

A MIS PADRES

Por darme la vida y porque invariablemente han inculcado en mi el espíritu de progreso.

A MI ESPOSA Y A MIS HIJOS

Porque son el motor que me impulsa a seguir constantemente adelante y para que asuman el reto de superarse siempre.

A MIS HERMANOS

Que me han brindado su cariño y apoyo constantes.

A MIS COMPAÑEROS DE “ALEA JACTA EST”

Porque he encontrado en ellos el consejo prudente y la reflexión acertada, acompañándome en las diferentes etapas de mi vida.

AL LICENCIADO JORGE GABINO GALLARDO

Quien me ha otorgado su amistad, compartiendo su conocimiento incondicionalmente.

AL LICENCIADO LEONCIO CAMACHO MORALES

Por brindarme el apoyo para la realización del presente trabajo.



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.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**PROYECTO DE TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:**

MARIO ALBERTO GARCÍA SÁNCHEZ

TEMA

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONTROVERSIA DEL MONTO DE LA
INDEMNIZACIÓN EN LA EXPROPIACIÓN, EN EL CÓDIGO DE
PROCECIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

ASESOR

LIC. LEONCIO CAMACHO MORALES

SANTA CRUZ ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO, ABRIL DE 2005

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	1
----------------------	----------

CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1 La expropiación en el derecho romano.	3
1.2 La expropiación en el derecho francés.	7
1.3 La expropiación en el derecho español.	10
1.4 La expropiación en el derecho mexicano.	15

CAPÍTULO SEGUNDO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA EXPROPIACIÓN Y ANÁLISIS DE ALGUNAS LEYES RELATIVAS EN EL DERECHO MEXICANO.

2.1 Concepto de Expropiación.	24
2.2 Antecedentes de la Expropiación en el Derecho Mexicano.	31
2.3 Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	33
2.4 Ley de Expropiación.	37
2.5. Ley General de Bienes Nacionales.	45

CAPÍTULO TERCERO EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO EN MÉXICO.

3.1 Autoridad facultada para realizar la expropiación.	49
3.2 Elementos.	54
3.3 Utilidad Pública.	56
3.4 El expediente expropiatorio.	63
3.5. La indemnización.	66
3.5.1 Criterios de valuación para determinar la indemnización.	69
3.5.1.1 En la Constitución.	69
3.5.1.2 En las leyes federales y leyes locales.	71
3.6 Procedimiento expropiatorio.	75

**CAPÍTULO CUARTO.
ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEGISLACIÓN CIVIL.**

4.1	Código Civil para el Distrito Federal.	78
4.2	Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.	83
4.3	La Resolución de Pago.	84
4.4	Medios de Impugnación.	88
4.5	La Falta de Regulación de la Controversia del Monto de la Indemnización.	98
CONCLUSIONES.		103
BIBLIOGRAFÍA.		106

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es un estudio sobre la figura jurídica de la controversia del pago indemnizatorio y su falta de regulación procedimental tanto en las leyes federales como en los ordenamientos del Distrito Federal.

La figura jurídica de la expropiación en los Estados Unidos Mexicanos; sin duda alguna reviste gran importancia, por su contexto histórico y por los distintos conceptos jurídicos que implica y que toca esta forma de adquisición de bienes por parte del Estado.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en primer término que es a la Nación a quien corresponde la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional y es la titular originaria de ese derecho; pero a la vez, establece la propiedad privada de las tierras y aguas mediante el uso del mismo derecho que tiene, para transmitir el dominio de ellas a los particulares.

No obstante lo anterior, la Nación tendrá en todo momento la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular el mejor aprovechamiento y hacer una distribución equitativa de las tierras y aguas.

En el capítulo primero, se presentan los antecedentes de la expropiación partiendo del derecho romano, posteriormente el francés, así como también del derecho español que tuvo una gran influencia en el derecho positivo mexicano.

El capítulo segundo, hace referencia al régimen constitucional federal de la expropiación, así como a algunas de las distintas leyes que la regulan; destacando la expropiación en la propia Constitución y en su ley reglamentaria.

En el capítulo tercero, se aborda lo relativo al procedimiento expropiatorio para determinar la forma en que éste se lleva a cabo bajo los términos que establecen la Constitución Federal y las leyes relativas, así como los ordenamientos que establecen los criterios de valuación en los distintos casos de expropiación.

Finalmente en el capítulo cuarto, se presenta un análisis jurídico de la legislación adjetiva civil para el Distrito Federal, Código de Procedimientos Civiles; así como la resolución de pago y los medios de impugnación que tiene el afectado en caso de inconformarse con la expropiación, abordando por último el tema central del presente trabajo y que corresponde a la propuesta a realizar, habida cuenta de la falta de regulación procedimental en el Distrito Federal, de lo establecido en el artículo 11 de la Ley de Expropiación, esto es, la controversia del monto de la indemnización.

CAPITULO 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, algunos autores afirman que en efecto, los romanos hicieron del uso de la figura de la expropiación un mecanismo para la realización de obras públicas; por su parte, 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 en caso de reparaciones en la carretera pública, los propietarios próximos debían permitir que el tránsito de hiciera temporalmente sobre sus terrenos. Otros ejemplos como el no molestar con humo al vecino; no 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 en materia de obligaciones 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 encorvaba (*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.”¹

“En cuanto a la máxima restricción al principio de la propiedad, o sea, la expropiación –espada de Damocles que amenazaba 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 a 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 ipso nostro ad alium transferri non potest (lo que es de nosotros no puede transmitirse a otro sin nuestra intervención)*... en el sistema romano el derecho de propiedad nunca fue absoluto. Una cita como *nullus videtur dolo facere, qui suo iure utitur (no parece obrar dolosamente quien ejerce su derecho)*, 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 *Instituciones* de Justiniano *rei publicae expedit ne quis re sua male utatur (conviene a la comunidad que nadie haga mal uso de sus bienes)* y el *malitiis non est indulgendum (no hay que tener complacencia con la malicia de la gente)*, principios que han dado lugar a la teoría del posible ‘abuso de los derechos’, ...”²

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 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

¹ FLORIS MARGADANT S., GUILLERMO, *El Derecho Privado Romano*, 15ª ed., México, Edit. Esfinge, 1998, p. 246.

² *Ibidem*, p. 247.

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 provisionales, 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.”³

En el sistema republicano romano, 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 podrían 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 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

³ GIMÉNEZ-CANDELA, TERESA, Derecho Privado Romano, Valencia editorial Tirant to Blanch, 1999, pp. 191-192.

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 afecta al *dominium ex iure Quiritium* (*derecho de propiedad*), 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.”⁴

“Frontino nos informa de la expropiación fundada en un senadoconsulto de aquaeductibus (acueductos) –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* (*sin afectar al interés particular*). El problema no se plantea con relación al inmueble en sí.”⁵

“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* (*justa equidad*)- 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 del *edictum* (*edicto*) de *aquaeductu venafrano* (*franquear el acueducto*), dado entre el 736 y el 743 de Roma, y de la renuncia del emprendedor a expropiar los terrenos para la construcción de su nuevo foro.”⁶

Algunos autores se preguntan, ¿Cómo en Roma fueron posibles las grandes obras y majestuosas construcciones, así como las complejas

⁴ IGLESIAS, JUAN, Derecho Romano, 11ª ed., Barcelona, Edit. Ariel, 1993, pp. 238-238.

⁵ Idem.

⁶ Idem.

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 hacía Roma y su espíritu ciudadano.

“No existe en Roma una ley de expropiación por causa de utilidad pública, pero un romano no calificaría de injusta 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, aún 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 augústea, referida al orden privado, únicamente se ocupa de lo necesario. Mostrándose así conforme con una tradición secular y muy romana.”⁷

Así tenemos que hasta el siglo XVI hubo una enorme mescolanza de elementos integrantes del derecho público y privado, del derecho internacional y del penal, y aún 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 forzosa, configurándose las bases fundamentales de dichas instituciones.

1.2 La expropiación en el derecho francés.

En el Derecho Francés antiguo existió una gran desproporción a la propiedad privada, no fue hasta la Revolución de 1789 donde surge la defensa por la integridad de la persona humana, que se hizo extensiva a los bienes que constituyen su patrimonio y se plasmó su sentir en la Declaración de los Derechos

⁷ Idem.

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; “siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, a no ser cuando la necesidad pública, legalmente comprobada lo exige 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 permite 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 del 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 ello 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’.”⁸

Aun cuando la propiedad era como un derecho absoluto, en razón a la naturaleza que le caracterizaba, en su práctica estaba sometida 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 y reivindicarlo ante la justicia civil en contra de cualquier poseedor que no sea legítimo.

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.

Cabe agregar que “... 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

⁸ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, editorial Porrúa-UNAM, 2002, Pág. 383.

etapas están marcadas por la ley del 3 de mayo de 1841 y por el decreto-ley del 8 de agosto de 1835, 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'.⁹

La ley del 3 de mayo de 1841 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 sustituyéndole el derecho a la indemnización. Conforme a la legislación francesa corresponde al derecho administrativo determinar las reglas para la indemnización.

1.3 La expropiación en el derecho español.

Primeramente tenemos que "... 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 1º, Partida 2ª, que dice, entre otras cosas...: 'Otro sí decimos, que cuando el emperador quisiese tomar heredamiento a 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 no puede él tomar a ninguno lo suyo sin

⁹ Enciclopedia Jurídica OMEBA Tomo XI, Buenos Aires, editorial Ancalo, 1974, Pág., 646.

su placer, si no hiciese 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' (cuando el emperador quisiese tomar posesión de alguna otra cosa a alguien para beneficio propio o el de otros; siendo el la máxima autoridad, para protegerlos de las guerras o para aplicar la ley, con todo eso no puede tomar nada de nadie sin su consentimiento, solo por mandato de ley, o porque tuviese necesidad de poseer el bien, porque ello es causa de utilidad pública, por derecho el afectado tendrá derecho a la indemnización del mismo o mayor valor, como resultado del trato entre hombres de buena fe)."¹⁰

Es importante señalar que "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 déjese 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, adí como si fuese alguna heredad, en que ouiesen a facer castillo o torre, o puente, o alguna otra cosa semejante destas, que tornase a pro, o amparamiento de todos, o de algún lugar señaladamente. Pero esto deuen facer en una destas dos maneras: dándole cambio por ello primeramente, o comprendogelo según que valiere' (contra el derecho natural no cabe el privilegio, ni mandato de emperador ni rey, ni de ninguno otro. Que aún si ese fuera, no tendrá valor porque atentaría en contra del derecho (natural) si por cualquier razón se instruyera otorgar los bienes de un hombre a otro, no teniendo razón ni derecho, porque aquel primero no estuviese en posesión de ellas. Si por tanto el rey las tuviera que utilizar a favor de causa pública, aún siendo propiedad por herencia, en la que tuviese que construir castillo o torre, fuente o cualquiera otra, que por causa de utilidad pública se tuviera que hacer para beneficio de la comunidad. Habrá que pagarse a los

¹⁰ Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo IX, Barcelona, editorial Francisco Seix, 1975, Pág. 331.

afectados, dándole a cambio un bien del mismo valor, o pagándose en lo que fuera el costo real).”¹¹

“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.”¹²

Ahora bien, por otra parte tenemos que “en dicha Novísima Recopilación... se halla la Ordenanza dictada por Fernando VI el 31 de enero de 1784 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 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, el 19 de diciembre de 1789 a fin de acallar las disputas y recomendaciones 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 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

¹¹ Idem.

