se manifiesta directamente al estar reconocida como una fórmula específica de defensa, en tal jerarquía, del derecho de propiedad en todas sus manifestaciones: uso, disfrute y disposición de los bienes, dentro de los abundantes conceptos que hemos expuesto para considerar el

dominio sobre las cosas. En este punto es conveniente recordar que Marcel Planiol consideraba que la naturaleza del derecho real consistía en una relación jurídica que vinculaba a una persona, que era su titular, con un sujeto pasivo universal, a quien corresponde el deber de respetarlo. Es obvio que dentro de ese sujeto pasivo no se encuentran solamente todos los particulares, sino que también el Estado, a quienes corresponde el deber negativo de no interferir, vulnerar, afectar o entorpecer su ejercicio.”<sup>57</sup>

Cuando la justicia de la Unión por infracción a la garantía últimamente citada ampara a un sujeto por haber sido privado de sus propiedades por cualquier acto de autoridad, no discrimina una cuestión de dominio, esto es, no decide sobre la titularidad legítima de la propiedad de una cosa a favor del quejoso, sino simplemente se concreta a protegerlo como propietario (legítimo o ilegítimo, falso o verdadero, real o aparente), si es que se le ha privado o pretende privar del derecho respectivo sin observarse previamente los requisitos o condiciones que se consignan en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional.

Gutiérrez y González expresa que a primera vista parece contradictorio afirmar que, del texto constitucional del artículo 27, se consigna una garantía para el derecho real de la propiedad, cuando precisamente en el se habla de la expropiación, esto es, la forma para privar de su propiedad al particular. En apariencia no es justo, y si es correcto decir que la expropiación es una verdadera garantía a la propiedad, pues:

“ 1º *Sólo se le puede privar al particular de un bien de su propiedad por causa de utilidad pública, lo cual significa que de ninguna otra manera se le puede privar de sus bienes por el Estado.*

2º El hecho de que el particular sepa que sólo se le puede privar de la propiedad de sus bienes por causa de utilidad pública y mediante

---

57 Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VII, Op. cit., pág. 425.

indemnización, es suficiente para que entienda que está legalmente reconocida de propiedad privada y consagrado el respeto a la misma.

3° Sabe además el particular que, si bien se le puede privar de la propiedad de sus bienes, *se le tiene que cubrir necesariamente lo que la ley designa con el nombre de indemnización*, esto es, el equivalente en dinero del valor de la cosa de la cual se le va a privar.

4° Esta protección a su propiedad, la consagra no una ley secundaria, sino que la establece precisamente la *Constitución Política del País*, o lo que es lo mismo, la Máxima Ley, la Ley Suprema, y que si bien es cierto que en países como México se trata de la Ley más alta y por lo mismo la más violada por los malos funcionarios al servicio del Estado, en esta materia de la propiedad, sí representa una garantía individual.

Por estas razones, se puede entonces tomar por buena la afirmación de que la expropiación no debe entenderse como un ataque a la propiedad del particular, sino como una garantía teórica a la existencia de la propiedad privada. ...”<sup>58</sup>

---

58 GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, ERNESTO, Op. cit., pp. 308-309.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **NATURALEZA JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO**

#### **3.1 ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL**

El artículo 27 de la Constitución Política que nos rige, declara en sus primeros párrafos:

“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.

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

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás

actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.”

Como se puede observar la base constitucional de la expropiación la encontramos en el artículo 27, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su párrafo cuarto se incluye que: “Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos que constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes, los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional”.

En el párrafo quinto: “Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; la de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural; las de los ríos y sus afluentes...”

Más adelante se reconoce y reglamenta la capacidad de los particulares para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación. Así la fracción VI, párrafo segundo, nos da la base para saber quién determina

la utilidad pública, cómo se fija la indemnización y la posible intervención de la autoridad judicial en la expropiación:

“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 la 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”.

De acuerdo con estas bases constitucionales, la Ley de Expropiación puede ser federal o local de cada uno de los Estados. Entendemos que cada Poder Legislativo, al dictar las correspondientes leyes, puede determinar los casos de utilidad pública en los que proceda la privación de la propiedad privada y, siguiendo el trámite señalado en el precepto comentado, deberá pagarse la indemnización.

De acuerdo con lo que establece el párrafo segundo de la fracción VI, del párrafo noveno del artículo 27 constitucional se faculta expresamente al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para expedir leyes de expropiación, y de acuerdo con ellas, la autoridad administrativa, llámese Presidente de la República, gobernadores de los Estados, presidentes municipales, jefe de Departamento del Distrito Federal, Secretario del Estado, en su caso, harán las declaratorias de expropiación.

Del mismo artículo en su fracción VIII. "Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas, y montes hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1º de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento, o cualquiera otra clase perteneciente a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población;

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuados de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas, en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas."

"Como síntesis de los principios fundamentales contenidos en el artículo 27 constitucional, se destacan los siguientes:

La propiedad de la nación, con su capacidad para imponer modalidades y prohibiciones a la propiedad privada. Se establecen bases para los asentamientos humanos. La Nación ha tenido y tiene el dominio original sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de su territorio y

puede constituir la propiedad privada. En atención al interés público o social, el Estado está facultado para:

Imponer al derecho de propiedad, a través de la ley, las modalidades que dicte el interés público...

Expropiar bienes propiedad de particulares por causa de utilidad pública mediante el pago de la correspondiente indemnización;

Prohibir o limitar el ejercicio del derecho de propiedad a determinadas personas físicas [extranjeras y morales] que se determinan en su propio texto.”<sup>59</sup>

### **3.2 LEY DE EXPROPIACIÓN**

La Ley de Expropiación que rige en el ámbito federal, fue promulgada por el presidente Lázaro Cárdenas, y apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936. En ella, su artículo 1 dice: “Se consideran causas de utilidad pública:

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

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

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

IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica de las antigüedades y objetos de artes, de los edificios y monumentos

---

59 Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VII, Op. cit., pág. 406.

arqueológicos o históricos y de las cosas que se consideren como características notables de nuestra cultura;

V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos internos; el abastecimiento de las ciudades o centros de población de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir su 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 puede 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.”

El artículo 2 establece: “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”.

“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 satisfacerse.”<sup>60</sup>

Los siguientes artículos establecen que el Ejecutivo, por conducto de la dependencia competente, tramitará el expediente de expropiación y hará la declaración respectiva, la cual se publicará en el Diario Oficial y se notificará personalmente a los interesados; así tenemos:

“Artículo 3: 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 el Decreto respectivo.”

“Artículo 4: 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 el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación.”

En los artículos subsecuentes se habla sobre el recurso de revocación que los propietarios afectados podrán interponer:

“Artículo 5: 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 6: El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del

---

60 FRAGA, GABINO, Op. cit., pág. 385.

Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.”

“Artículo 7: Cuando 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 8: En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1º de esta ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio.”

Del anterior artículo, se desprende, que la regla general en materia de procedimiento expropiatorio, consiste en que la interposición del recurso administrativo de revocación, suspende 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.

Así mismo, los artículos 7 y 8 se refieren a las medidas de urgencia que puede adoptar el citado Ejecutivo Federal, dentro del procedimiento expropiatorio, para que el decreto surta desde luego los efectos deseados. Es decir, el artículo 2 señala por qué medios se pueden satisfacer las necesidades de orden público de que habla el artículo 1 entre ellos la ocupación temporal, que no puede confundirse en ninguna forma con la ocupación inmediata del bien de que hablan los otros preceptos y que puede llevarse a cabo en las condiciones previstas por la ley, tanto en la expropiación como en la ocupación temporal, en suma, son distintas las situaciones planteadas tanto por el artículo 2 como por los 7 y 8; la de estos últimos referente a los casos en que la autoridad administrativa puede desde luego poner el bien a disposición de la autoridad expropiante.

En el artículo siguiente regula lo que es llamado como reversión, que es un derecho del propietario para devolverle su bien expropiado, de acuerdo a circunstancias específicas.

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

Dicha autoridad 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.”

El siguiente artículo se refiere al criterio que se debe seguir para valorar el bien que se vaya a expropiar, y en especial si se trata de un bien inmueble:

“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.”

Los artículos del 11 al 16 regulan los casos en que existe controversia sobre el monto de la indemnización, la facultad al juez correspondiente en resolver, y sobre los peritos designados para emitir dictámenes.

“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 designarlos 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 alguno 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 ambas.”

“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.”

El artículo 17 establece que “contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no podrá interponerse ningún recurso y se procederá al otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el interesado o en su rebeldía por el juez”.

Del artículo 18 al 20 se refieren al monto de la indemnización, en los casos de ocupación temporal o limitación de dominio. Y sobre quienes serán los que deban de cubrir el pago y el término para hacerlo.

“Artículo 18: Si la ocupación fuese temporal, el monto de la indemnización quedará a juicio de peritos y a resolución judicial, en los términos de esta ley, esto mismo se observará en el caso de limitación de dominio.”

“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 del derecho de dominio.”

“Artículo 20: La indemnización deberá pagarse dentro del término de un año, a partir de la declaratoria de expropiación y en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.”

El siguiente artículo contiene la facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para expedir Decretos expropiatorios, y de su publicación.

“Artículo 20 Bis: El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en términos de esta ley, podrá declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete al gobierno local del Distrito Federal conforme a sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.

La declaratoria se hará mediante decreto que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y será notificada personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del Decreto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, señalará la dependencia a la que corresponda tramitar el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, la que conocerá y resolverá el recurso administrativo de revocación previsto en la presente ley”.

Y finalmente el artículo 21 establece que esta Ley de Expropiación 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. Y cuya aplicación 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.

