



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“PROCEDIMIENTO DE JUSTIPRECIACIÓN DE
LA INDEMNIZACIÓN POR EXPROPIACIÓN,
EN CASO DE CONTROVERSIAS”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
JUAN DE GARAY ALFAROLI



ASESOR: DR. SERGIO RICARDO MARQUEZ RABAGO

CIUDAD UNIVERSITARIA

MÉXICO 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“PROCEDIMIENTO DE JUSTIPRECIACIÓN DE
LA INDEMNIZACIÓN POR EXPROPIACIÓN,
EN CASO DE CONTROVERSIAS”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

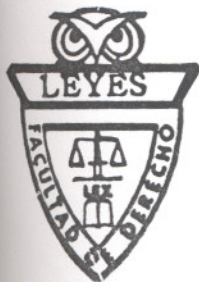
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

JUAN DE GARAY ALFAROLI



ASESOR: DR. SERGIO RICARDO MARQUEZ RABAGO



CIUDAD UNIVERSITARIA

MÉXICO 2008



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F. a 21 de enero de 2008.

DR. GONZALEZ BONILLA GUSTAVO
ENCARGADO DEL DESPACHO DE LA
DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
PRESENTE

El pasante de esta Facultad, **DE GARAY ALFAROLI JUAN**, con número de cuenta 99556480, ha elaborado la tesis denominada **"PROCEDIMIENTO DE JUSTIPRECIACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN POR EXPROPIACIÓN, EN CASO DE CONTROVERSIA"** bajo la dirección del Lic. MARQUEZ RABAGO SERGIO RICARDO y recomendaciones de este Seminario y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso, para ser sometida a examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes y dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



C.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.-Director de la Facultad de Derecho.- Presente.

C.c.p.-Mtra. Zaudizareth Bobadilla. Secretaria de Exámenes Profesionales. Facultad de Derecho.- Presente.

PROCEDIMIENTOS

INTRODUCCIÓN

A quienes no creyeron en mí.

I. El Acto Administrativo

I. Concepto

II. Elementos

III. Requisitos

IV. Clasificación

2. Expropiación

I. Antecedentes

II. Concepto

III. Naturaleza

IV. Causas

a) Concepto

b) Elementos

c) Requisitos

d) Clasificación

e) Características

V. Indemnización

a) Generalidades

b) Partes

c) Normativa

I. Antecedentes

I. La Constitución

II. Declaración

III. Características

PROCEDIMIENTO DE JUSTIPRECIACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN POR EXPROPIACIÓN, EN CASO DE CONTROVERSI A

	Página
INTRODUCCIÓN.....	I

CAPÍTULO PRIMERO CONCEPTOS GENERALES

1. El Acto Administrativo.....	1
I. Concepto.....	1
II. Elementos de Existencia.....	10
III. Requisitos de Validez.....	17
IV. Clasificación de los Actos Administrativos.....	19
2. Expropiación.....	21
I. Justificación.....	21
II. Concepto y Elementos.....	23
III. Naturaleza Jurídica.....	25
IV. Causa de Utilidad Pública.....	27
a) Concepto.....	27
b) Elementos de la Utilidad Pública.....	30
c) Clases de Utilidad Pública.....	31
d) Distribución de competencias en la calificación de Utilidad Pública.....	32
e) Causas de Utilidad Pública.....	33
V. Indemnización.....	35
a) Generalidades.....	35
b) Plazo	40
c) Monto.....	45

CAPÍTULO SEGUNDO ANTECEDENTES DE LA EXPROPIACIÓN

1. Antecedentes Constitucionales.....	52
I. La Constitución de los Estados Unidos de América y sus Enmiendas.....	52
II. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.....	54
III. Constitución Política de la Monarquía Española.....	56

IV. Los Sentimientos de la Nación y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.....	58
V. El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.....	59
VI. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.....	60
VII. Las Siete Leyes Constitucionales.....	61
VIII. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.....	64
IX. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	65
X. Reformas al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas a la institución jurídica de la Expropiación.....	70
2. Antecedentes en la Legislación Federal.....	71
I. La Ley de Expropiación.....	71
II. Reformas a la Ley de Expropiación.....	78