¹² Idem.

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, templenes, fortificaciones de terrenos y formación de embarradas para extraer y conducir las maderas.”¹³

El derecho de Carlos III y subsiguientes provisiones dictadas en 1788, dispusieron 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, entregando el precio a los antiguos dueños, esto con objeto de mejorar el aspecto de la Corte y sus calles, además de 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 o pueblos, bien por compañías o empresas particulares autorizadas competentemente’. El artículo 3º estipula que la ‘declaración de que una obra es de utilidad pública, y el permiso para emprenderla, según 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’.”¹⁴

¹³ Idem.

¹⁴ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XI, Loc. Cit.

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 ejecutados 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 1836.

“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, 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, previamente la misma ley, corresponde al gobernador de la provincia, oyendo a la diputación, y además al Ayuntamiento cuando se trate de obras municipales.”¹⁵

El derecho a 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 a satisfacer los intereses del Estado, usos o mejoras que los propietarios ceden en beneficio general.

¹⁵ *Ibídem*, Pág. 647.

En sus orígenes, la expropiación pudo surgir del llamado “dominio eminente”, características propias 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 determinan 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.

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, no fue sino hasta la época de la colonización española en donde nació y se desarrollo 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, 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”.¹⁶

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, por 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

¹⁶ MADRAZO, JORGE, Reflexiones Constitucionales, México, editorial Porrúa-UNAM, 1994, Pág. 89.

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 el constitucionalismo mexicano, a partir de la Constitución de 1814. Así el artículo 34 de la Constitución de Apatzingán 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’,...”¹⁷

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 eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él y, según las leyes del tercero en discordia, en caso de haberla. 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, 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

¹⁷ Ibídem, Pág. 61.

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”.¹⁸

El artículo 27 de la Constitución de 1857 estableció: “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 hacendarismo. 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.

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 principalmente 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.

¹⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-2002, 23ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002 p. 408

El régimen porfirista fue un periodo de servidumbre para la gran masa de la población rural, de privilegios para unos cuantos y de latifundios. 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.

Los indígenas ya no tenían sus propiedades y se transformaron en jornaleros que vivían en condiciones inhumanas. 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 los 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 él desconoció a Francisco I. Madero, reclamándole 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 derechos a ellos lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución’.”¹⁹

“... 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 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 todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos...”²⁰

Por otra parte cabe agregar que “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 de 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.”²¹

De igual manera se puede apreciar que “... en la base 9ª del Plan de Ayala, relativa al procedimiento de la nacionalización prevenida por la base 8ª. En este

¹⁹ DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL, Elementos de derecho constitucional. México, editorial Instituto de Capacitación Política, 1982, Pág. 587.

²⁰ MAGALLÓN IBARRA, JORGE MARIO, Derechos de propietario, México, editorial UNAM, 2000, pp. 12-13.

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

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’.”²²

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 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 Emiliano 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 la

²² Idem.

concesiones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier 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 cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades. Que los pueblos que necesitaren ejido, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstrucción conforme a las necesidades de su población; expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto. Las solicitudes de restricción de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente...”²³

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 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 2º. 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.”²⁴

²³ MAGALLÓN IBARRA, JORGE MARIO, Loc. cit.

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

“Artículo 3º. 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...”²⁵

El constitucionalismo social, llegó 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 la 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 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 que demanda un desarrollo urbano equilibrado.

²⁵ Idem.

CAPÍTULO SEGUNDO

RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA EXPROPIACIÓN Y ANÁLISIS DE ALGUNAS LEYES RELATIVAS EN EL DERECHO MEXICANO.

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 caso de adquisición del dominio, expropiación es desposesión, pérdida, privación o extinción del dominio’.”¹

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 así como los Gobiernos se precisan de elementos materiales para cumplir con fines específicos.

¹ 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.

Por otra parte el jurista "ALESSI dice que la expropiación es una institución de Derecho Público en virtud de la cual se otorga, a favor de una 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."²

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 público no

² Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo IX, Op. Cit. Pág. 321.

quedaría suficientemente salvaguardado, si no pudiera obtener incluso coactivamente, los bienes precisos.”³

“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.”⁴

En la expropiación existe limitación especial al derecho de propiedad, consistente 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.

Por otra parte tenemos 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 determinación de los órganos públicos sobre su cosa, a hacer de una manera determinada, o a no hacer, existe una limitación en el contenido de derechos 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 sobre la cosa, aunque reciba el equivalente de su valor.”⁵

³ Idem.

⁴ Idem.

⁵ Ibídem, Pág. 322.

“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’.”⁶

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 nos encontramos con 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 fueran 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 carácter esencialmente publicista, que no tiene que estar ligado con el derecho

⁶ ACOSTA ROMERO MIGUEL, Op Cit., Pág. 432.

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:

La expropiación proviene de un acto soberano del estado.

El estado no contrata con el afectado, lo somete a su imperio.

La causa de utilidad pública está prevista en una ley emanada del Poder Legislativo y, es de derecho público.

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.”⁷

“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 puede 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...”⁸

“El instituto expropiatorio se desarrolla en el ámbito jurídico cuando se produce una incompatibilidad entre el interés del particular o administrado y el

⁷ SERRA ROJAS, ANDRÉS, Derecho Administrativo, Segundo Curso, 19ª edición, México, editorial Porrúa, 1999, Pág. 431.

⁸ *Ibidem*, Pág. 430.

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 requisitos 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.”⁹

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 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.

⁹ MARIENHOFF, MIGUEL, S. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo IV, 6ª edición, Buenos Aires, editorial Abeledo-Perrot, 1995, Pág. 126.

- c) Es un acto unilateral de soberanía que no requiere del consentimiento del propietario. La declaración de expropiación no se realiza en su primer 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 si 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 por él, o indirectamente por un tercero, y que sólo con ese bien puede ser satisfecha, en todo o en parte.

Ahora bien cabe agregar que “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.

- 2°. El Estado priva para sí, o para un tercero.
- 3°. A un particular de un bien de su propiedad.
- 4°. Mediante el pago de una retribución o indemnización.
- 5°. Para destinar el bien a la satisfacción de una necesidad pública.
- 6°. Directamente por él, o indirectamente por un tercero.
- 7°. Sólo con ese bien puede ser satisfecha, en todo o en parte, la necesidad pública.”¹⁰

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. Antecedentes de la Expropiación en el Derecho Mexicano.

En el México independiente, encontramos los antecedentes de la expropiación en la Constitución de Apatzingán de 1814, en su Capítulo V, llamado “De la igualdad, seguridad y libertad de los ciudadanos” que en su artículo 35 establece: “Ninguno debe ser privado de la menor porción de las cosas que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación”.¹¹

¹⁰ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *El Patrimonio*. 6ª ed., México, Edit. Porrúa, 1999. p. 312.

¹¹ Burgoa Orihuela Ignacio, *Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, México, 1981, Pág. 477

Comenta el Maestro Burgoa Orihuela, con las siguientes: "...III. El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno."¹²

Derivada del artículo 27 de la Constitución Federal de 1857, se expidió la ley del 31 de mayo de 1882, denominada de "Expropiación por causa de utilidad pública de la Ciudad de México". Esta fue una ley de carácter transitorio, a falta de la ley orgánica del artículo 27, ella faculta al Ayuntamiento de la capital de la República para hacer la expropiación de aguas potables y edificios para el alineamiento de calles, en el entendido de que, para que esta expropiación se llevara a cabo, se observarían las bases de la Compañía Constructora Nacional. El propio decreto autorizó al Ejecutivo Federal para expropiar terrenos, edificios, materiales y aguas para la construcción de caminos, ferrocarriles, canales, telégrafos, rectificaciones de ríos, aduanas, muelles, diques, faros, almacenes y demás obras de utilidad pública.

La ley del 12 de junio de 1883, hizo extensiva a las demás municipalidades del Distrito Federal, los preceptos de la ley del 31 de mayo de 1882, pero las municipalidades debían obtener previo acuerdo del gobierno del Distrito Federal, para hacer la expropiación.

La ley del 3 de julio de 1901, adiciona a la anterior y la ley del 3 de noviembre de 1905, autorizó al ejecutivo para decretar y llevar a cabo la expropiación de agua potable y terrenos para los servicios municipales en los territorios federales.

¹² *Ibídem.*

Por último, con fecha 23 de noviembre de 1936, fue promulgada la Ley de Expropiación que rige en la actualidad, tanto en materia Federal, como local para el ámbito del Distrito Federal, de acuerdo con su competencia respectiva.

Como se ha podido apreciar, se han expuesto algunos de los diferentes ordenamientos que en el devenir histórico de nuestro país han regido en materia de expropiación, hasta llegar a la Constitución Federal vigente, por tal motivo se puede decir que la facultad expropiatoria que tiene el Estado, no es ni ha sido desconocida desde tiempos de la colonia hasta nuestros días, sufriendo diferentes cambios en diversos aspectos, por exigirlo así la vida política, social y económica del país.

2.3 Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

Sin embargo, el fundamento legal de la expropiación lo encontramos claramente en el párrafo segundo:

“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”.

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:

“La Capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

“VI.- Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.”

“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 conformidad a lo establecido en el párrafo segundo de la fracción VI, del artículo 27 constitucional, en donde se determina expresamente lo siguiente: “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 declaratoria correspondiente.” De la anterior transcripción se desprende para el caso concreto que son: el Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados los facultados 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 Gobierno del Distrito Federal, Secretario del Estado, en su caso, harán la declaratoria 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 cualquier 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 período 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, perteneciente a núcleos de población.

Quedan exceptuados de la nulidad 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 10 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”.¹³

2.4 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 su artículo 1º 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, 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

¹³ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VII, Op Cit. Pág. 406.

- gobierno federal; y de cualquier otra obra destinada a prestar servicio de beneficio colectivo;
- IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de artes, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos y de las cosas que se consideren como características notables de la cultura;
 - V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos internos; el abastecimiento de las ciudades o centro de población de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas.
 - VI. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;
 - VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;
 - VIII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular.
 - IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;
 - X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;
 - XI. La creación o mejoramiento de los 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 afecciones parciales del dominio; pero la verdad es que, de acuerdo con la doctrina general en la materia, la expropiación puede tener por objeto o el derecho de propiedad íntegramente considerado o sólo alguno de sus atributos, o cualquier otra clase de derechos, según lo requiera la causa de utilidad pública que pretenda satisfacer.”¹⁴

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:

¹⁴ Fraga, Gabino. op cit. p. 285.

“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 de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio”.

“Artículo 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 de cuya expropiación 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 su dominio, en tanto no se resuelva. Se exceptúa 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 centros 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, 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 Ejecutivo Federal, en ejecución del decreto expropiatorio, para que éste surta desde luego los efectos deseados.