### **3.3 DE LAS CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA**

“El sistema legal mexicano, para determinar las causas de utilidad pública se reduce a los siguientes grupos:

a) Las causas que la Constitución señala como de utilidad pública, es decir, causas que corresponden al Estado satisfacer, y

b) Las cuotas que las leyes de expropiación, tanto de la Federación como locales, señalan como de utilidad pública. El legislador tiene una amplia facultad para señalar como de utilidad pública con las limitaciones constitucionales.”<sup>61</sup>

Se comprende con esto, que con motivo del señalamiento de esos casos, surgen dos problemas diferentes; uno de carácter exclusivamente legal que consiste en determinar si la legislatura es soberana para señalar las causas de utilidad pública, y otro, de carácter netamente técnico que estriba en definir el criterio con el cual se debe reconocer que una causa es o no de utilidad pública, sobre este último ya hablamos en el punto referente al concepto de interés y utilidad pública.

En el punto 3.2 se transcribió un listado de supuestos que se consideran como causas de utilidad pública, que establece el artículo 1º de la ley de expropiación.

“... la enumeración casuística de las causas de utilidad pública en materia expropiatoria es incorrecta y trae consigo, graves consecuencias en la práctica, además de que deja al capricho del Poder Ejecutivo federal o local, la expedición de decretos de expropiación, los cuales en muchas ocasiones pueden no fundarse en una utilidad pública. Por tal motivo, debe pugnarse porque la ley, al fijar las causas de utilidad pública por las que procede la expropiación, tome en consideración, mediante una declaración general, el concepto de utilidad pública ..., de tal manera que 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, lo que se sometería posteriormente a la consideración de la Justicia Federal en el juicio de amparo que se enderezase contra dicho decreto, observándose el principio de definitividad.”<sup>62</sup>

61 SERRA ROJAS, ANDRÉS, Op. cit., pág. 442.

62 BURGOA O., IGNACIO, Op. cit., pp. 471-472.

Como ya vimos en la fracción IX del artículo 1 de la Ley de Expropiación, se considera como causa de utilidad pública "la creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad".

La crítica a esta causa de utilidad pública, consiste en que interpretando fielmente el sentido de esta disposición, resulta que todas las empresas serían constitucionalmente expropiables, ya que no hay ninguna cuya actividad no produzca un beneficio a la colectividad, pues ésta satisface sus necesidades mediante una multitud de objetos elaborados o traficados por establecimientos económicos privados. Sin embargo, el fomento y conservación de una empresa sólo será causas de utilidad pública que justifique su expropiación, si su funcionamiento, bajo la administración privada es insuficiente o ineficaz para proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas a que está destinado. Por tanto para que éstas no queden sin colmarse, el Estado puede expropiarla sin contravenir el artículo 27 constitucional.

Este criterio se sustenta en el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al afirmar que:

"La sola referencia a una empresa no es bastante para considerar que la expropiación tenga por objeto beneficiar o satisfacer una necesidad particular, pues la fracción IX del artículo 1º de la Ley de Expropiación de 1936, determina que la empresa debe tener por objeto el beneficio de la colectividad. Esto se comprende mejor si se atiende a los principios de la descentralización por colaboración, que son el ejercicio de una función pública y la realización de esa función por un organismo privado. En ese tipo de descentralización se combinan el beneficio de la colectividad a la actuación de una empresa privada, como acontece cuando el objeto de la empresa lo es la prestación de un servicio público mediante concesión. Por tanto, es inexacto que esta clase de empresas sólo tengan por fin el provecho exclusivo para sus propietarios o accionistas, puesto que la razón

de su existencia no es otra que la de colaborar a la satisfacción de los fines propios del Estado, singularmente, la atención de necesidades colectivas. En tal virtud, tratándose de empresas en que se satisfaga el requisito de servir o beneficiar a la colectividad, como la estatuye la fracción de referencia, es evidente que su creación, fomento y conservación, constituyen causas de utilidad pública.”<sup>63</sup>

*“Por otra parte, toda causa de utilidad 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. Su invocación debe estar demostrada en la situación concreta en que se pretende que opere, la autoridad expropiadora debe aplicar correctamente la causa de utilidad pública que la ley prevea al caso concreto de que se trate. Para lograr dicha 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 verse la expropiación, para constar que tales hechos circunstancias o elementos encuadran dentro del supuesto legal de la utilidad pública. Además en el decreto expropiatorio la autoridad que lo expropia 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.”*<sup>64</sup>

A continuación transcribimos dos fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, referente a la importancia que tiene el demostrar las causas de utilidad pública en los Decretos expropiatorios, así como los elementos que deben de tener dichas causas.

EXPROPIACIÓN, CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA DEBE DEMOSTRARSE EN EL

---

63 Idem

64 Ibidem, pág. 474.

DECRETO DE. Si bien la expropiación de bienes de particulares procede en términos del artículo 27 constitucional en concordancia con la Ley Federal de Expropiación o en su caso con las leyes respectivas de las entidades federativas, cuando existe una causa de utilidad pública y mediante indemnización, sin embargo no es suficiente con que la autoridad administrativa invoque la utilidad para que ésta quede demostrada, sino que es indispensable que en el expediente de expropiación se rindan o recaben pruebas que justifiquen tal utilidad para que de esa manera se satisfaga la condición indispensable que hace procedente la afectación de la propiedad privada. *Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Amparo en revisión 458/91, Fallado el 24 de marzo de 1992 y Amparo en revisión 252/58, Fallado el 13 de septiembre de 1988, Tomo X, noviembre de 1992, pág. 257, Tribunales Colegiados de Circuito.*

EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA, ELEMENTOS. Para toda expropiación por causa de utilidad pública, se requieren los siguientes elementos: 1º. La ley que determine las causas en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; 2º. Declaración de la autoridad administrativa, de que en determinados casos es de utilidad pública esa ocupación; y 3º. Diligencias de expropiación, que tengan por objeto fijar el monto de la indemnización. *Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Amparo en revisión 1422/74, Fallado el 21 de enero de 1975, Volumen 73 Primera Parte, pág. 15, Pleno.*

### **3.4 DE LA INDEMNIZACIÓN**

Como ya vimos el artículo 27 constitucional determina en su segundo párrafo que: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública mediante indemnización".

Para el jurista Gutiérrez y González la retribución o indemnización que el particular debe recibir del Estado por el bien que éste le expropia, se fija

atendiendo a la pérdida o disminución que sufre el patrimonio del particular, y no se determina conforme al acrecentamiento que se produce en el patrimonio del Estado.

Así mismo ya vimos que la Constitución Política, en su artículo 27, párrafo noveno, fracción VI, párrafo segundo, señala que: ... “El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal, de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras...”

Por su parte la Ley Federal de Expropiación, en su artículo 10 disponía hasta antes de 1994, que:

“El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras...”

Y durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se reformó este artículo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993, determinando que entraría en vigor el 1º de enero de 1994.

Quedando dicho artículo, como lo expusimos en el punto 3.2, como sigue:

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 recaudadores”.

Para el mismo autor el artículo 10 es del todo inconstitucional, puesto que la norma secundaria no puede variar lo que dice la norma primaria.

“... la inconstitucionalidad de esa norma ... es flagrantemente violatoria del principio de técnica legislativa de la jerarquía de las normas, ... la norma secundaria no puede ir más allá de lo que determina la norma primaria, o dicho aplicándolo al caso concreto, que la ley de expropiación no puede reglamentar a la Constitución Política, sino de acuerdo con lo que

ésta determine, y no puede establecer un sistema diferente al que determina la Constitución.”<sup>65</sup>

El artículo 27 constitucional también dispone que si el bien expropiado ha sufrido antes de la expropiación deméritos o mejoras, se debe valuar para el efecto de que se determine el precio justo de la cosa y cubrir sobre ese monto, la retribución, o indemnización como dice la ley. Pues bien, puede suceder que el particular y el Estado no se pongan de acuerdo sobre el precio de las mejoras o deméritos. Para resolver la mencionada controversia, acudimos al artículo 11 de la Ley de Expropiación, que ya expusimos anteriormente, en donde se asigna el asunto a un juez competente.

#### **3.4.1 DE SU TIEMPO DE INDEMNIZACIÓN**

“Durante la vigencia de la Constitución de 1857, cuando se hablaba de expropiación se decía que ésta se podía realizar ‘previa’ indemnización, y ello significaba que el Estado para poder privar a un particular de su bien por expropiar, debía antes que nada, cubrirle el precio de la cosa, ya que el texto constitucional mandaba que se debía cubrir la indemnización en forma ‘previa’.”<sup>66</sup>

“El Estado por conducto de sus ministros de la Suprema Corte de la Nación en sus primeras épocas después de 1917 estimó que los dos términos ‘previa’ y ‘mediante’ eran sinónimos y llegó a sostener en consecuencia que el Estado para poder expropiar, debía ser previo al acto expropiatorio, indemnizar al particular, y si no se hacía de esa manera, era inconstitucional el acto de la autoridad.

Pero tal criterio se cambió poco después y se estimó que las necesidades colectivas, públicas, no pueden esperar a que el Estado reúna

<sup>65</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, ERNESTO, Op. cit., pág. 331.

<sup>66</sup> Ibidem, pág. 339.

el dinero que se precisa para pagar al particular por el bien que se le va a expropiar, sino que es suficiente con que al particular se le pague la indemnización o retribución, aunque no sea previa o simultánea al acto de expropiación. Se dijo que 'mediante', significa que debe 'mediar' una indemnización, pero que ésta puede ser previa o posterior, sin que deba estimarse que al pagarle después de la expropiación al particular se le están violando sus garantías individuales.

Esta tesis del Estado por conducto de sus ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que es en verdad justa y responde a la satisfacción de las necesidades de los particulares, es la que aún rige, y por lo mismo el Estado puede expropiar sin 'previa' indemnización, ya que es suficiente que en el plazo de ley, cubra el monto de la indemnización, o retribución.”<sup>67</sup>

Es así como la Ley de Expropiación en su artículo 20, reformado también a partir de enero de 1994, dispone que:

“La indemnización debe pagarse dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie”.

Este nuevo texto, sí debe reconocerse que es certera la modificación a la citada ley, ya que antes el artículo 20 disponía que:

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

Y así, antes el Estado podía pagar la indemnización en un lapso muy dilatado, y en la actualidad el pago de esa prestación es en un año, eliminando así la injusticia de que se pagará con dinero sumamente devaluado, por el transcurso de diez largos años.