Es decir, el artículo 2 señala por qué medios se puede 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 a disposición de la autoridad expropiante.

En el artículo siguiente se regula la figura jurídica de la reversión, que es un derecho del propietario para devolverle el bien expropiado, de acuerdo a circunstancias específicas, a saber:

“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 resoluciones 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, contados a partir de la fecha en que sea exigible.”

El siguiente artículo se refiere al criterio que debe seguirse 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 existan controversias sobre el monto de la indemnización, la facultad al juez correspondiente para resolver, y sobre los peritos designados para emitir los dictámenes valuatorios.

“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 aquellos 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 estuvieran 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 que será firmada por el interesado o en su rebeldía por el juez”.

Del artículo 18 al 20 se refiere 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 perito 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, 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 declaración 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 corresponde 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 señala 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 celebre”.

2.5 Ley General de Bienes Nacionales.

Es la que regula los bienes públicos y se expidió por primera vez en forma sistemática por la llamada Ley de Bienes Inmuebles de la Federación del 18 de diciembre de 1902, la cual como su nombre lo indica, se ocupó solo de los bienes inmuebles.

El 31 de diciembre de 1941, el Presidente de la República, Manuel Ávila Camacho, expidió la primera Ley General de Bienes Nacionales, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1942, esta publicación no surtió efectos ya que no se cumplió con lo dispuesto en el artículo 92 de la Constitución Federal que a la letra establece: “Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”, pues sólo aparecían la rúbrica de Manuel Ávila Camacho, Presidente Constitucional, del Secretario de Estado y Despacho de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez y del Lic. Miguel Alemán, Secretario de Gobernación.

Después de dos años se volvió a publicar esta ley, ahora el sábado 26 de agosto de 1944, estaba integrada con 66 artículos y 7 transitorios, divididos en los siguientes capítulos:

- Capítulo I. Disposiciones Generales, artículos 1 al 7.
- Capítulo II. Del dominio público, artículos 8 al 34.
- Capítulo III. De los inmuebles del dominio privado, artículos del 35 al 52.
- Capítulo IV. De los muebles del dominio privado, artículos del 53 al 56.
- Capítulo V. Del Registro de la Propiedad Federal, artículos del 57 al 66.

Siete artículos transitorios, señalando el sexto: “Se deroga la Ley del 18 de diciembre de 1902, así como las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en la presente ley.”

El 23 de diciembre de 1968 se expidió una nueva Ley General de Bienes Nacionales, que fue publicada el 30 de enero de 1969, y estaba integrada por 79 artículos y 3 transitorios divididos en los siguientes capítulos:

- Capítulo I. Disposiciones Generales, artículo del 1 al 8.
- Capítulo II. De los bienes del dominio público, artículos del 9 al 37.
- Capítulo III. De los inmuebles del dominio privado, artículos del 38 al 56.
- Capítulo IV. De los muebles del dominio privado, artículos del 57 al 62.
- Capítulo V. Del Registro de la Propiedad Federal, artículos del 63 al 72.
- Capítulo VI. Del catálogo e inventario de bienes y recursos de la Nación, artículos del 73 al 76.
- Capítulo VII. Sanciones, artículos 77 al 79.

Tres artículos transitorios, señalando en el segundo: “Se abroga la Ley General de Bienes Nacionales del 31 de diciembre de 1941, y se derogan las disposiciones que se opongan a la presente”.

El 22 de diciembre de 1981, se expidió la actual Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982 y

esta integrada por 100 artículos y 7 transitorios, divididos en los siguientes capítulos:

Capítulo I. Disposiciones Generales, artículos del 1 al 10.

Capítulo II. De la adquisición de bienes inmuebles, artículos del 11 al 15.

Capítulo III. De los bienes de dominio público, artículos del 16 al 48.

Capítulo IV. De la zona Federal marítima terrestre y de los terrenos ganados al mar, artículos del 49 al 56.

Capítulo V. De los inmuebles de dominio privado, artículos del 57 al 76.

Capítulo VI. De los muebles de dominio privado, artículos del 77 al 82.

Capítulo VII. Del Registro Público de la Propiedad Federal, artículos del 83 al 92.

Capítulo VIII. Del catálogo e inventario de los bienes y recursos de la Nación, artículos del 93 al 95.

Capítulo IX. Sanciones, artículos del 96 al 100.

Siete transitorios donde el segundo establece: “Se abroga la Ley General de Bienes Nacionales de 23 de diciembre de 1968”.

En esta ley y en sus antecesoras, se regula la forma en que el Gobierno adquiere bienes muebles o inmuebles de propiedad particular, afectándolos al fin económico o jurídico que persigue el Estado; se utilizan los términos afectación y afectado para señalar cuando se trata de cuestiones de expropiación.

El artículo 14 de esta ley, es de suma importancia por lo siguiente:

“Cuando se trate de adquisición por vía de derecho público, que requieran la declaratoria de utilidad pública, por parte del Gobierno Federal corresponderá; a la autoridad del ramo respectivo determinar dicha utilidad; a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, determinar el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa de la cosa; a la Comisión de Avalúos de Bienes

Nacionales, fijar el monto de la indemnización, y a la Secretaría de Programación y Presupuesto determinar el régimen de pago, cuando sea a cargo de la Federación.

En estos casos no será necesaria la expedición de una escritura y se reputará que los bienes forman parte del patrimonio nacional desde la publicación del decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación. Este decreto llevará siempre el refrendo del titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que haya determinado la utilidad pública, así como el de los Secretarios de Programación y Presupuesto, y de Desarrollo Urbano y Ecología...”

CAPÍTULO TERCERO

EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO EN MÉXICO.

3.1. Autoridad facultada para realizar la expropiación.

En la Constitución de 1857, no se estableció que autoridad debía hacer la expropiación, por lo que cabía la posibilidad de que la Ley Reglamentaria determinara que fuese judicial o administrativa, federal, local o municipal.

Al respecto, cito la opinión del maestro Gabino Fraga, quien comenta:

“La Constitución de 1857, no establece la autoridad que deberá de intervenir, dejando a las leyes secundarias la fijación de las autoridades competentes la realización de los actos que requieren un acto expropiatorio, claro está, sin dejar de establecer que la propiedad sólo podría ser ocupada por causa de utilidad pública y previa indemnización, ahora bien, la Constitución de 1917, establece que autoridades deberán intervenir en las diversas fases que implica todo acto expropiatorio, es así que el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional establece: 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 hace la declaración correspondiente ...”.¹

Como se puede observar en la transcripción de la opinión del maestro Fraga, el Poder Legislativo será el que determine las causas de utilidad pública para que basándose en alguna de ellas, la autoridad administrativa, es decir, el Poder Ejecutivo ya sea federal o local, haga la declaración correspondiente, lo anterior con base a lo ordenado por el artículo segundo de la Ley de Expropiación, estableciendo también en la Constitución la intervención que tendrá el Poder

¹ Fraga, Gabino. op. cit. p. 389

Judicial en cuanto se suscite una controversia y así decidir y sancionar si la expropiación fue realizada de acuerdo a los requisitos de legalidad y constitucionalidad establecidos.

Ahora bien, el maestro Gabino Fraga comenta que la Constitución Federal vigente no establece expresamente cuál autoridad debe ejecutar el acto expropiatorio, al respecto, dice que existen dos opiniones contrarias, la primera de ellas es que una vez decretado un acto expropiatorio por la autoridad administrativa, será la autoridad judicial quien ejecute tal acto, lo anterior dice, se fundamenta en lo siguiente:

“Para fundar esta opinión se recurre al tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional que establece: El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial...”²

Y continúa diciendo el citado autor, con respecto a la segunda opinión:

“En los términos de la segunda opinión, o sea, la que sostiene que no es necesaria la intervención de la autoridad judicial, se aduce como fundamento el mismo segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, pues en él, después de fijar que el Poder Legislativo debe declarar por qué causas de utilidad pública procede la expropiación y que el poder administrativo haga la declaración en cada caso concreto, no viene a dar intervención a la autoridad judicial, sino en el procedimiento de indemnización, no sólo por lo que atañe al exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, o cuando se trata de objetos cuyo valor no está fijado en las oficinas rentísticas, se sostiene que como es el único momento en el cual se da intervención a la autoridad judicial, no hay

² *Ibidem*, p. 379

bases para pensar que debe intervenir en alguna otra de las fases de la expropiación.”³

Concuero con está última opinión que se cita del maestro Gabino Fraga, y es así, que la Ley de Expropiación establece en su artículo segundo lo siguiente:

“Artículo 2.- En los casos comprendidos en la enumeración del artículo primero, 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.”

Ahora bien, el artículo tercero de la citada ley establece:

“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.”

Y aún más, la citada ley establece en sus artículos 7 y 8, en su parte conducente lo siguiente:

“Artículo 7- ... la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, e 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 y VI y X del artículo primero de esta ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso

³ *Ibíd*em, p. 380

administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate, o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio.”⁴

Como se observa, de la simple lectura de los artículos señalados, no se establece en ninguno de ellos la intervención de la autoridad judicial en la instrumentación, declaración y ejecución del acto expropiatorio y a mayor abundamiento se cita la opinión del maestro Ignacio Burgoa:

“... la injerencia que tiene el Poder Judicial en materia de expropiación se reduce, por declaración constitucional, a conocer de los conflictos que surjan entre las partes (el Estado y el particular) con motivo de la no equivalencia entre el valor real, actual y efectivo del bien expropiado y el valor catastral o fiscal de éste, en los términos indicados. (... El procedimiento judicial observado sobre esta cuestión está regulado por los artículos 11, 12, 13, 15, 16 y 17 de la Ley de Expropiación). Claro está que ésta exigua intervención del Poder Judicial en materia de expropiación no excluye la facultad que tiene la jurisdicción federal de conocer de los diversos casos concretos que en dicha materia se presenten, a través del juicio de amparo que se entable en contra de la resolución administrativa que recaiga al recurso de revocación que haya interpuesto el particular contra la declaración de expropiación y sus consecuencias.”⁵

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado al respecto, de la siguiente manera:

Octava Época.
Instancia: Pleno
Fuente: Apéndice de 1995.
Tomo: Tomo III, Parte SCJN
Tesis: 66
Página: 47

⁴ Idem.

⁵ Burgo, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, 2003, pp. 471 y 473.

EXPROPIACIÓN LA OCUPACIÓN DE LA PROPIEDAD NO REQUIERE DE INTERVENCIÓN JUDICIAL. Los artículos 2°, 3°, 7° y 8° de la Ley de Expropiación no establecen que la autoridad judicial debe de intervenir para la ocupación de la propiedad privada en caso de expropiación. El artículo 27, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, limita la intervención de dicha autoridad a determinados supuestos en los siguientes términos: cuando exista “exceso del valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación fiscal. Esto mismo se observará cuando se trate de un objeto cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas”. En ningún otro caso se autoriza la intervención de la autoridad judicial. Es inexacto que el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional sea complementario del segundo párrafo de la misma fracción y que, por tal razón, pueda la autoridad judicial ordenar la posesión de los bienes expropiados. La disposición del segundo párrafo es autónoma y regula, exclusivamente, lo relativo a la expropiación, limitando la intervención de la autoridad judicial sólo a los casos específicamente determinados. El tercer párrafo, al referirse a “las acciones que corresponden a la Nación”, no incluye a la expropiación, toda vez que ésta no es una acción que corresponda al Estado como persona de derecho privado. La expropiación es un acto administrativo por el cual el Estado, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, afecta determinados bienes, por causas de utilidad pública, para satisfacer necesidades que están por encima del interés privado. La expropiación es un acto de autoridad del Estado previsto por la propia Constitución General de la República. Por consiguiente la intervención de la autoridad judicial prevista en el citado párrafo solamente es aplicable a las acciones que el propio artículo 27 constitucional confiere a la Federación para lograr que las tierras y aguas ingresasen al patrimonio nacional, no así en lo que hace a la posesión de los bienes materia de la expropiación, toda vez que en lo que a este acto de soberanía del Estado se refiere, la intervención de la autoridad judicial está restringida en los términos señalados por el segundo párrafo de la fracción VI del citado precepto constitucional, el cual en su parte final textualmente dice: “Será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial”.

Octava Época.

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

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

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

Amparo en revisión 1625/84. Francisco Garrido Zubieta. 15 de junio de 1989. Unanimidad de diecisiete votos.

Nota:

Tesis P./40, Gaceta número 22-24, pág. 37; Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Primera Parte, p. 225

En el Distrito Federal, el Artículo 20 Bis, adicionado a la Ley de Expropiación por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de diciembre de 1997, establece la facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal de declarar la expropiación 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.

Asimismo el último párrafo del citado artículo señala que en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se determinará la dependencia a la que le corresponda tramitar el expediente de expropiación, siendo en este caso la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos

3.2 Elementos.

Los sujetos que intervienen en la expropiación son el Estado como sujeto activo y el particular como sujeto pasivo, pudiendo ser persona física o moral que sufre la privación de la propiedad de un determinado bien, es así que se hace necesario destacar que todo acto expropiatorio debe ser concreto y referido a un bien o bienes perfectamente determinados.

Se dice que el Estado es el sujeto activo en dicha relación, toda vez que éste es el que realiza todos y cada uno de los actos necesarios a fin de decretar una expropiación, cubriendo los requisitos de fondo y forma que prevé la ley que rige la materia, es decir, que el Estado a través de la Secretaría correspondiente instrumentará los actos materiales necesarios para posteriormente fundar y motivar debidamente dicho acto, para luego consecuentemente hacer la declaración correspondiente.

En cuanto al sujeto pasivo de la relación expropiatoria, como se decía, será el particular, toda vez que éste será el que sufra la privación de la propiedad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado al respecto, de la siguiente manera:

“Novena Época.

Instancia: Pleno.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo: V, Junio de 1997.

Tesis: P/J. 65/95

Página: 44

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

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

Amparo en revisión 4320/70. Alicia Ortega Vda. De Herrerón. 4 de mayo de 1971. Unanimidad de dieciséis votos.

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

Amparo en revisión 4930/65. Pedro Ruiz Reyes y coagraviados. 6 de julio de 1972. Unanimidad de dieciocho votos.

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

Nota: Esta tesis aparece publicada con el número 65 en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo III, Materia Administrativa, página 46. Se publica nuevamente por instrucciones del Tribunal Pleno, con la adición al

rubro acordada por el propio tribunal, en sesión de fecha veintiocho de febrero de mil novecientos noventa y siete.”

3.3 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’.”⁶

“Bielsa, afirmando que se trata de un concepto relativo, variable, sujeto a las condiciones económicas, políticas y sociales, dice que prescindiéndose 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 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.”⁷

“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 mundo de propiedad privada,

⁶ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XXVI, op. cit, Pág. 598.

⁷ Idem.

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.”⁸

La utilidad pública es el motivo o causa de la expropiación, en ellas se justifica el apoderamiento de la propiedad ajena, que el Estado u otra corporación o entidad pública, lleva a cabo abonando justa indemnización. Es así, que la utilidad pública es causa de restricción del derecho de propiedad, porque 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 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.”⁹

“En cuanto a los bienes muebles, siendo de carácter fungibles, 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 (bienestar del interés público)*. 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

⁸ Idem.

⁹ Ibídem, Pág. 600.

de crédito, estima que debe tratarse de operaciones útiles para el crédito del Estado como la expropiación de títulos de la deuda pública.”¹⁰

“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 repostará 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 atasquen. Su tendencia debe estar destinada a la satisfacción directa e inmediata de las necesidades de las determinadas clases sociales que integran la colectividad. Así 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 la proporciones o caracteres de una verdadera calamidad pública, que exigen imperiosamente el proveer con toda eficiencia a la defensa de la soberanía territorial.”¹¹

Constitucionalmente la expropiación sólo procede por causa de utilidad pública y en algunos casos la propia Constitución 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.

¹⁰ Ibídem, Pág. 601.

¹¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VII, 2004,p. 415- 416.

Según la opinión de algunos autores existe el problema en determinar si la legislatura es soberana o no para indicar los casos de 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 tanto difícil de definir, varía según las circunstancias de tiempo, lugar, condiciones políticas, económicas y sociales, representando pues, una compleja situación circunstancial. Otros opinan que el concepto de utilidad pública sí puede definirse en términos que reduzca la discrecionalidad de los legisladores para fijarla, debe entenderse en relación con la noción de atribuciones del Estado, de tal modo que existe siempre la necesidad de la privación de la propiedad de un particular para la satisfacción de las necesidades colectivas cuando dichas satisfacciones se encuentran encomendadas al Estado.

Por otra parte "... 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 considerado 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, reduce el 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..."¹²

Es importante señalar "...Últimamente,... 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 en 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 tiene el país de

¹² FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, 39ª ed., México, Edit. Porrúa, México, 1999, pp. 381- 382.

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 pública.”¹³

“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 es un interés nacional y todo interés nacional es un interés público’.”¹⁴

“Según Álvarez Gendin, 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 obtienen 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 es motivada por la necesidad de ejecutar una obra pública ni por exigencias de ciertas clases

¹³ Idem.

¹⁴ Idem.

sociales, sino exigencias de seguridad o de bienestar de toda una nación, de todo un país.”¹⁵

“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 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 sustituye 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, tienen 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 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

¹⁵ MENDIETA y NUÑEZ, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional, 2ª ed., México, Eidt. Porrúa, 1990, pp. 143-144.

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 independencia que la vida moderna ha establecido entre ésta y aquella. 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...”¹⁶

“... 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.”¹⁷

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

¹⁶ Burgoa O. Ignacio. Las Garantías Individuales, 31ª ed., México, Edit. Porrúa, 1999, pp. 472-473.

¹⁷ Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Volumen I, 3ª ed., México, Edit. Porrúa, 1998, p. 803.

Sólo la Ley de Expropiación enumera en forma casuística las causas de utilidad pública. 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 qué casos debe estimarse que existe la causa de utilidad pública prevista por la ley, pues el afectado debe aportar las pruebas para demostrar que dicha utilidad pública, en su caso, no existe y que la expropiación no es fundada.

En el Distrito Federal de acuerdo a lo establecido en el Artículo 23 fracción XIX de su Ley Orgánica de la Administración Pública, le corresponde al titular de la Secretaría de Gobierno determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes y proponer al Jefe de Gobierno que emita la declaratoria correspondiente.

3.4 El expediente expropiatorio.

La ley de Expropiación de 1936 establece al expediente expropiatorio como un requisito para expropiar y al efecto, el artículo tercero establece:

“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”.

La autoridad expropiante debe comprobar correctamente la causa de utilidad pública que la ley prevé para el caso concreto, justificando las mismas en el expediente expropiatorio ya que en caso contrario, la expropiación será ilegal, más aún dada la importancia de dicho expediente en el procedimiento expropiatorio, se considera que el mismo, constituye una verdadera garantía de

seguridad jurídica para el sujeto expropiado, ya que es ahí justamente donde la autoridad expropiante fundará y motivará el acto expropiatorio, por lo que dicho documento deberá contener todos los estudios y demás elementos tendientes a acreditar la existencia de la necesidad pública establecida en la ley como causa de utilidad pública, así como la idoneidad del bien que se pretende expropiar, en consecuencia, la carga de la prueba en la expropiación corresponde a la autoridad expropiante.

En el Distrito Federal la Ley Orgánica de la Administración Pública establece en el artículo 35 fracción XVII, que la tramitación e integración de los expedientes de expropiación le corresponde a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, dependencia que realiza tal actividad por conducto de su Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.

Por último, la integración del expediente administrativo de expropiación se realiza de acuerdo a las bases establecidas por el Comité del Patrimonio Inmobiliario que es un Órgano colegiado del Gobierno del Distrito Federal cuyo objeto es conocer, opinar, analizar, evaluar y dictaminar los actos jurídicos o administrativos que realicen las Dependencias, Entidades y órganos desconcentrados sobre los inmuebles propiedad del Distrito Federal sin menoscabo de las facultades y atribuciones que otros ordenamientos les señalen, teniendo en materia de expropiación la facultad y obligación de emitir el acuerdo respectivo para las solicitudes presentadas.

Este Comité está integrado de la siguiente manera:

I. La Oficialía Mayor, cuyo titular lo presidirá;

II. La Secretaría de Gobierno;

III. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;

IV. La Secretaría de Desarrollo Económico;

V. La Secretaría del Medio Ambiente;

VI. La Secretaría de Obras y Servicios;

VII. La Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social;

VIII. La Secretaría de Finanzas;

IX. La Secretaría de Transportes y Vialidad;

X. La Secretaría de Seguridad Pública;

XI. El representante inmobiliario del Distrito Federal que, en su caso, designe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a través del servidor público que designe dicho agente inmobiliario, y

XII. La Contraloría General, en su calidad de asesor.

Por cada miembro propietario se acreditará un suplente.

Asimismo el Jefe de Gobierno del Distrito Federal presidirá las sesiones del Comité cuando su importancia así lo requiera.

Los documentos mínimos que deberán presentarse ante el Comité del Patrimonio Inmobiliario a efecto de que se acuerde positivamente una solicitud de expropiación se dividen esencialmente en dos rubros: uno jurídico y otro técnico, el jurídico corresponde a la documentación que ampare la propiedad del inmueble a favor del particular, su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del

Comercio del Distrito Federal, el certificado de existencia o inexistencia de gravámenes, la declaratoria de utilidad pública y la opinión del titular de la demarcación donde se encuentra el bien a expropiar; el técnico se refiere a la ubicación del inmueble, levantamiento topográfico, descripción de coordenadas, levantamiento del estado actual de las construcciones existentes así como medidas y colindancias; adicionalmente se deberá contar con el elemento social es decir la valoración de la población a beneficiar con el acto expropiatorio.

3.5 La indemnización.

La indemnización es procedente 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 está obligada a reparar el daño material o moral que otro ha sufrido por su causa.

“La responsabilidad del daño tiende primordialmente a chocar 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.”¹⁸

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 establecimiento 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 cualquier 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.”¹⁹

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

¹⁸ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV, op cit. p. 491.