---

67 Idem

“La opinión que asegura que la indemnización debe prestarse simultáneamente a la realización del acto expropiatorio, sostiene que siendo éste una venta forzada, tal venta supone, ‘a falta de cláusulas expresas, la simultaneidad en el cumplimiento de las obligaciones del vendedor y del comprador’. Por último, la tesis que sostiene que el pago de la indemnización al afectado por una expropiación puede ser *a posteriori* esgrime como argumento el siguiente: ‘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 del 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 esa indemnización sea previa’.”<sup>68</sup>

Finalmente exponemos dos tesis jurisprudenciales, en relación al tiempo de pago de los montos indemnizatorios.

EXPROPIACIÓN, INDEMNIZACIÓN EN CASO DE. La indemnización en los casos de expropiación, debe decretarse con posterioridad al acto expropiatorio, pero en un plazo razonable entre la declaratoria respectiva y la fecha del pago del importe de la cosa expropiada, tomando en cuenta el tiempo necesario para determinar el monto de la indemnización y entregarlo al interesado, con la única modalidad de que cuando el Estado expropia con el propósito de llenar una función social, de urgente realización y sus condiciones económicas no permiten el pago inmediato, puede constitucionalmente ordenar el pago dentro de las posibilidades del erario. *Semanario Judicial de la Fed.. Quinta Época, Amparo administrativo en revisión 453/38, Fallado 27– julio- 1938, Tomo LVII, pág.875, Segunda Sala.*

---

68 BURGOA O., IGNACIO, Op. cit., pp. 475-476.

EXPROPIACIÓN, INDEMNIZACIÓN EN CASO DE. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha resuelto en varias ejecutorias que, como de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución, el requisito de indemnización en caso de expropiación, constituye una garantía constitucional, para que esa garantía sea efectiva, es necesario que la indemnización con la que se deba resarcir al dueño de la cosa expropiada, por los perjuicios que sufra, no sea ilusoria, sino real y oportuna, para lo cual es indispensable que esa indemnización se pague, si no en el momento preciso del acto expropiatorio, sí a raíz de haberse ejecutado, sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido. *Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Amparo administrativo en revisión 8053/39, Fallado el 24 de septiembre de 1940, Tomo LXV, pág. 3926, Segunda Sala.*

### **3.5 LA OCUPACIÓN TEMPORAL, TOTAL O PARCIAL, O LA SIMPLE LIMITACIÓN DE LOS DERECHOS DE DOMINIO**

La expropiación puede ser total o definitiva, o parcial y limitada temporalmente, durante un año, dos o tres, con la posibilidad de que pueda el bien regresar al patrimonio del particular, una vez que el Estado haya satisfecho las necesidades de interés público por las cuales se vio obligado a expropiar.

Como ya vimos el artículo 2 de la Ley de Expropiación establece que: procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio ...

“La ocupación temporal consiste sólo en una perturbación en la posesión. La posesión se encuentra garantizada por los artículos 14 y 16 de la Constitución. 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 una 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.”<sup>69</sup>

En realidad existe un problema con la ocupación temporal, y es que no existe una reglamentación específica que la regule.

En opinión del autor Acosta Romero, 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.

### **3.6 BIENES SUSCEPTIBLES DE EXPROPIACIÓN**

No todos los bienes son susceptibles de expropiación, en principio sólo se recurre a la expropiación, cuando la cosa considerada de utilidad pública está determinada en su especie, es decir, cuando consiste en un objeto no sustituible; por ejemplo, un inmueble, un edificio, un derecho intelectual, etcétera. Sin embargo, la expropiación comúnmente se concibe como referida a inmueble. Y en realidad, únicamente tratándose de inmuebles la cosa requerida es cierta e insustituible, porque las cosas muebles no faltan en el comercio, por regla general, ni en su género ni en cantidad, así también puede recaer sobre muebles y sobre derechos, intelectuales o de crédito; por ejemplo, inventos, títulos de deuda pública, etcétera. Por su extensión, la expropiación comprende todos los bienes: cosas y derechos. Pero siempre, el bien que se expropia, debe de ser de propiedad privada, no es posible expropiar bienes del dominio público.

---

69 ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Op. cit., pág. 439.

Tampoco se 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. En términos generales, los bienes de propiedad que pueden ser expropiados son todos, con excepción del dinero.

“Algunos autores señalan que fundamentalmente se expropiaban bienes inmuebles, que es el caso más frecuente de expropiación, pero también se pueden expropiar otros como el uso, usufructo, habitación, etc.; y también bienes muebles y derechos. Se pueden expropiar derechos como los de patentes para industrializar un determinado artículo que sea de interés general para el Estado, o los derechos de autor que sirven para ampliar el acervo cultural de sus habitantes. También pueden expropiarse empresas mercantiles e industriales.”<sup>70</sup>

“Hay autores que señalan que, toda vez que el artículo 27 constitucional regula inmuebles. Creemos que esta interpretación es errónea, toda vez que el artículo 27 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, ésta puede ser objeto de expropiación en todas sus manifestaciones, ya sea de bienes muebles, inmuebles o derechos.”<sup>71</sup>

Y finalmente Acosta Romero señala que otros autores hablan de expropiación por interés social para intensificación de la producción, para la planificación, para fines de autarquía económica, por motivos industriales,

---

70 Ibidem, pág. 440.

71 Idem

por razones de que un municipio necesite prestar directamente servicios públicos, etc.

La expropiación significa despojar a un propietario de un bien por causa de utilidad pública, se deduce consecuentemente que sólo los propietarios pueden ser sujetos pasivos de la institución de una manera muy general. Sin embargo, la posesión da al que la tiene la presunción de propietario para todos los efectos legales, de acuerdo con el Código Civil para el Distrito Federal.

Según el artículo 828, fracción VII del mismo Código, el poseedor también puede ser privado del bien que disfruta, porque nos indica dicha fracción que la posesión se pierde por expropiación por causas de utilidad pública, y por consiguiente, el verdadero propietario tampoco puede ejercer la acción de reivindicación.

De tal manera que, para decretar la expropiación el Estado no le interesa saber qué persona posee en ese momento el bien o a quien pertenece realmente, la administración es completamente ajena a todas estas cuestiones, se ejecuta la acción contra el que aparece como propietario y si posteriormente surge otro propietario, éste tendrá que promover una demanda ante los Tribunales Civiles para que se le cubra la indemnización correspondiente, o si es el caso en que hay varios propietarios con derecho a determinado bien, se divide entre todos la indemnización.

“Igualmente los que gozaban de los derechos de usufructo, uso, habitación, hipoteca, prenda, arrendamiento, patrimonio familiar, no pueden impedir el efecto de la expropiación. La cosa se transmite al Estado libre de todo gravamen y el que tenga algún derecho sobre la heredad ocupada, tendrá asimismo derecho al precio de la indemnización, comprobando dicho derecho ante la propia autoridad administrativa, y en caso de controversia,

se tendrá que abrir un juicio civil; sólo en lo que concierne a los derechos para adquirir la indemnización.”<sup>72</sup>

Así todos los acreedores tienen derecho a que se les pague el monto que se les haya fijado a la propiedad expropiada, en orden a la preferencia que las leyes establezcan.

“También estas personas, llámese usufructuarios, poseedores, arrendatarios, copropietarios, acreedores o beneficiarios de los bienes afectados al patrimonio de la familia, son interesados para impedir que el acreedor perjudique sus intereses, consistiendo en una pequeña indemnización y tienen derecho para intervenir en su designación y pedir que se fije proporcionalmente.”<sup>73</sup>

### **3.7 ARTÍCULOS 831 AL 836 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL**

“El Código Civil vigente, -siguiendo los lineamientos de los ordenamientos del siglo XIX que le precedieron- señala un concepto afín al que había venido prevaleciendo en nuestra legislación civil; pero ahora su redacción realiza un énfasis especial en las limitaciones y modalidades que fijan las leyes, ya que las fórmulas que le habían precedido también disponían que la propiedad permitía el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las que fijan las leyes...”<sup>74</sup>

“Artículo 830. El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes.”

“Artículo 831. La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.”

“Artículo 832. Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el

72 Ibidem, pág. 441.

73 Idem

74 Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VII, Op. cit., pág. 406.

gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitaciones que se alquilen a familias pobres, mediante el pago de una renta módica.”

“Artículo 833. El gobierno federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares, y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo con la ley especial correspondiente.”

“Artículo 834. 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 Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes.”

“Artículo 835. La infracción del artículo que precede se castigará como delito, de acuerdo con lo que disponga el código de la materia.”

“Artículo 836. 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.”

La vida moderna, llena de avances técnicos y científicos que afectan directamente la convivencia en sociedad, impone la necesidad de renovar la legislación, y el derecho civil actual es producto de las necesidades económicas y jurídicas de otra época, elaborado cuando dominaba en el campo económico la pequeña industria y en el orden jurídico un exagerado individualismo, volviendo sus disposiciones insuficientes para regir las nuevas necesidades que trae consigo el modernismo.

Para transformar un Código Civil en que predomina el criterio individualista, en un código privado social, es preciso reformarlo substancialmente, derogando todo cuanto favorece exclusivamente el

interés particular con perjuicio de la colectividad, e introduciendo nuevas disposiciones que se armonicen en el concepto de solidaridad.

“Es completamente infundada la opinión de los que sostienen que el derecho civil debe ocuparse exclusivamente de las relaciones entre particulares que no afecten directamente a la sociedad, y que, por tanto, dichas relaciones deben ser reguladas únicamente en interés de quienes las contraen. Son poquísimas las relaciones entre particulares que no tienen repercusión en el interés social y que, por lo mismo, al reglamentarlas no deba tenerse en cuenta este interés. Al individuo, sea que obre en interés propio o como miembro de la sociedad y en interés común, no puede dejar de considerársele como miembro de una comunidad; sus relaciones jurídicas deben reglamentarse armónicamente y el derecho de ninguna manera puede prescindir de su fase social.”<sup>75</sup>

“Es preciso socializar el derecho, ... una socialización del derecho será un coeficiente indispensable de la socialización de todas las otras actividades, en oposición con el individuo egoísta, haciendo nacer así un tipo de hombre más elevado; el hombre social. Socializar el derecho significa extender la esfera del derecho del rico al pobre, del propietario al trabajador, del industrial al asalariado, del hombre a la mujer, sin ninguna restricción ni exclusivismo. Pero es preciso que el derecho no constituya un privilegio o un medio de dominación de una clase a otra.”<sup>76</sup>

La propiedad no sólo es un derecho individual del propietario, sino además es un derecho en evolución que cambia en la medida que cambian las necesidades sociales. Para garantizar esto se impusieron algunas modalidades a la propiedad, con el objetivo de que no quedara al arbitrio del propietario dejar improductiva su propiedad, y a que no se ocasionará con esa omisión en razón a su derecho, con perjuicio del tercero o con

---

75 Ibidem, pág. 409.

76 Idem

detrimento de los intereses generales; teniendo el propietario el total goce de su propiedad, a cambio de que al ejercitar su derecho desarrolle un beneficio colectivo.

### **3.8 DEMÁS DISPOSICIONES LEGALES QUE REGULAN LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO**

Además de la Ley de Expropiación y de las leyes estatales de expropiación, mencionaremos algunos de los ordenamientos en donde se contemplan causas de utilidad pública para efectos de la expropiación.

#### Ley de Aguas Nacionales

“Artículo 1. La presente ley es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

....

Artículo 6. Compete al Ejecutivo Federal:

....

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; ...

Artículo 7. 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, superficies 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 rehusó 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 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 prevención de los dispositivos necesarios para la medición de la cantidad y calidad de las aguas nacionales.”

#### Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

“ ....

Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

....

XX. Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia;

.... “

### Ley General de Asentamientos Humanos

“Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y

IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.

....

Artículo 4. En términos de lo dispuesto en el Artículo 27 párrafo tercero de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se considera de interés público y de beneficio social la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, contenida en los planes o programas de desarrollo urbano.

Artículo 5. Se considera de utilidad pública:

- I. La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- II. La ejecución de planes 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 la protección al ambiente de los centros de población.”

### Ley Minera

“Artículo 1. La presente ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera y sus disposiciones son de orden público y de observancia en todo el territorio nacional. Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a quien en lo sucesivo se le denominará la Secretaría.

....

Artículo 3. Para los efectos de la presente ley se entiende por:

- I. Exploración: Las obras y trabajos realizados en el terreno con el objeto de identificar depósitos minerales, al igual que de cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan;
- II. Explotación: Las obras y trabajos destinados a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los

encaminados a desprender y extraer los productos minerales existentes en el mismo, y

III. Beneficio: Los trabajos para preparación, tratamiento, fundición de primera mano y refinación de productos minerales, en cualquiera de sus fases, con el propósito de recuperar u obtener minerales o sustancias, al igual que de elevar la concentración y pureza de sus contenidos.

....

Artículo 6. La exploración, 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.”

#### Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia Nuclear

“Artículo 1. La presente ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear y regula la exploración, la explotación y el beneficio de minerales radiactivos, así como el aprovechamiento de los combustibles nucleares, los usos de la energía nuclear, la investigación de la ciencia y técnicas nucleares, la industria nuclear y todo lo relacionado con la misma.

Las disposiciones de esta ley son de orden público y de observancia en toda la República.

....

Artículo 11. Para los efectos de esta ley la industria nuclear comprende:

I. Las fases del ciclo de combustible comprendidas desde la refinación hasta antes del quemado del mismo, o sea hasta la fabricación de

elementos combustibles, incluyendo en su caso el enriquecimiento del uranio;

II. El quemado, o sea el aprovechamiento de los elementos combustibles con fines energéticos que resulta en la generación de electricidad o en otro uso del calor liberado;

III. El reprocesamiento de combustible;

IV. Las últimas fases de ciclo de combustible, incluyendo el almacenamiento definitivo y temporal del combustible irradiado o de los desechos radiactivos derivados del reprocesamiento;

V. La producción de agua pesada, en su caso, y su uso en reactores nucleares;

VI. El diseño de los sistemas nucleares de suministro de vapor;

VII. El diseño y la fabricación de los equipos y componentes del sistema nuclear de suministro de vapor de las centrales nucleoelectricas u otros reactores nucleares;

VIII. La producción y aplicaciones de los radioisótopos, así como el procesamiento, acondicionamiento y disposición final de sus residuos radiactivos;

IX. El diseño, fabricación y empleo de reactores nucleares y fuentes de radiación para la investigación y desarrollo tecnológico.

La industria nuclear es de utilidad pública.”

#### Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo

“ ....

Artículo 3. La industria petrolera abarca:

I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación;

II. La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración, y

III. La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos, que a continuación se enumeran:

1. Etano;
2. Propano;
3. Butanos;
4. Pentanos;
5. Hexano;
6. Heptano;
7. Materia prima para negro de humo;
8. Naftas; y
9. Metano, cuando provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos.

....

Artículo 10. La industria petrolera es de utilidad pública, preferente sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, incluso sobre la tenencia los de ejidos o comunidades y procederá la ocupación provisional, la definitiva o la expropiación de los mismos, mediante la indemnización legal, en todos los casos en que lo requiera la Nación o su industria petrolera.

Son de utilidad pública las actividades de construcción de ductos. Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y las empresas de los sectores social y privado estarán obligados a prestar a terceros el servicio

de transporte y distribución de gas por medio de ductos, en los términos y condiciones que establezcan las disposiciones reglamentarias.”

### Ley Agraria

“Artículo 1. La presente ley es reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República.

....

Artículo 93. 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 y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros;

IV. Explotación del 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 o 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 aquellas sujetas a la Ley de Vías 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.

Artículo 94. 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 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 Oficial de la Federación y se notificará la expropiación al núcleo de 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.

Artículo 95. 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.

Artículo 96. 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 ello no fuera posible, se acudirá ante el tribunal agrario competente para que éste resuelva en definitiva.

Artículo 97. 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 reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio.”

### Código Federal de Procedimientos Civiles

“ ...

Artículo 521. 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.

Artículo 522. 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.

Artículo 523. 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 está conforme con la promoción del tercero, hecha por el ministerio público.

Artículo 524. 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.

Artículo 525. Rendidos los dictámenes, si éstos no discreparen en más de un diez por ciento, promediara 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, exponiendo con la amplitud y precisión necesaria para la ilustración del tribunal, las razones en que se apoye su parecer.

Artículo 526. Con vista del dictamen del perito tercero, pronunciará el tribunal su resolución.

Artículo 527. Si la parte expropiada no estuviere conforme con la proposición del perito tercero hecha por el ministerio público, el nombramiento lo hará el tribunal.

Artículo 528. 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, si no 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.

Artículo 529. 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 el procedimiento de valuación, se dará este 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.

## CAPÍTULO CUARTO

### LA INDEMNIZACIÓN EN LOS DECRETOS EXPROPIATORIOS

#### 4.1 LOS DECRETOS EXPROPIATORIOS

De lo expuesto en el punto 2.4 en relación a los diversos Decretos que podemos encontrar en el ámbito del derecho. Encontramos que en materia de expropiación el documento mediante el cual se plasma la declaratoria es el Decreto-administrativo, que es aquella expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo, que dicta resoluciones en el ejercicio de sus funciones, sobre una especie particular de los negocios públicos.

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 y la necesidad de la obra, a la cual se van a destinar los bienes expropiados; una vez que existe fundamentación y motivación.

En la doctrina no encontramos alguna referencia que nos hablara sobre los Decretos expropiatorios, pero si una jurisprudencia de la Suprema Corte que si merece un poco de atención, por que nos informa que hay quienes cuestionan la constitucionalidad de los referidos documentos, y se realiza un fallo al respecto.

EXPROPIACIÓN, UTILIDAD PÚBLICA COMO CAUSA DE. DEBE ACREDITARSE. Cuando se cuestiona la constitucionalidad de un decreto expropiatorio la "causa de utilidad pública" debe probarse y no pueden las autoridades responsables alegar que por ser éste un "hecho notorio" no están obligadas a probarlas, y que los decretos expropiatorios, en sí mismos, constituyen "pruebas documentales" aportadas al juicio, ya que para demostrar su constitucionalidad es indispensable aportar los medios de prueba necesarios. *Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Amparo en*

*revisión 60/98, Fallado el 10 de febrero de 1988, Tomo I, Segunda parte-1, enero a junio de 1988, pág. 299, Tribunales Colegiados de Circuito.*

#### **4.1.1 DE SU PUBLICACIÓN**

Como ya vimos el artículo 4 de la Ley de Expropiación establece que la declaratoria que realiza el Ejecutivo Federal, determinando la causa de utilidad pública, 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 el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación.

Igualmente el artículo 20 Bis señala que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, podrá declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio. La declaratoria se hará mediante decreto que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y será notificada personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación.