¹⁹ Idem.

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 pago de indemnización.”²⁰

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 si el problema, resuelto en diversos sentidos por las legislaciones positivas, de 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 falta personal y directamente 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’...”²¹

²⁰ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo XII, Op cit. Pág. 209-210.

²¹ Idem.

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 su 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 en perjuicio, otorgándole una justa compensación, indemnización o justo precio.

Es importante señalar que "... la expropiación, en cuanto actividad legítima, está separada rigurosamente de los tipos de responsabilidad, que son consecuencias 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 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."²²

Como ya se había mencionado, y sobre la base de los artículos 19 y 20 de la Ley de Expropiación, la indemnización será pagada por el Estado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio y en todo caso, 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.

²² *Ibídem*, Pág. 211.

3.5.1 Criterios de valuación para determinar la indemnización.

3.5.1.1 En la Constitución.

El artículo 27 constitucional fracción VI segundo párrafo, establece: "... El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que, como valor fiscal de ella, figura 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."

La Ley de Expropiación ya mencionada, rebasa los estándares establecidos en la Constitución al establecer en su artículo 10 que el precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

La indemnización será pagada por el Estado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio y en todo caso, 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.

Los artículos 11 a 18 de la Ley de Expropiación establecen la posibilidad de que el afectado por una expropiación pueda inconformarse al no estar de acuerdo en el monto que se le pretende pagar.

Cabe agregar que el artículo tercero transitorio de la Ley de Expropiación establece que “La reforma al artículo 10 de la Ley de Expropiación se aplicará a las expropiaciones que se realicen a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.”

En consecuencia se deberá utilizar el valor comercial del bien expropiado para efectos de determinar el monto de la indemnización.

3.5.1.2 En las leyes federales y leyes locales.

El fundamento constitucional de las leyes estatales de expropiación, se encuentra en el artículo 27, fracción VI Párrafo segundo de la Constitución Federal que establece: “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...”

Consultando distintas páginas de Internet²³, se encontraron los datos siguientes:

Sólo las leyes de expropiación del Estado de México y de Querétaro coinciden con la ley federal en cuanto a la determinación de la indemnización conforme al valor comercial.

Veintiséis leyes estatales hacen referencia al valor fiscal o catastral como criterio base para la determinación de la indemnización y son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit,

²³ www.ordenjuridico.gob.mx
www.gobernacion.gob.mx Sistema de información legislativa.

Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Las leyes de expropiación de Jalisco y Sonora, establecen que el precio de la indemnización se basará en el valor catastral de la propiedad más un diez por ciento de ese valor.

La Ley de Expropiación por causa de utilidad pública del Estado de Chiapas, establece que la indemnización se determinará promediando el valor catastral que, para los inmuebles que se trate, figure en las oficinas catastrales durante los últimos cinco años previos a la expropiación.

La Ley de Expropiación por causa de utilidad pública de Nuevo León, toma el valor fiscal como criterio de valuación, pero añade que en el pago de la indemnización se cubrirá el costo financiero.

Además de la Ley de Expropiación y de las leyes estatales de expropiación, mencionaremos algunos de los ordenamientos en donde se contemplan las formas de valuación para efectos de indemnización por expropiación.

LEY AGRARIA.

De acuerdo al 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 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.

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 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 fuere posible, se acudirá ante el tribunal agrario competente para que éste resuelva en definitiva.

En el Distrito Federal el fundamento legal para la valuación de los inmuebles que son objeto del acto administrativo de expropiación, se encuentra establecido en diversas leyes y ordenamientos que señalan los criterios y metodologías de valuación, mismos que a continuación se detallan:

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

De acuerdo al artículo 33. A la Oficialía Mayor corresponde el despacho de las materias relativas a la administración y desarrollo de personal; al servicio público de carrera; a la modernización y simplificación administrativa; los recursos materiales; los servicios generales; el patrimonio inmobiliario; y, en general, la administración interna del Distrito Federal.

El artículo 23 establece que; A la Secretaría de Gobierno corresponde el despacho de las materias relativas al gobierno, relaciones con estados y municipios, la coordinación metropolitana; trabajo y previsión social; seguimiento de funciones desconcentradas de las Delegaciones del Distrito Federal;

reclusorios y centros de readaptación social; protección civil, regularización de la tenencia de la tierra y acción cívica.

I. ...

XXI. Dirigir y coordinar el Sistema de Valuación de Bienes del Gobierno del Distrito Federal;

REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

De acuerdo al artículo 100. Corresponde a la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario:

I.

XXI. Practicar el avalúo de los inmuebles que adquieran, graven o enajenen las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, los Órganos Desconcentrados y entidades de la Administración Pública;

XXIII. Practicar el avalúo de los bienes inmuebles vacantes que sena (sic) adjudicados a la Administración Pública;

XXVI. Practicar el avalúo en los casos de expropiación, para determinar la base por la cual se fijará el monto de la indemnización que deba cubrirse a los afectados, de conformidad con los artículos 27 constitucional y 10 de la Ley de Expropiación;

XXXIII. Llevar un registro de peritos valuadores tanto de personas físicas como morales;

XXXIV. Proponer la forma de pago de los servicios y gastos por los dictámenes valuatorios que se practiquen;

LEY DEL RÉGIMEN PATRIMONIAL Y DEL SERVICIO PÚBLICO.

De acuerdo al artículo 40. En las distintas operaciones inmobiliarias en las que el Distrito Federal o alguna de sus Entidades sea parte, corresponderá a la Oficialía Mayor:

I. Valuar los inmuebles objeto de adquisición, enajenación, permuta, o de cualquier otra operación traslativa de dominio autorizada por la ley;

II. Fijar el monto de la indemnización por la expropiación de inmuebles que realice el Distrito Federal;

III. a VI.

VII. En general, practicar los avalúos que le señalen las leyes y reglamentos.

El precio de los inmuebles que se vayan a adquirir, así como el monto de las indemnizaciones, no podrá ser superior al señalado en el dictamen respectivo.

De acuerdo a lo establecido en estas tres últimas legislaciones, la Dirección de Avalúos dependiente de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario será la instancia que emitirá el dictamen valuatorio y en efecto tomando en consideración los criterios y metodologías de valuación formulados por esta, un perito valuator debidamente registrado realizará los estudios necesarios así como la

investigación exhaustiva del mercado, dimensiones, servicios públicos con que cuenta, sus factores de mérito o demérito, además de tomar en consideración el uso de suelo que posee el predio de acuerdo al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano.

3.6 Procedimiento expropiatorio.

El procedimiento expropiatorio se encuentra establecido por la Ley de Expropiación, el artículo 1º con relación al 3º y 4º, establecen las bases para llevar a cabo el procedimiento expropiatorio. El artículo 27 constitucional en su fracción sexta, establece 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 este fijado en las oficinas rentísticas.

Una vez que las Secretarías de Estado, departamento administrativo o Gobierno del Distrito federal, según corresponda, hayan determinado la necesidad de la expropiación por causa de utilidad pública, en base a las previstas en el artículo 1º de la Ley de Expropiación, procederá a tramitar el expediente expropiatorio.

Hecho lo anterior, el Ejecutivo hará la declaratoria en el decreto respectivo (Artículo 3º de la Ley de Expropiación), el cual será publicado en el Diario Oficial de la Federación, debiendo ser notificados de forma personal los interesados, y sólo para el caso en que se ignore el domicilio de éstos, se hará una segunda publicación en el mismo Diario, y ésta, tendrá efectos de notificación personal (artículo 4º Ley de Expropiación).

En el Distrito Federal, el procedimiento expropiatorio se realiza tomando en cuenta lo establecido en la Ley de Expropiación y lo que determinan diversos ordenamientos de índole local, pudiéndose describir de la siguiente manera:

a).- Se integra el expediente expropiatorio por parte de la dependencia interesada o que por ley sea la encargada de ello;

b).- Con fundamento en el Artículo 23 fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el titular de la Secretaría de Gobierno emite la declaratoria de utilidad pública, misma que contiene el razonamiento lógico jurídico del por qué el bien determinado debe de expropiarse;

c).- El Subcomité de Análisis y Evaluación del Comité del Patrimonio Inmobiliario, en una sesión ordinaria y teniendo a la vista el expediente de expropiación, estudia, analiza y evalúa la presentación del mismo ante el Comité del Patrimonio Inmobiliario;

d).- El Comité del Patrimonio Inmobiliario en sesión ordinaria o extraordinaria, debidamente integrado y funcionando de acuerdo a lo establecido por los artículos 14, 15 fracción I y 38 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, dictamina la procedencia para iniciar los trámites de expropiación, indicando a favor de quién se expropia el inmueble, a cargo de quién estará el pago de la indemnización y el fin o destino del bien;

e).- La dependencia solicitante envía a la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, el expediente expropiatorio y el acuerdo del Comité del Patrimonio Inmobiliario que dictaminó procedente iniciar los trámites de expropiación y esta Dirección General, con fundamento en el artículo 114 fracción II del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, elabora el decreto expropiatorio para someterlo a consideración y en su caso firma del

Jefe de Gobierno, previo refrendo de los Secretarios de Despacho correspondientes.

f).- Una vez firmado el decreto expropiatorio, la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos realizará la publicación correspondiente en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Aunque no es materia del presente trabajo, es de hacer mención que propiamente no existe un reglamento que regule este procedimiento, sino que éste se desarrolla tomando en consideración los ordenamientos antes citados y para el caso de duda la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal tiene la facultad de emitir el criterio correspondiente.

**CAPÍTULO CUARTO.
ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEGISLACIÓN CIVIL.**

4.1. Código Civil para el Distrito Federal.

La propiedad privada se encuentra tutelada originalmente en nuestra Carta Magna y, acorde al espíritu de ésta, el Código Civil Vigente para el Distrito Federal establece en su articulado diversas disposiciones que protegen al particular ante otros particulares y ante los actos del Estado.

A continuación se detallan los artículos que versan sobre la materia de expropiación en los distintos Títulos que componen nuestro Código Sustantivo Civil:

LIBRO PRIMERO “DE LAS PERSONAS”

Título Noveno Capítulo X “Del Desempeño de la Tutela”:

“Artículo 580.- La expropiación por causa de utilidad pública de bienes de incapacitados, no se sujetará a las reglas antes establecidas, sino a lo que dispongan las leyes de la materia.”

Título Duodécimo “Del Patrimonio de Familia” Capítulo Único:

“Artículo 735.- Con el objeto de favorecer la formación del patrimonio de la familia, se venderán a las personas que tengan capacidad legal para constituirlo y que quieran hacerlo, las propiedades raíces que a continuación se expresan:

I.- ;

II.- Los terrenos que el Gobierno adquiriera por expropiación, de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

“Artículo 736.- El precio de los terrenos a que se refiere la fracción II del artículo anterior se pagará de la manera prevenida en el artículo 27 de la Constitución.”

“Artículo 741.- El patrimonio familiar se extingue:

I.- a III.- ;

IV.- Cuando por causa de utilidad pública se expropian los bienes que lo forman;”

“Artículo 742.- La declaración de que queda extinguido el patrimonio la hará el Juez de lo Familiar, mediante el procedimiento fijado en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la comunicará al Registro Público para que se hagan las cancelaciones correspondientes.