Como podemos observar en ambos artículos se presenta la posibilidad, de que en caso de desconocerse el domicilio de los interesados surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación. De aquí se desprende una violación a las garantías individuales, concretamente a la seguridad jurídica, ante esta problemática la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que las autoridades deberán aportar pruebas que demuestren la imposibilidad de obtener el domicilio de los afectados. Y otras dos jurisprudencias en los casos en que no se demuestra la imposibilidad para localizar el domicilio de los afectados. Así tenemos:

EXPROPIACIÓN. NOTIFICACIÓN POR EL DIARIO OFICIAL. Conforme al artículo 4º de la Ley de Expropiación, sólo es lícito notificar a los afectados por

medio de una segunda publicación en el Diario Oficial cuando se ignore su domicilio y por ello no se les puede notificar en forma personal. Pero es de verse que los artículos 14 y 16 constitucionales consagra la garantía de audiencia y la de debido proceso legal, y que estos preceptos son de jerarquía superior. En consecuencia, para que el texto del artículo 4º antes mencionado no resulte inconstitucional, debe interponerse en forma que implique un absoluto respeto al derecho de los gobernados de ser debida y adecuadamente notificados del decreto expropiatorio, a fin de que estén en plena posibilidad legal de impugnar la expropiación como mejor proceda en derecho. El valor de seguridad implícito en esas garantías constitucionales es tan elevado que no podría ser desconocido por la pretendida búsqueda del interés público que se señale como fin de la expropiación, pues sería un bien público mal entendido el que se persiguiese atropellando los más elementales derechos constitucionales de los individuos. Así, para que la notificación pudiera hacerse en forma no personal, sino mediante una segunda publicación en el Diario Oficial, el que los ciudadanos ordinarios no leen cotidianamente y que en principio está destinado a dar a conocer leyes, reglamentos y disposiciones de interés general, pero no notificaciones a individuos concretos, es evidente que si no se quiere dejar en puro formulismo el respeto a las garantías de audiencia y de debido procedimiento legal, resulta necesario que se apliquen los principios jurídicos más elementales de la técnica procesal, para aceptar una notificación a persona de domicilio desconocido. Y en este orden de ideas, para que el Juez de amparo admita tal notificación por medio de una simple segunda publicación en el Diario Oficial, es menester que las autoridades le aporten como prueba los datos que tengan al respecto, las investigaciones practicadas en forma seria y sólida, y los elementos que las llevaron a concluir razonablemente que era imposible obtener el domicilio de los afectados, elementos que deben aportarse en forma completa y detallada, y

no sólo como conclusiones dogmáticas. Pues sería absurdo y mostraría poco aprecio al orden constitucional el que bastase que la autoridad afirme no conocer el domicilio, así nomás, sin haber hecho y agotado todos los medios razonablemente posibles para localizar al afectado y darle a conocer el decreto. Así se respirará un clima de derecho y seguridad, pues esto es más importante que llevar adelante, sin más consideraciones, el propósito buscado con la expropiación. En conclusión para que se tenga por válida la notificación hecha mediante la segunda publicación, las autoridades tienen la carga de probar que han hecho todo lo razonablemente posible para averiguar el domicilio de los afectados, y que la investigación ha sido infructuosa. Y en caso de que haya alguna duda razonable, al respecto, el Juez de amparo debe estimarse oportuna la demanda, conforme a la tesis de jurisprudencia visible en el número 39 en la página 74 de la VIII Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1975. *Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Amparo en revisión 41/77, Fallado el 3 de mayo de 1977, Volumen 97-102 Sexta Parte, pág. 101, Tribunales Colegiados de Circuito.*

EXPROPIACIÓN NOTIFICACIÓN DE LAS DECLARACIONES DE. El artículo 4o., de la Ley de Expropiación establece que la declaratoria de expropiación deberá notificarse a los interesados personalmente y que sólo cuando se ignora su domicilio surtirá efectos de notificación la segunda publicación en el Diario Oficial de dicha declaratoria. Ahora bien, la segunda de las situaciones indicadas requiere, para que se satisfaga el imperativo legal la existencia de una imposibilidad absoluta para localizar el domicilio de la afectada, y en esa virtud, las autoridades deben realizar para poder probarlo en su caso, toda gestión encaminada a ese fin. Por tanto si no existe prueba alguna al respecto, el cómputo del término legal para interponer la demanda de garantías debió contarse desde que el quejoso tuvo conocimiento de la declaratoria de expropiación y no desde la fecha de la publicación del

decreto respectivo y si no existe prueba o dato de la fecha en que la amparista quedó enterada de tal declaratoria, tampoco hay motivo para desechar la petición de garantías. *Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Amparo en revisión 279/90. Fallado el 24 de agosto de 1990, Tomo XV-I, febrero de 1995, Tesis VI.2o.248 A, página 184. Tribunales Colegiados de Circuito.*

EXPROPIACIÓN, NOTIFICACIÓN DE LAS DECLARACIONES DE. El artículo 4o. de la Ley de Expropiación de veintitrés de noviembre de mil novecientos treinta y seis establece que la declaratoria de expropiación deberá notificarse a los interesados personalmente y que sólo cuando se ignore su domicilio surtirá efectos de notificación la segunda publicación en el Diario Oficial de dicha declaratoria. Ahora bien, la segunda de las situaciones indicadas requiere, para que se satisfaga el imperativo legal, la existencia de una imposibilidad absoluta para localizar el domicilio del afectado, y en esa virtud, las autoridades deben realizar, para poder probarlo en caso necesario, cuando tal gestión tienda al fin perseguido. Por tanto si en el caso, no hubo prueba alguna al respecto, el cómputo del término de 15 días que señala el artículo 5o. de la Ley de Expropiación para interponer la revocación debió contarse desde que el quejoso tuvo conocimiento de la declaración de expropiación y no desde la fecha de la publicación del decreto respectivo. *Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Amparo administrativo en revisión 3455/52, Fallado el 31 de agosto de 1953, Tomo CXVII, página 835, Segunda Sala.*

## **4.2 RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN, LA REVERSIÓN Y EL RECURSO DE AMPARO**

### **RECURSO DE REVOCACIÓN**

“Revocación (del latín *revocatio-onis*, acción y efecto de *revocare*, dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución; acto jurídico

que deja sin efecto otro anterior por voluntad del otorgante). La revocación es una de las formas de terminación de los contratos o de extinción de los actos jurídicos por voluntad del autor o de las partes. También procede contra autos o decretos no apelables, con el objeto de que sea rescindida la resolución judicial contenida en el documento impugnado; es un recurso que se hace valer contra el juez que dictó el proveído impugnado o ante el juez que sustituye a éste en el conocimiento del negocio.”<sup>77</sup>

Si el particular que sufre la expropiación cree que se violan, con ese acto sus garantías individuales, consignadas en la Constitución, puede oponerse a ese acto, primero ante el Estado por conducto del funcionario del órgano administrativo que decretó la expropiación, mediante el sistema de promover ante el mismo un recurso llamado de “revocación”, y el cual se consigna como ya vimos en el artículo 5º de la Ley de Expropiación.

Se podrá interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del Decreto contra la declaratoria correspondiente, 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. Cuando no se hayan hecho valer el recurso, o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá a la ocupación del bien, o de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

La Suprema Corte dice que para que proceda la revocación o extinción de los Decretos expropiatorios, deberá llevarse a efecto, a través de los recursos o medios de impugnación que la ley señala. Así transcribimos a continuación el fallo correspondiente.

---

77 Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, P-Z, 13ª edición, México, editorial Porrúa, 1999, pág. 2856.

EXPROPIACIÓN. EXTINCIÓN O REVOCACIÓN DEL DECRETO RESPECTIVO. La expropiación es un acto administrativo por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa pública y mediante la indemnización que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad; así su extinción o revocación sólo puede llevarse a efecto a través de los recursos o medios de impugnación que la propia ley de la materia establezca. Por lo tanto, para dejar sin efectos un decreto expropiatorio es ineludible que el acuerdo respectivo se encuentre debidamente fundado y motivado como lo exige en general el artículo 16 constitucional, siendo incuestionable que sólo en caso de que la ley de la materia expresamente lo permita, las autoridades podrán "derogar" o dejar sin efectos un decreto de tal naturaleza. *Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Amparo en revisión 252/88, Fallado el 13 de septiembre de 1988, Tomo XIV, julio de 1994, pág, 586, Tribunaes Colegiados de Circuito.*

## REVERSIÓN

Reversión es la restitución de una cosa al estado que anteriormente tenía, o bien la devolución de bienes determinados a su anterior dueño.

El sustento de la reversión en materia de expropiación lo encontramos como ya vimos en el artículo 9 de la Ley de Expropiación. Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio no fueren destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados.

Dicha autoridad 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, deberá ejercerlo dentro del plazo de dos años, contado a partir de la fecha en que sea exigible.

“Sobre este derecho nos dice D’Alessio: ‘Ese derecho de retrocesión puede considerarse, como un reflejo del mismo derecho de propiedad, es decir, como una especificación de éste, por cuanto al individuo, como propietario, tiene derecho de no ser privado de su bien sino por causa de utilidad pública, y tiene el derecho de recuperarlo cuando tal causa no subsiste’.”<sup>78</sup>

A continuación la opinión sustentada por la Suprema Corte en materia de expropiación referente a la reversión.

REVERSIÓN DEL BIEN EXPROPIADO. CUANDO PROCEDE. La reversión es la institución a través de la cual se concede un derecho subjetivo al antiguo propietario de un bien expropiado para readquirirlo cuando transcurrido el plazo de cinco años no se haya destinado al fin previsto en el decreto expropiatorio, sea por causas imputables a la autoridad expropiante o al beneficiario, o por razones incluso de orden público no imputables a ellos. En este sentido, la falta de aplicación del bien al fin de la expropiación no supondrá en todos los casos una conducta antijurídica de la autoridad o del beneficiario pues bien puede obedecer a fenómenos ocurridos con posterioridad a la expropiación que haga inconveniente o inoportuna la ejecución del decreto, como sucedería por ejemplo con la congelación de partidas presupuestales, la cancelación de programas de obras públicas, o

---

78 SERRAS ROJAS ANDRÉS, Op. cit. pág. 447.

una necesidad colectiva de atención prioritaria. Sin embargo, cualquiera que fuera el motivo del incumplimiento, tendrá el antiguo propietario del bien la acción real de retracto, es decir, de reversión. *Semanario Judicial de la Fed., Séptima Época, Amparo directo 673/85, Fallado 26 de mayo de 1987, Tomo 217-228 Sexta parte, pág. 567, Tribunales Colegiados de Circuito.*

REVERSIÓN. DEBE CONOCER DE ELLA LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y NO LA JUDICIAL. El artículo 9º de la Ley de Expropiación dispone que cuando los bienes que hayan originado una declaración de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueran destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación o limitación de dominio; como ni tal precepto ni la ley que lo contiene señalan autoridad ante la cual puede reclamarse la reversión de un bien afectado por un decreto expropiatorio, debe indicarse que tal derecho determinado por la naturaleza del acto jurídico del que deriva, debe ser ejercitado ante la autoridad administrativa y no en la vía jurisdiccional, ya que la intervención de la autoridad judicial, por disposición expresa de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución General de la República, se encuentra reservada únicamente, en materia de expropiaciones, a decidir sobre el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad, por mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal. *Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Amparo en revisión 237/75, Fallado el 27 de febrero de 1976, Volumen 86 sexta parte, pág. 86, Tribunales Colegiados de Circuito.*

## RECURSO DE AMPARO

Si la decisión del funcionario administrativo al recurso de revocación le es adversa al particular, esto es, que aquél no decida revocar el acto expropiatorio, entonces puede recurrir al juicio de amparo, pidiendo la

protección y amparo del Estado a través de la justicia federal, para que ésta destruya la conducta del propio Estado a través de su poder ejecutivo, y se le devuelva el bien del cual se le hubiere privado, o se paralice la acción administrativa y ya no se le prive de su cosa, si aún la tuviere en su poder.