Quando el patrimonio se extinga por la causa prevista en la fracción IV del artículo que precede, hecha la expropiación, el patrimonio queda extinguido sin necesidad de declaración judicial, debiendo hacerse en el Registro la cancelación que proceda. Hecha la indemnización, los miembros de la familia se repartirán en partes iguales la misma.”

“Artículo 743.- El precio del patrimonio expropiado y la indemnización proveniente del pago del seguro a consecuencia del siniestro sufrido por los bienes afectos al patrimonio familiar, se depositarán en una institución de crédito, a fin de dedicarlos a la constitución de un nuevo patrimonio de la familia. Durante un año son inembargables el precio depositado y el importe del seguro. Transcurrido ese lapso sin que se hubiere promovido la constitución de uno nuevo,

la cantidad depositada se repartirá por partes iguales a los integrantes de la familia.”

LIBRO SEGUNDO “DE LOS BIENES”

Título Segundo Capítulo III “De los Bienes Considerados Según las Personas a Quienes Pertenecen:

“Artículo 772.- Son bienes de propiedad de los particulares todas las cosas cuyo dominio les pertenece legalmente, y de las que no puede aprovecharse ninguno sin consentimiento del dueño o autorización de la ley.”

Título Tercero “De la Posesión” Capítulo Único:

“Artículo 828.- La posesión se pierde:

I.- a VI.-;

VII.- Por expropiación por causa de utilidad pública.”

Título Cuarto “De la Propiedad” Capítulo Primero:

“Artículo 830. El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen 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 Gobierno del Distrito Federal 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 del Distrito Federal podrá expropiar las cosas que estén en su territorio que pertenezcan a los particulares, y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura local, de acuerdo con la ley especial correspondiente”.

“Artículo 836. La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún 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”.

Título Quinto Capítulo IV “De los modos de Extinguirse el Usufructo”:

“Artículo 1,043.- Si la cosa usufructuada fuere expropiada por causa de utilidad pública, el propietario está obligado, bien a sustituirla con otra de igual valor y análogas condiciones, o bien a abonar al usufructuario el interés legal del importe de la indemnización por todo el tiempo que debía durar el usufructo. Si el propietario optare por lo último, deberá afianzar el pago de los réditos.

LIBRO CUARTO “DE LAS OBLIGACIONES”

Segunda Parte, Título Sexto “Del Arrendamiento” Capítulo I:

”Artículo 2,410.- Si la transmisión de la propiedad se hiciere por causa de utilidad pública, el contrato, sea verbal o escrito, se rescindirá pero el arrendador y el arrendatario deberán ser indemnizados por el expropiador; el primero siempre y cuando sea el propietario, en los términos y conforme a lo que establezca la ley respectiva; el segundo, con un monto equivalente a seis meses de renta, siempre y cuando compruebe haber habitado el inmueble al menos por un año; además, el

arrendatario tendrá derecho a que se le indemnice con el importe de las mejoras que acredite haber realizado en el inmueble arrendado, siempre y cuando sean necesarias y se hayan efectuado durante los últimos seis meses.”

Título Sexto Capítulo IX “Del modo de terminar el Arrendamiento”:

“Artículo 2,483.- El arrendamiento puede terminar:

I.- a VI.-;

VII.- Por expropiación de la cosa arrendada hecha por causa de utilidad pública;”

Tercera Parte Título Segundo Capítulo III “Del Registro de la Propiedad Inmueble y de los Títulos Inscribibles y Anotables:

“Artículo 3,043.- Se anotarán preventivamente en el Registro Público:

I.- a VI.-;

VII.- El decreto de expropiación y de ocupación temporal y declaración de limitación de dominio, de bienes inmuebles;”

“Artículo 3,062.- Las anotaciones preventivas contendrán las circunstancias que expresa el artículo anterior, en cuanto resulten de los documentos presentados y, por lo menos, la finca o derecho anotado, la persona a quien favorezca la anotación y la fecha de ésta.

Las que deban su origen a embargo o secuestro, expresarán la causa que haya dado lugar a aquellas y el importe de la obligación que los hubiere originado.

Las que provengan de una declaración de expropiación, limitación de dominio u ocupación de bienes inmuebles, mencionarán la fecha del decreto respectivo, la de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y el fin de utilidad pública que sirva de causa a la declaración”.

4.2 Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

El Código de Procedimientos Civiles Vigente para el Distrito Federal, no contempla ningún artículo que contenga disposición alguna relativa a la expropiación o a la forma de dirimir algún litigio relativo a este acto de autoridad y en relación a la indemnización, aún de que existen disposiciones que versan sobre ésta, las mismas son concernientes a los daños y perjuicios que una persona pueda sufrir ya sea por el dolo o mala fe con la que actúe su contraparte al dirimir alguna controversia o inclusive por la omisión o mala actuación de la autoridad jurisdiccional o los auxiliares de la administración de justicia.

Lo anterior obedece a que en general, el pago indemnizatorio es un asunto que concierne únicamente a la autoridad administrativa, tanto en lo relativo a la emisión de la resolución de pago por parte de la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, como en lo que se refiere al propio pago que habrá de realizar la entidad a cuyo favor se expropió el bien, reduciéndose la actuación jurisdiccional al caso de controversia por el monto a pagar como indemnización, donde se acudirá ante un Juez a efecto de que dirima la misma.

En la actualidad y a falta de disposición expresa, se ha utilizado de manera supletoria el Código de Procedimientos Civiles a efecto de dirimir la controversia aquí planteada lo que ha permitido que el juzgador, con los preceptos de este ordenamiento y lo establecido en la Ley de Expropiación, emita la resolución correspondiente.

Al respecto me permito transcribir la siguiente tesis jurisprudencial:

“Séptima Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: 157-162 Sexta Parte

Página: 79.

EXPROPIACIÓN, APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA FIJAR EL MONTO DE LA INDEMNIZACIÓN EN CASO DE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA). En lo no previsto por la Ley de Expropiación del Estado de Puebla dentro del procedimiento judicial para fijar el monto de la indemnización por expropiación, debe aplicarse el Código de Procedimientos Civiles en forma supletoria, ya que el Juez está obligado a resolver las controversias que se le presenten, y la insuficiencia de una ley, no puede relevarlo de tal obligación. Son aplicables las normas del citado código procesal, porque la Ley de Expropiación de Puebla es insuficiente y las lagunas de la ley sobre determinado punto deben llenarse a condición de que no se pugne con disposiciones que revelen la intención del legislador. La supletoriedad de la ley, necesaria en algunos casos, no siempre es expresa, y para ello, antes de acudir a la analogía o los principios generales del derecho, el juzgador debe atender a lo establecido por el orden jurídico vigente.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 415/82. Sabino García Teutle. 8 de junio de 1982. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Waldo Guerrero Láscars”.

4.3 La Resolución de Pago.

Por lo que hace al pago de la indemnización el mismo artículo 27 constitucional en su fracción VI especifica 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. En atención a lo expresado con anterioridad, el precio que se fije 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.

De la Ley de Expropiación sólo se deriva la existencia del derecho para el particular que posea la calidad de propietario, así, el artículo 5° prevé que los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del Decreto, un recurso administrativo de Revocación contra la declaratoria correspondiente y el artículo 9° de la Ley en cita le da la acción al propietario afectado, para solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate, la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados.

En el Distrito Federal, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución General de la República en su artículo 27 párrafo segundo fracción VI; La Ley de Expropiación artículos 10°, 19°, 20°, 21°, 1° y 3° Transitorios; La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal artículos 1° y 2° fracción I, VI, X, XII, XIII, XXII, XXIV, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 30°, 39°, 87 fracción I y en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 1°, 2°, y 114 fracción XIII, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales por conducto de la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos es la instancia competente para recibir, tramitar y determinar la procedencia de la solicitud de pago de indemnización por expropiación.

Esta Dirección General resolverá la procedencia o improcedencia del pago indemnizatorio tomando en cuenta tres extremos fundamentales que consisten básicamente en la legitimación del particular para reclamar el pago; que el particular satisfaga el carácter de propietario y; la afectación que haya sufrido éste por el decreto expropiatorio.

En ese orden de ideas, se concluye que el derecho al pago indemnizatorio solo podrá ser reclamado por aquel que demuestre:

1. Su interés legítimo protegido por el orden jurídico vigente, en términos de lo establecido en el artículo segundo fracciones XII y XIII de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, lo cual lo faculta para activar la actuación pública administrativa, respecto de su pretensión.

2. Su carácter de propietario, heredero o legatario, etc., del bien expropiado, al momento de la expropiación.

3. La afectación de su inmueble por el decreto expropiatorio.

Por lo anterior, la autoridad analizará primeramente que el reclamante acredite la personalidad y el interés jurídico con los que actúa en el procedimiento administrativo, con base en las documentales públicas y privadas que éste aporte y verificará que el inmueble de que se trate se encuentre incluido en algún decreto expropiatorio publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Ahora bien, procedimentalmente la autoridad administrativa, de acuerdo a lo establecido en el artículo 55 de la Ley del Procedimiento Administrativo, solicitará a las dependencias o entidades respectivas los informes u opiniones necesarios para resolver el asunto, obteniendo de ellas datos sobre la identidad del inmueble, sus medidas, colindancias, superficie, la posible existencia de algún procedimiento judicial o administrativo diverso, que se encuentren pendientes de resolución o que hayan sido resueltos en contra del reclamante, así como la existencia de algún convenio celebrado con éste o con diversa persona en relación al inmueble expropiado.

Una vez que la autoridad administrativa cuenta con los documentos, informes u opiniones solicitados, procede a resolver la solicitud del pago

indemnizatorio, notificando al reclamante de la misma, quien en caso de obtener resolución contraria a sus intereses podrá, de acuerdo a lo establecido por los artículos 108 y 109 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, interponer el recurso de inconformidad ante la Consejería Jurídica y de Servicios Legales como superior jerárquico de la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos; u optar por el recurso de nulidad, el cual deberá interponer ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Una vez que la resolución quede firme ya sea por la conformidad expresa o tácita del reclamante, en caso de ser positiva, la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos envía dicha resolución a la Secretaría de Desarrollo y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal a efecto de que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 24 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, efectúe el pago de la indemnización correspondiente.

Cabe destacar que no obstante que el precepto legal mencionado en el párrafo que antecede señala que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal será la dependencia encargada de efectuar el pago, el artículo 50 fracción XIV del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal establece que la Dirección General de Administración Urbana, dependiente de esta Secretaría, promoverá el pago ante la dependencia a cuyo favor se expropie el bien, lo cual se realiza para que la dependencia que adquiere el bien por la vía del derecho público prevea presupuestalmente la suficiencia para efectuar el pago de la indemnización y evitar así que la Secretaría de Finanzas se cargue de pasivos.