“El amparo es un proceso, un juicio, por regla general un recurso extraordinario en determinados casos, y una institución jurídica. Es un proceso constitucional porque tiene como fin específico, controlar el orden constitucional, notificar los actos contrarios a él y hacer respetar las garantías que otorga la ley fundamental. Es proceso porque siempre supone la existencia de un litigio y la necesidad de que mediante un acto jurídico se le ponga fin. Es un juicio federal porque las leyes que lo regulan y reglamentan son federales y sobre él no pueden legislar los Estados.”<sup>79</sup>

Como se mencionó en el capítulo anterior la naturaleza jurídica del derecho de propiedad en la legislación mexicana se manifiestan como características fundamentales el ser exclusiva, perpetuo, perseguible, preferente y reivindicable; estos conceptos exigen que el orden jurídico provea al mandamiento de esos valores, con una protección que es la constitucional, que tutela a la propiedad como garantía individual mediante la tramitación del juicio de amparo.

Para la observancia de dicha protección el artículo 103 constitucional dispone que: “Los Tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal,  
y

---

79 PALLARES, EDUARDO, Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo, 4ª edición, México, editorial Porrúa, 1978, pp. 24-25.

III. Por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de la autoridad federal.”

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

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

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

...

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que pueden ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo ...”.

“La jurisprudencia que la Suprema Corte ha establecido en el sentido de que las cuestiones de propiedad no puedan decidirse en el juicio de garantías, sin que antes hayan sido resueltas por las autoridades judiciales correspondientes, sólo significa que en el juicio constitucional no puede determinarse a quién de las dos partes contendientes corresponde la propiedad de un bien cuestionado; pero cuando no existe tal disputa y se reclama la violación del derecho de propiedad y éste se ha acreditado en debida forma, el amparo es procedente, por violación de las garantías que consagra el artículo 14 constitucional, pues este precepto garantiza contra

la privación, sin forma de juicio, no sólo de la posesión, sino de cualquier derecho.”<sup>80</sup>

Cuando se trata de hacer respetar el derecho de propiedad y no de resolver contienda acerca de quien sea legítimo dueño de un bien, procede el juicio de garantías, para el sólo efecto de que, reconocido aquel derecho, se mantenga en su goce al propietario, mientras se resuelve en un juicio contradictorio si su derecho debe subsistir.

Si el particular no agota primero el recurso de revocación, será improcedente el recurso de amparo, en este sentido presentamos la siguiente jurisprudencia:

EXPROPIACIÓN, DEBE AGOTARSE EL RECURSO DE REVOCACIÓN, PREVIAMENTE AL AMPARO. Conforme al artículo 5o. de la Ley de Expropiación, los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo respectivo, el recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente. Y conforme al artículo 7o., la autoridad administrativa procederá a la ocupación del bien cuando no se haya hecho valer el recurso anterior, o cuando haya sido resuelto en contra de las pretensiones del reclamante, lo cual implica que la sola interposición del recurso suspende los efectos del decreto de expropiación. Sólo se exceptúan de esa suspensión, conforme al artículo 8o., del mismo ordenamiento, aquellos casos en que la expropiación se decreta para la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o de trastornos interiores, par la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública, o para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, como lo establece el artículo 1o., fracciones V, VI y X. En consecuencia, en aquellos casos en que la suspensión resulta procedente, en principio es menester agotar el recurso de que se trata, antes de acudir al juicio de amparo, pues

---

80 Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VII, Op. cit. pág. 426.

de lo contrario éste resultará improcedente, conforme al artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo. Por lo demás, es de notarse que si, por cualquier causa, las autoridades ocupan el bien expropiado antes de que el afectado haga valer el recurso de revocación, no por ello dejará de ser necesario agotar dicho recurso, ya que aun en el supuesto de que se acudiera directamente al juicio de amparo, no podría mediante la suspensión obtenerse la restitución del inmueble, entretanto se resolviese el juicio, por que la medida señalada no tiene efectos restitutorios, sino que sólo tiene el efecto de conservar las cosas en el estado que guardan, entre tanto se resuelve el juicio de acuerdo con los artículos 124, 130 y relativos a la Ley de Amparo. *Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Amparo en revisión RA-299/71, Fallado el 14 de marzo de 1972, Tomo 39 sexta parte, página 37, Tribunales Colegiados de Circuito.*

Sobre la suspensión de los efectos de los derechos expropiatorios, la misma Corte ha resuelto lo siguiente:

EXPROPIACIÓN, CUANDO PROCEDE LA SUSPENSIÓN CONTRA LA. La fracción III del artículo 1o. de la Ley Federal de Expropiación, considera, entre otras, como causa de utilidad pública, la construcción de cualquiera obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo. El artículo 8o. del mismo ordenamiento dispone que en los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1o., el Ejecutivo Federal podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio. La interpretación de este precepto permite aclarar que la voluntad de la ley es que solamente en los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1o., de la Ley de Expropiación, la ocupación de los bienes expropiados tiene el carácter de

urgente e inaplazable y que en los demás casos no existe interés imperioso para proceder a la ocupación inmediata de los bienes afectados por el decreto de expropiación. El presente caso no queda comprendido entre los que el legislador consideró como de inmediata ejecución del decreto de expropiación. Consecuentemente, si la ley misma proporciona el criterio distinguiendo los casos en que son susceptibles de suspenderse los efectos de los decretos de expropiación y los casos en que existe un interés social para que se proceda inmediatamente a la ocupación de los bienes expropiados, este criterio debe normar la suspensión en materia de amparo, pues sería absurdo que pudieran y debieran suspenderse los efectos de los decretos de expropiación en el recurso ordinario que concede el artículo 5o. de la ley que se comenta y no pudieran suspenderse en el juicio de garantías. Si pues, según la Ley Federal de Expropiación, no deben considerarse, en casos como el presente, la ocupación del bien expropiado como una medida urgente y de inaplazable ejecución, es claro que están satisfechos los requisitos que exige el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo y, por lo mismo, que procede se concede el beneficio de la suspensión. *Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Amparo Administrativo en revisión 9112/41, Fallado el 20 de marzo de 1947, Tomo XCI, página 2588, Segunda Sala.*

EXPROPIACIÓN. SUSPENSIÓN. 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 negada 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 actos reclamados que luego son encontrados ilícitos e inconstitucionales. Y se suele 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 hubiera 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 puedan ser afectados en sus derechos, a menudo sin reparación satisfactoria en caso de obtener el amparo, mediante actos inconstitucionales que puedan resultar violatorios de garantías individuales. *Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Amparos en revisión: 791/75 fallado el 5 de marzo de 1976, 587/75 fallado el 6 de abril de 1976, 207/76 fallado el 20 de julio de 1976, 410/76 fallado el 25 de agosto de 1976 y 570/76 fallado el 23 de marzo de 1977, Tomo I, Segunda Parte-1, enero a junio de 1988, página 299, Tribunales Colegiados de Circuito.*

#### **4.3 CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN**

“... ‘suponer que la Constitución diera al Legislativo de la Federación o de los Estados, en su caso, la facultad de proceder en materia tan

trascendental, en términos absolutos o discrecionalmente, siéndoles permitido obrar de un modo arbitrario o caprichoso hasta el grado de ir contra la naturaleza misma de las cosas... de aceptar que la Federación y los Estados son los que con autoridad infalible han de definir lo que ha de entenderse por causa de utilidad pública, saldría sobrando, porque equivaldría a borrarlo, el precepto terminante del párrafo segundo del artículo 27, que como una preciosa garantía, exige la existencia de esa causa para que proceda toda expropiación', y concluye diciendo 'es inconstitucional la expropiación declarada, sin que medie realmente la causa de utilidad pública, y los tribunales de la justicia federal están capacitados para resolver sobre la constitucionalidad o anticonstitucionalidad de las leyes... que determinen los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de la propiedad privada...' (S. J. de la F., t IV, pág. 918)" <sup>81</sup>

Sentencia en sentido contrario:

"En sentencia posterior, la misma Suprema Corte ha sostenido que el artículo veintisiete constitucional 'ha concedido a los Poderes Legislativos de los Estados, cuando se trata de bienes ubicados en su jurisdicción, una facultad soberana que ninguna otra autoridad puede invadir, no siendo susceptible, por consecuencia, de ser tratada en el juicio de garantías. De otro modo la Suprema Corte de Justicia se vería precisada a calificar cuando existe esa utilidad pública para negar la protección federal, y cuándo no existe, para concederla, sustituyéndose así a las autoridades a quienes está encomendada esa calificación, atentos los términos del artículo veintisiete constitucional antes citado' (S. J. de la F., t. XVIII, pág. 1266, y t. XLIV pág. 3237)" <sup>82</sup>

Existen dos problemas, uno consiste en determinar si la legislatura es

81 FRAGA, GABINO, Op. cit. pp. 380-381.

82 Idem

soberana para señalar las causas de utilidad pública y el otro definir el criterio con el cual se debe reconocer que una causa es o no de utilidad pública.

Para dar una solución 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 discrecionalmente casos en los que se considere que exista esa utilidad pública.

Para Gabino Fraga el concepto de utilidad pública si puede definirse en términos que reduzcan la discrecionalidad de los legisladores para fijarla. El concepto de utilidad pública, como todos los conceptos del derecho público debe definirse en relación con la noción de atribuciones del Estado, de tal modo 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.

De esta manera se consigue cubrir con un criterio exclusivamente técnico todos los casos que la ejecutoria quiso amparar con una terminología imprecisa y discutible, 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.

Se hace inútil cualquiera 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 de 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 la de 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. Por último, las autoridades judiciales sí podrán examinar concretamente si el caso considerado como de utilidad pública resiste o no el análisis frente al criterio expuesto. (V. Jurisp. S. C. de J. 1917-1975, Segunda Sala, Tesis 546, pág. 904).”<sup>83</sup>

Sin embargo, el propio legislador sí tiene una facultad 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.

Por lo que se refiere 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>84</sup>

83 Ibidem, pág. 383.

84 Ibidem, pp. 385-386.

“La doctrina está conforme con esta solución, pues considera que de la misma manera que la fijación y cobro del impuesto no requiere la intervención judicial, tratándose de la expropiación, el particular no puede exigir que se siga un procedimiento en el que se satisfagan los requisitos y formalidades del procedimiento judicial. ‘La autoridad para determinar en qué caso es necesario permitir el ejercicio de este poder (de expropiación) debe ser exclusiva del Estado mismo; y la cuestión es siempre de un estricto carácter político que no requiere ninguna audiencia sobre los hechos ni ninguna determinación judicial... Las partes interesadas no tienen ningún derecho constitucional a ser oídas sobre la cuestión, a menos que la Constitución del Estado, clara y expresamente reconozca ese derecho y dicte las providencias para respetarlo... El Estado no tiene ninguna obligación de dictar medidas para que una controversia judicial decida la cuestión’.”<sup>85</sup>

#### **4.4 MODIFICACIÓN A LOS MONTOS DE INDEMNIZACIÓN**

Respecto de calidad del pago de la indemnización, esto es, de la materia misma de la contraprestación que el Estado tiene que cumplir en beneficio del particular afectado, veremos la opinión de un jurista y analizaremos algunos decretos expropiatorios.

“El razonamiento de los que reformaron la Constitución de 1937 sólo en apariencia es justo, ya que a primera vista parece que no hay razón de pagarle más al particular si éste ha pagado por su parte, impuestos inferiores a los que en verdad debiera de haber cubierto.”<sup>86</sup>

En la actualidad, el criterio que da la ley para fijar el monto de la retribución es un tanto injusto, en especial cuando se refiere a bienes inmuebles, ya que nunca o casi nunca, el precio que tienen los bienes en el

---

<sup>85</sup> Idem

<sup>86</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, ERNESTO, Op. cit. pág. 335.

catastro, corresponde al precio real y comercial de los mismos. Por lo regular los particulares catastran o ven que se registran sus inmuebles para el pago de impuesto predial, en sumas mucho muy inferiores al precio comercial que tienen, y al pagar sobre esa base, el particular que sufre la expropiación se verá resentido en su patrimonio por una fuerte pérdida.

Para Gutiérrez y González tal criterio es injusto y absurdo, de acuerdo a las siguientes consideraciones:

a) El particular, no puede ni debe estar pendiente de solicitar al Estado que le revalúe su casa, cada vez que ésta sufra una mejora o un demérito, cuando el terreno haya cobrado o perdido plusvalía por la zona en que se encuentra ubicado, u otras razones. El particular no tiene que dedicarse a estos menesteres, que por otra parte, si los atendiera, se llevaría horas y más horas, pues hacer tal solicitud a las autoridades, es enredarse en un procedimiento burocrático sin fin, conociendo la lentitud con que se trabaja en todas las oficinas del Estado.

b) Por otra parte, el Estado conforme a la ley, tiene hoy la facultad de cada año, hacer un reavalúo de las fincas, para poner el precio catastral de éstas acorde con el valor comercial de los bienes, ya por plusvalía, ya por devaluación del valor adquisitivo de la moneda. Si no lo hace el Estado por descuido —aduciendo que carece de personal y presupuesto para ello— eso no es culpa del particular, sino que es una omisión en el cumplimiento de sus deberes por parte del Estado, lo cual en lugar de serle imputable al particular, debiera ser causa de responsabilidad de los funcionarios estatales.

c) En todo caso, la Ley de Expropiación y la Constitución, se deben reformar en el sentido de que, al decretarse la expropiación, se debe siempre valorar el bien, haciéndole un cálculo promedio de su valor en los cinco años anteriores, para que el valor real y comercial del mismo, que ese sería el que se le pagara al particular, se le dedujeran las sumas que

resultaran como diferencia entre los impuestos que el hubiera correspondido pagar, y los que realmente hubiera cubierto.

De acuerdo con testimonio de autoridades de la Jefatura de Unidad Departamental de Expropiaciones y Desincorporaciones, dependiente de la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, facultada para elaborar los Decretos de expropiación en la administración pública del Distrito Federal, ellos afirman que a partir de la entrada en vigor de la reforma hecha al artículo 10 de la Ley de Expropiación, la indemnización a los bienes expropiados se realiza de acuerdo a su valor comercial y no a su valor fiscal que de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, como aún lo establece el artículo 27 constitucional, ya referido con anterioridad, aseverando su dicho en los decretos expropiatorios publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en donde encontramos numerosos decretos expropiatorios a favor del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, en el fundamentos jurídico de los decretos aparece en primer lugar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 4º párrafo quinto, 27 párrafo segundo, noveno, fracción VI, 122 apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso a), b) y f); Ley de Expropiación artículos 1º fracciones X, XII, 2º, 3º, 10, 19, 20, 20 bis, 21 y demás legislaciones de orden federal y local. Destacando para nuestro interés el artículo 10 de la Ley de Expropiación, ya mencionado con anterioridad, cuyo texto recordamos:

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.

Asimismo los decretos establecen que la indemnización constitucional se pagará a quienes resulten afectados por la expropiación y acrediten su

legítimo derecho, tomando como base el valor que fije la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario.

Ahora bien, de los decretos expedidos por la Presidencia de la República, por ejemplo encontramos diversos que contienen el siguiente fundamento Jurídico: artículo 27 segundo párrafo constitucional; 93, 94, 95, 96 y 97 de la Ley Agraria y otros artículos del Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural. Destacando en este caso el artículo 94 de la Ley Agraria, que a la letra dice:

“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 Oficial de la Federación y se notificará la expropiación al núcleo de población. ...”

De la misma manera, dentro de los Resultandos de los decretos señalados, se hace mención que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales determinó el monto de la indemnización mediante avalúo, habiendo considerado el valor comercial que prescribe el artículo 94 de la Ley Agraria.

Por lo expuesto con anterioridad podemos observar que ya existe en la actualidad una modificación a los montos de la indemnización en materia de expropiación, aún cuando la Constitución no la establece, por ello es importante que nuestra ley fundamental no omita o cierre los ojos ante la realidad y sobre todo ante los hechos que en la práctica ya vivimos, si las leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional como lo son la Ley Agraria y la Ley de Expropiación ya establecen sus reformas en el sentido

de indemnizar de acuerdo al valor comercial, es más que necesario que la Constitución haga lo propio, esto es que reforme el segundo párrafo de la fracción VI de su artículo 27, quedando como sigue:

“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 al bien expropiado, se basará en la cantidad que como valor comercial posea.”

Y recordando la reflexión del maestro Gutiérrez y González en el punto 3.4, una norma secundaria no puede variar de lo que dice la norma primaria, como es ejemplo tan claro de la Ley de Expropiación y la Constitución, estamos de acuerdo con el jurista en que se viola el principio de técnica legislativa de la jerarquía de las normas, pues la Ley de Expropiación no debería de ir más allá de lo que determina la Constitución, no es posible reglamentar a la Ley suprema, sino de acuerdo con lo que ésta determine únicamente. Pero estas declaraciones no nos llevan a proponer que se reviertan las reformas hechas a la Ley de Expropiación, pues esto representaría un retroceso en el avance al beneficio social, que representa una justa indemnización en caso de expropiación, muy por el contrario se propone que, a fin de que exista una coherencia en los textos de la norma primaria y secundaria, y a su vez un justo precio al indemnizar, se realice un reforma constitucional.

Pero, independientemente de los argumentos antes expuestos, no se debe de olvidar que la figura de la expropiación no sólo recae en bienes inmuebles sino también en todo bien privado, muebles y derechos.

Es evidente que sólo los bienes inmuebles posean un valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras como lo menciona la

constitución; quedando una laguna en la ley, al no referirse de acuerdo a qué valor se indemnizará a todo aquel bien que no sea inmueble.

Por ello reiteramos la evidente necesidad de modificar el artículo 27 constitucional, como ya lo expusimos. Es cierto que la mayoría de las expropiaciones recaen en los bienes inmuebles, pero no es posible dejar sin legislar y prever todos aquellos casos que se presente una causa de utilidad pública que recaiga sobre un bien mueble o derecho susceptible de expropiación.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- No se puede decir a ciencia cierta si en Roma se conoció o no la expropiación, ya que en tanto unos afirman que, los romanos usaron la expropiación de modo parecido a como en la actualidad se aplica, para la realización de obras públicas, otros creen que no existió tal institución, y es necesario llegar a tiempos más recientes para ver la expropiación como una figura jurídica.