Por último, como ya se comentó en el punto 3.6, el Comité del Patrimonio Inmobiliario establece de manera sistemática en el acuerdo que emite cuando declara procedente iniciar los trámites de expropiación, la exigencia de que la

dependencia a cuyo favor se expropia el bien cuenta con suficiencia presupuestal para efectuar el pago de la indemnización correspondiente, dándole mayor certeza al particular de que esta obligación constitucional será cumplida, con los recursos presupuestales de tal dependencia y no se acumule como deuda a cargo del Gobierno Central del Distrito Federal.

4.4 Medios de Impugnación.

La legislación federal y local en su conjunto, establecen tres medios de impugnación a saber, dos de ellos procedimientos administrativos de los cuales conocerá la autoridad local; y el otro judicial del cual conocerá la autoridad federal, de tal suerte que tenemos:

Recurso de Revocación.

Primeramente tenemos que éste recurso tiene su origen en el vocablo latín que señala “(*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”.¹

Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del decreto, el recurso administrativo de revocación, el cual suspende la actividad expropiatoria, de ocupación temporal del bien afectado o la limitación de su dominio, en tanto no se resuelve; en caso de no

¹ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, P-z, 13ª ed., México, Edit. Porrúa, 1999. p. 2856.

haberse interpuesto, o en caso de que éste se hubiera resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá a la ejecución de la declaratoria (Artículo 7º de la Ley de Expropiación), salvo que se trate de satisfacción de necesidades colectivas, en caso de guerra o trastornos interiores, del abastecimiento de ciudades o centro de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario; de procedimientos para combatir o impedir epidemias, plagas, incendios u otras calamidades públicas; los medios empleados para la defensa nacional o el mantenimiento de la paz pública etc; pues en todos estos casos la ejecución de la declaratoria respectiva se hará sin esperar la interposición ni la resolución del recurso de revocación (artículo 8 Ley de Expropiación).

Este recurso se interpone ante el Estado por conducto del funcionario del órgano administrativo que decretó la expropiación, mediante el sistema de promover ante el mismo 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 limitación de dominio.

En las expropiaciones decretadas en el Distrito Federal, de acuerdo a lo establecido en la fracción XII del Artículo 114 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, será la dependencia encargada de conocer y resolver este recurso.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece 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 los fallos correspondientes.

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 exención 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 efecto 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, Tribunales Colegiados de circuito.*

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 de utilidad 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 administrativas podrán “derogar” o dejar sin efectos un decreto de tal naturaleza.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

“Octava Época

Instancia: Pleno.

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Tomo: 70, octubre de 1993.

Tesis: P.L/93.

Página: 25.

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 en el artículo 9 de la Ley de Expropiación como ya vimos anteriormente. Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio no fuere destinados total o parcialmente al fin que dió 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 de que de trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio o el pago de los daños causados.

Dicha autoridad dictará su 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, contados 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’.”²

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

² Serra Rojas Andrés, op cit. p. 447.

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 adquirirlo cuando transcurrido el plazo de cinco años sin que 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 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 Federación. 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 9 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 fuera destinados al fin que dió 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 intención 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 decir 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.*

REVERSIÓN DE UN BIEN EXPROPIADO, EL ARTÍCULO 33, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, QUE ESTABLECE UN PLAZO PARA RECLAMARLA, NO VIOLA LOS ARTÍCULOS 14, 16, 22 Y 27 CONSTITUCIONALES. Dispone el artículo 9º de la Ley de Expropiación que “Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueren destinados al fin que dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio”. No obstante este precepto legal, ni puede derivarse de lo dispuesto por el mismo, que basta que

transcurra el término que prevé sin que el bien expropiado se destine al fin que dió causa a la expropiación, para que automáticamente el Estado pierda la propiedad del bien y éste ingrese al patrimonio del particular afectado, sino que el transcurso de ese término, sin que el bien sea destinado, únicamente produce el derecho a reclamar la reversión. Por tanto, al estatuir el artículo 33, segundo párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales que los particulares que tengan derecho a demandar la reversión de bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos, contados a partir de la fecha en que aquélla sea exigible, no viola los artículos 14, 16, 22 y 17 constitucionales, pues el no ejercicio de tales derechos dentro de los dos años mencionados, sólo acarrea la pérdida del derecho a reclamar la reversión, más no puede traducirse en una confiscación o en una expropiación del bien, y mucho menos en la privación de la propiedad del bien sin cumplimiento a las garantías de previa audiencia y de debida fundamentación y motivación legales, dado que el bien sigue siendo propiedad del Estado mientras no se reclame su reversión y, en su caso, se resuelva favorablemente la reversión relativa.

Amparo en revisión 812/92. Sucesión de Sotero Núñez. 18 de agosto de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Maria Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 9º de la Ley de Expropiación, la autoridad tiene un plazo máximo de cinco años para destinar el bien expropiado a la causa de utilidad pública que dió origen a la expropiación, en caso contrario, el propietario afectado en el lapso de dos años, a partir de que es exigible ese derecho, podrá demandar la reversión del bien en virtud de que no se cumplió con el contenido del decreto expropiatorio, plazo que deberá computarse a partir de la notificación personal o de la segunda publicación a que se hace referencia en párrafos anteriores.

En caso de que el particular afectado solicite fundadamente la reversión de la expropiación, el bien expropiado regresará a manos de éste, ya sea total o parcialmente y se podrá solicitar el pago de los daños y perjuicios correspondientes.

La autoridad dictará resolución dentro de los 45 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud y 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.

Al igual que en el recurso de revocación y tomando en consideración la misma disposición, en el Distrito Federal la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, será la dependencia encargada de conocer y resolver este recurso.

El Amparo.

Si la resolución de la autoridad administrativa que conozca del recurso de revocación le es adversa al particular, esto es, que aquella decida no revocar el acto expropiatorio, entonces dicho particular puede acudir al juicio de amparo, pidiendo la protección y amparo del Estado a través de la justicia federal, para que ésta mediante la resolución correspondiente destruya la conducta lesiva del propio Estado a través de su poder ejecutivo, y se le devuelva al particular el bien del cual se le había privado, o se paralice la acción administrativa y ya no se le prive de su bien, si aún lo 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 que tiene como fin específico, controlar el orden constitucional, modificar 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.”³

La naturaleza jurídica del derecho de propiedad en la legislación mexicana se manifiesta con características fundamentales el ser exclusivo, perpetuo,

³ Pallares, Eduardo, Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo, 4ª ed., México, Edit. Porrúa, 1978, pp. 24-25.

perseguido, preferente y reivindicatorio; estos conceptos exigen que el orden jurídico provea al mandamiento de esos valores, con una protección que es la constitucionalidad, 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 que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y,
- 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 puede 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 de la Suprema Corte ha establecido criterio en el sentido de que las cuestiones de propiedad no pueden 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.”⁴

Cuando se trata de hacer respetar el derecho de propiedad y no de resolver una 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

⁴ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VII, Op Cit. Pág. 426.

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, para 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 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 aún en el supuesto de que se acudiera directamente al juicio de amparo, no podría mediante la suspensión obtenerse la restitución del inmueble, entretanto 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. Pág. 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 tienen 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 suspender 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 pudiera y debiera suspender los efectos de los decretos de expropiación en el recurso ordinario que concede el artículo 5° de la ley que se comenta y no 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 911/41. Fallado el 20 de marzo de 1947, Tomo XCI, Página 2588, Segunda Sala.*

4.5. La Falta de Regulación de la Controversia del Monto de la Indemnización.

La Ley de Expropiación contempla en su artículo 11° la posibilidad de controvertir el monto de la indemnización por expropiación y en los artículos 12° al 17° la forma en que el Juez deberá dirimir dicha controversia.

Ni La Ley de Expropiación, de aplicación local para el Distrito Federal, ni ningún otro ordenamiento de esta entidad tienen establecido un apartado capitular en que se contemple un procedimiento específico que pueda llevarse a cabo, en el caso de que un afectado por expropiación se inconforme con el monto de la indemnización.

Por tal motivo, en la práctica se han tenido que presentar diversas Controversias de Pago Indemnizatorio ante el Juez de Primera Instancia del Distrito Federal, fundando dicha controversia en los artículos enunciados en el primer párrafo del presente punto, así como en los artículos 1°, 2°, 25°, 29°, 347 fracción V y 569 del Código de Procedimientos Civiles Vigente para el Distrito Federal, tomando en consideración lo establecido en el Artículo 21° de la Ley de Expropiación que dispone el ámbito local de ésta.

En ese orden de ideas se estima necesario la inclusión de un capítulo en el Código Adjetivo Civil donde se establezca puntualmente el procedimiento a seguir

para esta figura jurídica, habida cuenta que el juzgador al tener a la vista estos litigios no tiene el soporte necesario para dirimir de manera pronta y expedita tales asuntos, lo cual genera que el afectado por la expropiación tenga que esperar mas tiempo para la impartición de justicia.

A mayor abundamiento, la controversia del pago indemnizatorio debe quedar regulada como acción dentro del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal tomando en consideración que hay disposiciones expresas que establecen lo siguiente:

A).- La fracción XXVI del artículo 100 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal señala que corresponde a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario practicar el avalúo en los casos de expropiación, para determinar la base por la cual se fijará el monto de la indemnización que deba cubrirse a los afectados, de conformidad con los artículos 27 constitucional y 10º de la Ley de Expropiación.

B).- La fracción II del Artículo 40 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público dispone que corresponde a la Oficialía Mayor fijar el monto de la indemnización por la expropiación de inmuebles que realice el Distrito Federal y finalmente el último párrafo de este artículo indica que el precio de los inmuebles que se vayan a adquirir, así como el monto de indemnizaciones, no podrá ser superior al señalado en el dictamen respectivo.

De lo anterior revelado se desprende que por sí misma, la autoridad responsable del pago no puede llegar a ningún acuerdo conciliatorio con el afectado por la expropiación, pues en lo particular, el ordenamiento citado en último término impide tal hecho por lo que resultaría ocioso pretender un acuerdo extra judicial.

Esta circunstancia también nos lleva a la conclusión de que la vía judicial es la única que nos permitirá dirimir el conflicto de intereses que se presenta ante la inconformidad del monto que se pretende pagar como indemnización.

Asimismo se colige que esta vía no puede ser ordinaria, pues resulta innecesario agotar una audiencia previa y de conciliación cuando la autoridad está imposibilitada para conciliar, hecho que quedó explicado en este mismo punto.

Todos estos señalamientos llevan a determinar que la vía propuesta a ejercitar es la sumaria, pues de acuerdo a lo establecido en el artículo 349 del Código de Procedimientos Civiles Vigente para el Distrito Federal, en caso de ser necesario llamar a un perito tercero en discordia, éste deberá rendir su dictamen a más tardar en la fecha de la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas.

A mayor abundamiento, la propuesta que se hace es la siguiente:

La inclusión de un Capítulo VII al Título Séptimo del Código de Procedimientos Civiles que se denominaría “DE LA CONTROVERSIA DE PAGO INDEMNIZATORIO”, donde se establecerían los siguientes preceptos:

Todo afectado por expropiación que haya obtenido de la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos la resolución de pago correspondiente y que esté inconforme con el monto del avalúo practicado con ese motivo, podrá acudir al Juez de lo Civil a controvertir el pago indemnizatorio, con el objeto de que se decrete la cantidad que legalmente habrá que pagarle por ese concepto.