SEGUNDA.- En el orden jurídico mexicano la figura de la expropiación la encontramos desde la época de la colonia, en el llamado derecho de reversión, que era ejercido por los reyes españoles sobre la propiedad territorial y consistía en el regreso a la corona de los bienes vendidos, para destinarlos a un servicio general, lo que se hacía indemnizando al propietario. En la actualidad la expropiación se encuentra establecida en el párrafo segundo del artículo 27 constitucional, así como en el párrafo segundo de la fracción VI, del párrafo noveno del citado numeral, determinando 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. 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. ..."

TERCERA.- La expropiación la podemos definir como un acto jurídico de derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando éstos 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.

CUARTA.- En México, por disposición constitucional del artículo 27, es competencia exclusiva del poder legislativo, el determinar la utilidad pública, correspondiéndole a la administración pública hacer la respectiva declaración y proceder a efectuar materialmente la expropiación. En términos generales puede decirse que la utilidad pública surge cuando existe una necesidad estatal, social o colectiva, que sólo puede ser satisfecha mediante el acto expropiatorio, la Ley de Expropiación únicamente enumera en forma casuística las causas de utilidad pública.

QUINTA.- Por su parte la Ley Federal de Expropiación tuvo una reforma importante, publicada el 22 de diciembre de 1993, determinando el artículo 10 que: "El precio que se fijará 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". La anterior disposición es aplicada en la actualidad, figurando como fundamento jurídico en los decretos expropiatorios, tanto del orden federal como los expedidos por el Distrito Federal.

SEXTA.- Esto nos lleva a determinar, que si bien ya existe una modificación a los montos de la indemnización en materia de expropiación, contenida no sólo en la Ley de Expropiación, sino también en la Ley Agraria, es necesario que nuestra ley fundamental establezca esta disposición, por lo que proponemos una reforma al segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, para quedar como sigue: "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 al bien expropiado, se basará en la cantidad que como valor comercial posea”.

SÉPTIMA.- Esta propuesta de reforma es importante que se realice, ya que la indemnización que determina pagar en la actualidad el artículo 27 constitucional, que es de acuerdo al valor fiscal que figure en las oficinas recaudadoras, no corresponde al precio real y comercial que poseen los bienes inmuebles, sufriendo el particular una fuerte pérdida en su patrimonio.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Segundo Curso de Derecho Administrativo, México, editorial Porrúa, 1989, 955 págs.
- ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Derecho Administrativo Especial, Volumen I, México, editorial Porrúa, 1998, 3ª edición, 902 págs.
- BURGOA O., IGNACIO, Las Garantías Individuales, México, editorial Porrúa, 1999, 31ª edición, 814 págs.
- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL, Elementos de Derecho Constitucional, México, editorial Instituto de Capacitación Política, 1982, 680 págs.
- FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, México, editorial Porrúa, 1999, 39ª edición, 506 págs.
- FLORIS MARGADANT S., GUILLERMO, El Derecho Privado Romano, Estado de México, editorial Esfinge, 1988, 15ª edición, 530 págs.
- GIMÉNEZ CANDELA, TERESA, Derecho Privado Romano, Valencia, editorial Tirant lo Blanch, 1999, 550 págs.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, ERNESTO, El Patrimonio, México, editorial Porrúa, 1999, 6ª edición, 1081 págs.
- IGLESIAS, JUAN, Derecho Romano, Barcelona, editorial Ariel Derecho, 1993, 11ª edición, 662 págs.
- MADRAZO, JORGE, Reflexiones Constitucionales, México, editorial Porrúa, 1994, 426 págs.
- MAGALLÓN IBARRA, JORGE MARIO, Derechos del Propietario, México, editorial UNAM, 2000, 73 págs.
- MARIENHOFF, MIGUEL S., Tratado de Derecho Administrativo, Tomo IV, Buenos Aires, editorial Abeledo-Perrot, 1995, 6ª edición, 889 págs.
- MENDEIETA Y NUÑEZ, LUCIO, El Sistema Agrario Constitucional, México, editorial porrúa, 1940, 2ª edición, 300 págs.
- PALLARES, EDUARDO, Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo, México, editorial Porrúa, 1978, 325 Págs.

SERRA ROJAS, ANDRÉS, Derecho Administrativo, segundo curso, México, editorial Porrúa, 1999, 19ª edición, 900 págs.

SAYEG HELÚ, JORGE, El Constitucionalismo Social Mexicano, México, editorial Fondo de Cultura Económica, 1991, 2ª edición, 603 págs.

## ENCICLOPEDIAS

Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo III, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, editorial Porrúa-UNAM, 2002, 934 págs.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, editorial Porrúa-UNAM, 2002, 1070 págs.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, editorial Porrúa-UNAM, 2002, 824 págs.

Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo V, Buenos Aires, editorial Ancalo, 1974, 1000 págs.

Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XI, Buenos Aires, editorial Ancalo, 1974, 1004 págs.

Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XXVI, Buenos Aires, editorial Ancalo, 1974, 1002 págs.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, P-Z, México, editorial Porrúa-UNAM, 1999, 13ª edición, 3272 págs.

Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo VI, Barcelona, editorial Francisco Seix, 1975, 900 págs.

Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo IX, Barcelona, editorial Francisco Seix, 1975, 868 págs.

Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo X, Barcelona, editorial Francisco Seix, 1975, 953 págs.

Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo XII, Barcelona, editorial Francisco Seix, 1975, 900 págs.

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
México, editorial Porrúa, 2002, 140ª. Edición, 160 págs.

Ley de Expropiación

<http://www.tareaweb.com/data/leyes>

Ley de Aguas Nacionales

<http://www.tareaweb.com/data/leyes>

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

<http://www.tareaweb.com/data/leyes>

Ley General de Asentamientos Humanos

<http://www.tareaweb.com/data/leyes>

Ley Minera

<http://www.tareaweb.com/data/leyes>

Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear

<http://www.tareaweb.com/data/leyes>

Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de petróleo

<http://www.tareaweb.com/data/leyes>

Ley Agraria

<http://www.tareaweb.com/data/leyes>

Código Federal de Procedimientos Civiles

<http://www.tareaweb.com/data/leyes>

Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en  
materia federal

<http://www.tareaweb.com/data/leyes>

## JURISPRUDENCIA

EXPROPIACIÓN, CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA DEBE DEMOSTRARSE EN EL  
DECRETO DE. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Amparo en  
revisión 458/91, Fallado el 24 de marzo de 1992 y Amparo en revisión 252/58,  
Fallado el 13 de septiembre de 1988, Tomo X, noviembre de 1992, pág. 257,  
Tribunales Colegiados de Circuito.

EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA, ELEMENTOS. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Amparo en revisión 1422/74, Fallado el 21 de enero de 1975, Volumen 73 primera parte, pág. 15, Pleno.

EXPROPIACIÓN, INDEMNIZACIÓN EN CASO DE. Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Amparo administrativo en revisión 453/38, Fallado el 27 de 1938, Tomo LVII, pág. 875, Segunda Sala.

EXPROPIACIÓN, INDEMNIZACIÓN EN CASO DE. Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Amparo administrativo en revisión 8053/39, Fallado el 24 de septiembre de 1940, Tomo LXV, pág. 3926, Segunda Sala.

EXPROPIACIÓN, EXTINCIÓN O REVOCACIÓN DEL DECRETO RESPECTIVO. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Amparo en revisión 252/88, Fallado el 13 de septiembre de 1988, Tomo XIV, julio de 1994, pág. 586, Tribunales Colegiados de Circuito.

EXPROPIACIÓN, UTILIDAD PÚBLICA COMO CAUSA DE. DEBE ACREDITARSE. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Amparo en revisión 60/98, Fallado el 10 de febrero de 1988, Tomo I, Segunda parte-1, enero a junio de 1988, pág. 299, Tribunales Colegiados de Circuito.

EXPROPIACIÓN, NOTIFICACIÓN POR EL DIARIO OFICIAL. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Amparo en revisión 41/77, Fallado el 3 de mayo de 1977, Volumen 97-102 Sexta Parte, pág. 101, Tribunales Colegiados de Circuito.

EXPROPIACIÓN, NOTIFICACIÓN DE LAS DECLARATORIAS DE. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Amparo en revisión 279/90. Fallado el 24 de agosto de 1990, Tomo XV-I, febrero de 1995, Tesis VI.2º.248 A, página 184, Tribunales Colegiados de Circuito.

EXPROPIACIÓN, NOTIFICACIÓN DE LAS DECLARATORIAS DE. Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Amparo administrativo en revisión 3455/52, Fallado el 31 de agosto de 1953, Tomo CXVII, página 835, Segunda Sala.

EXPROPIACIÓN, DEBE AGOTARSE EL RECURSO DE REVOCACIÓN, PREVIAMENTE AL AMPARO. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Amparo en revisión RA-299/71, Fallado el 14 de marzo de 1972, Tomo 39 sexta parte, página 37, Tribunales Colegiados de Circuito.

REVERSIÓN DEL BIEN EXPROPIADO, CUANDO PROCEDE. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Amparo directo 673/85, Fallado el 26 de mayo de 1987, Tomo 217-228 Sexta parte, pág. 567, Tribunales Colegiados de Circuito.

REVERSIÓN, DEBE CONOCER DE ELLA LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y NO LA JUDICIAL. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Amparo en revisión 237/75, Fallado el 27 de febrero de 1976, Volumen 86 sexta parte, pág. Tribunales Colegiados de Circuito.

EXPROPIACIÓN, CUANDO PROCEDE LA SUSPENSIÓN CONTRA LA. Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Amparo Administrativo en revisión 9112/41, Fallado el 20 de marzo de 1947, Tomo XCI, página 2588, Segunda Sala.

EXPROPIACIÓN, SUSPENSIÓN. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Amparos en revisión: 791/75 fallado el 5 de marzo de 1976, 587/75 fallado el 6 de abril de 1976, 207/76 fallado el 20 de julio de 1976, 410/76 fallado el 25 de agosto de 1976 y 570/76 fallado el 23 de marzo de 1977, Tomo I, Segunda Parte-1, enero a junio de 1988, página 299, Tribunales Colegiados de Circuito.