El promovente de esta acción deberá acompañar al escrito inicial la documentación pertinente para acreditar la inconformidad y en caso de que se encuentre imposibilitado para ello, señalar la autoridad en cuyo poder se encuentra tal documentación, para que sea ésta la que a requerimiento expreso del juez, le remita dicha documentación.

En el mismo escrito se designará al perito que deberá ser uno de los autorizados por el Tribunal, mismo que contará con un plazo de 3 días para aceptar y protestar el cargo y cinco días más para rendir el dictamen correspondiente, contados a partir de la aceptación del cargo.

Admitida la demanda, el Juez ordenará el emplazamiento a la demandada quien tendrá un plazo de 5 días para contestarla debiendo presentar en su escrito de contestación el avalúo controvertido.

Una vez que el juez tenga a la vista el peritaje controvertido y el emitido por el perito nombrado por la actora, determinará cual debe prevalecer o si el caso lo amerita, designar a un perito tercero en discordia, quien deberá rendir su dictamen de acuerdo a lo establecido por el artículo 349 del propio Código.

Rendido en su caso el dictamen del perito tercero en discordia, el juez emitirá la resolución correspondiente fijando el monto de la indemnización que la demandada habrá de pagar y estableciendo un plazo que no excederá de 5 días posteriores a que la sentencia sea legalmente ejecutable, a efecto de que la autoridad demandada realice el pago correspondiente.

La sentencia que resuelva la controversia de pago indemnizatorio no admitirá más recurso que el de responsabilidad.

De no hacer el pago indemnizatorio la demandada en el plazo prevenido anteriormente, el juez a instancia de parte, aplicará las disposiciones relativas a la vía de apremio consignadas en el propio Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, embargando al efecto bienes de la demandada para que con el producto de su remate se haga pago a la actora.

En consideración del que suscribe el presente trabajo, estas disposiciones servirán para que el juzgador tenga claridad en su actuación y por ende se pueda cumplir con la impartición de la justicia pronta y expedita, evitando así mayores contratiempos al gobernado que, siendo afectado por el acto de autoridad, actualmente percibe que lo establecido por nuestra Carta Magna es inalcanzable.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La expropiación es una figura jurídica por virtud de la cual el Estado se allega los bienes idóneos que no se encuentran dentro de su patrimonio pero que son necesarios para la satisfacción de una necesidad social que se denomina utilidad pública.

SEGUNDA.- Derivado de lo que establece nuestro máximo ordenamiento legal, se deduce que la expropiación es un acto complejo en virtud del cual se requiere la intervención del Estado en su función legislativa, ejecutiva y en algún caso judicial. En efecto, al órgano legislativo corresponde elaborar la Ley Reglamentaria del párrafo segundo del Artículo 27 Constitucional y el párrafo segundo y tercero de la fracción VI del mismo.

Al ejecutivo corresponde determinar la existencia de una necesidad pública que el Estado debe satisfacer, así como identificar los bienes idóneos para la satisfacción de la necesidad pública y que serán objeto de la expropiación y determinar el monto y forma de pago de la indemnización; y finalmente, al órgano judicial dictar la resolución que en derecho proceda para el caso de controversia derivada de la inconformidad respecto del valor expropiado.

TERCERA.- En cuanto a la intervención de las autoridades en lo relativo al acto expropiatorio, será el Poder Legislativo el que determine las causas de utilidad pública por las cuales se decrete con base en ellas un acto expropiatorio. Por otro lado, la declaración respectiva corresponderá al Ejecutivo Federal, o al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, según sea el caso, de conformidad a lo ordenado en los artículos 2 y 3 de la Ley de Expropiación, siendo la ejecución del mismo a través de la Secretaría o departamento administrativo que corresponda y en el supuesto de darse una controversia entre el particular afectado y el Estado en lo referente al monto de la indemnización, el Poder Judicial conocerá y resolverá en lo relativo de ésta.

CUARTA.- El procedimiento expropiatorio implica varios momentos en su integración; durante el primero la administración pública verifica la existencia concreta de una necesidad general o de un requerimiento social que exige la satisfacción, es decir, advierte que se está en alguna de las hipótesis previstas en el artículo primero de la Ley de Expropiación; en un segundo momento la misma autoridad administrativa, identifica los bienes que por sus características son los idóneos para satisfacer la causa de utilidad pública.

En el tercero la autoridad del ramo respectivo (Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Distrito Federal), integra el expediente expropiatorio (artículo 3 de la Ley de Expropiación); lo que origina un cuarto momento, donde el Ejecutivo Federal o Jefe de Gobierno del Distrito Federal decreta la expropiación, publicándose en el órgano oficial de difusión, procediéndose a notificar personalmente al expropiado o en su caso hacer una segunda publicación, cuando se desconozca su domicilio.

QUINTA.- Existen tres recursos que le dan protección al sujeto expropiado con el objeto de no ser víctima de un acto fuera de la ley y que son: “Recurso de Revocación”, “Recurso de Reversión” y “El Amparo”.

El primer recurso se interpone dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del decreto, ante la autoridad que decretó la expropiación y tiene por objeto que ésta deje sin efecto el acto expropiatorio.

La reversión la podrá solicitar el afectado, ante la autoridad que haya tramitado el expediente, cuando los bienes objeto de una expropiación no sean destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva dentro del término de cinco años y la finalidad es la restitución de estos.

A diferencia de los anteriores, el amparo se interpone ante la autoridad judicial en cualquiera de sus dos posibilidades. Como juicio una vez agotados los recursos ordinarios o como recurso por violación de las garantías que consagra el artículo 14 constitucional, como ya se explico.

SEXTA.- El fin de la expropiación no es la mera privación de la cosa o derecho en que ésta consiste, sino el destino posterior a que tras la privación expropiatoria ha de afectarse el bien que se expropia, es decir, la expropiación es un instrumento y no un fin en sí misma, pues está siempre en función de una transformación, ya sea física o jurídica del bien expropiado.

SÉPTIMA.- La autoridad expropiante tiene la obligación de pagar al afectado por la expropiación, una indemnización que deberá consistir en el valor comercial que tenía el bien expropiado al momento del acto de autoridad.

OCTAVA.- Al afectado por la expropiación, una vez habiéndose manifestado conforme con ésta y obtenido la resolución del pago indemnizatorio, que no este conforme con el pago que se le pretende hacer, le asiste el derecho de controvertir el pago indemnizatorio ante el Juez de lo Civil, a efecto de que éste, una vez agotado el procedimiento, fije el monto justo que la autoridad expropiante deberá pagar como indemnización.

NOVENA.- La falta de regulación en el Código de Procedimientos Civiles Vigente para el Distrito Federal, de la controversia de pago indemnizatorio, genera que el órgano jurisdiccional decida aplicar supletoriamente algunas disposiciones existentes en éste, generando tardanza en la resolución del litigio, impidiendo con ello la impartición pronta y expedita de la justicia.

DECIMA.- La adición al Código de Procedimientos Civiles, de un Capítulo que establezca el procedimiento para controvertir el monto del pago indemnizatorio, implica que el juzgador cuente con los elementos necesarios y aplique estos para resolver el juicio con exactitud jurídica.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, México, Edit. Porrúa, 1999.
2. Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial, Volumen I, 3ª ed., México, Edit. Porrúa, 1999.
3. Arellano García, Carlos. "Derecho Procesal Civil", 7ª ed., Edit. Porrúa, México, 2000.
4. Bejarano Sánchez, Manuel. "Obligaciones Civiles", Edit. Harla, México, 1999.
5. Burgoa Orihuela, Ignacio. "Garantías Individuales ". 24ª ed., Edit. Porrúa, México, 2001.
6. Burgoa Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Porrúa, México, 2003.
7. Chávez Padrón, Martha. "El Derecho Agrario en México". 13ª ed., Edit. Porrúa, México, 2000.
8. Contreras Vaca, Francisco José. "Derecho Procesal Civil", Edit. Oxford, México, 2001.
9. De la Madrid Hurtado, Miguel. "Elementos de Derecho Constitucional", Edit. Instituto de Capacitación Política. 1998.
10. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Manuel Lucio Espinosa. "Elementos de Derecho Administrativo". 4ª ed., Edit. Limusa, Noriega, México, 2002.
11. Fernández del Castillo Germán. "La Propiedad y la Expropiación en México." Edit. Escuela Libre de Derecho, México, 1997.
12. Fraga Gabino. "Derecho Administrativo". 34ª ed., Edit. Porrúa, México, 2001.
13. Galindo Camacho, Miguel. "Derecho Administrativo", 4ª ed., Edit. Porrúa, México, 2003.
14. García Maynez Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", 51ª ed., Edit. Porrúa, México, 2001.
15. Gómez Lara, Cipriano. "Derecho Procesal Civil", Edit. Trillas, México, 2000.

16. Gutiérrez y González Ernesto. "Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano". 2ª ed., Edit. Porrúa, México, 1999.
17. Gutiérrez y González Ernesto. "El Patrimonio: El Pecuniario y Moral o Derechos de Personalidad." 6ª ed., Edit. Porrúa, México, 1999.
18. Iglesias, Juan, "Derecho Romano", 11ª ed. Barcelona, España, Edit. Ariel, 1998.
19. Jiménez-Candela, Teresa. "Derecho Privado Romano", Edit. Valencia Tirant to Blanch, Madrid, 1999.
20. Madrazo, Jorge. "Reflexiones Constitucionales", México, Edit. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
21. Magallón Ibarra, Jorge Mario. "Derechos de Propietario", México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
22. Marienhoff, Miguel S. "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo IV, 6ª ed., Edit. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1999.
23. Márquez Rábajo, Sergio R. "Evolución Constitucional Mexicana", Edit. Porrúa, México, 2002.
24. Mendieta y Núñez, Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional", 2ª ed., México, Edit. Porrúa, 1990.
25. Ovalle Favela, José. "Derecho Procesal Civil", 8ª ed., Edit. Oxford, México, 2002
26. Pallares, Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", 25ª ed. Edit. Porrúa, México, 1999.
27. Quiroz Acosta, Enrique. "Lecciones de Derecho Constitucional", Primer Curso, Edit. Porrúa, México, 2002
28. Sayeg Helú, Jorge. "El Constitucionalismo Social Mexicano", 2ª Edición, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
29. Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", 10ª ed., Tomo II, Edit. Porrúa, México 2002.
30. Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1802-2002", 23ª ed., Edit. Porrúa, México, 2002.

OTRAS FUENTES

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VII, Edit. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, p-z, 13ª ed., Edit. Porrúa, México, 1999.

Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XI, Edit. Driskill, Buenos Aires, Argentina, 1974.

Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo IX, Barcelona, Edit. Francisco Seix, 1995.

www.ordenjuridico.gob.mx y www.gobernacion.gob.mx. Sistema de información legislativa.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2005.

Ley de Expropiación, 2004.

Ley General de Bienes Nacionales, 2004.

Ley Agraria, 2004.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 2005.

Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, 2005.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, 2005.

Código Civil para el Distrito Federal, 2005.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal 2005.