CAPÍTULO TERCERO

INTERVENCIÓN DE LOS PODERES ESTATALES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO EN LA EXPROPIACIÓN

1. El Poder Legislativo y la Expropiación: Determinación de los casos de Utilidad Pública en los que procede la Expropiación.....	87
2. El Poder Ejecutivo y la Expropiación.....	92
I. Tramitación del expediente.....	92
a) La Garantía de Audiencia.....	97
II. Decreto de Expropiación.....	104
III. Ocupación del bien expropiado.....	106
a) Clases de ocupación del bien expropiado.....	107
b) Del momento en que se verifica la ocupación del bien expropiado.....	108
IV. Recurso de Revisión.....	109
V. Juicio Contencioso Administrativo Federal.....	112
VI. Reversión.....	113
Cuadro 1, sobre los Pasos a Seguir por el Poder Ejecutivo, una vez que Identifica una Necesidad Pública, y hasta que notifica el Decreto Expropiatorio	115

CAPÍTULO CUARTO
INTERVENCIÓN DEL PODER JUDICIAL EN EL PROCEDIMIENTO DE
EXPROPIACIÓN

PRIMERA PARTE. Intervención Extraordinaria del Poder Judicial en el procedimiento de Expropiación.....	119
A) Juicio de Amparo Indirecto contra el Decreto Expropiatorio.....	119
<u>Primera</u> excepción conducente al Principio de la Definitividad del Acto Reclamado: que la ley que lo regula exija mayores requisitos que la de Amparo para la suspensión definitiva.....	120
<u>Segunda</u> excepción conducente al Principio de la Definitividad del Acto Reclamado: que el acto reclamado constituya una violación directa a la Constitución.....	123
<u>Tercera</u> excepción conducente al Principio de la Definitividad del Acto Reclamado: que el gobernado reclame no sólo el acto de aplicación, sino también la ley en que se funda.....	125
<u>Cuarta</u> excepción conducente al Principio de la Definitividad del Acto Reclamado: que la autoridad responsable se abstenga de informar al gobernado de la posibilidad que éste tiene de impugnar, a través de algún recurso, juicio o medio de defensa ordinario, el acto reclamado....	127
Conclusión respecto de las cuatro excepciones al Principio de la Definitividad del Acto Reclamado.....	127
B) Juicio de Amparo Indirecto contra el acto administrativo de determinación del Justiprecio de la Indemnización.....	130
SEGUNDA PARTE. Intervención Ordinaria del Poder Judicial en el procedimiento de Expropiación.....	134
I. Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles.....	135
a) Requisitos de Procedencia.....	138
b) Procedimiento.....	139
• Fijación de la litis: intervención del Ministerio Público Federal y emplazamiento al particular.....	139
• Actitudes del particular expropiado ante el emplazamiento.....	140
• Junta de Peritos.....	141
• Resolución.....	142
• Ejecución de la resolución judicial.....	143
• Recursos y medios de impugnación.....	144
• Sobreseimiento del procedimiento de avalúo en los casos de expropiación.....	144

II. Procedimiento al que se refieren los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley de Expropiación.....	145
a) Requisitos de procedencia.....	147
• Inactividad del Ministerio Público Federal.....	148
• Terminación del procedimiento judicial previsto por el Código Federal de Procedimientos Civiles para determinar el valor comercial del bien expropiado.....	149
b) Procedimiento.....	150
• Fijación de la litis.....	151
• Junta de Peritos.....	151
• Resolución.....	152
• Ejecución de la resolución judicial.....	152
Recursos y medios de impugnación.....	152
III. Diferencias y similitudes entre los procedimientos del Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles, y el procedimiento al que se refieren los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley de Expropiación (Cuadros 2 y 3).....	152
IV. Propuesta.....	155
CONCLUSIONES.....	159
BIBLIOGRAFÍA.....	166

INTRODUCCIÓN

La expropiación es, sin duda, por la privación que hace respecto de uno de los derechos más sagrados de los individuos, una de las instituciones jurídicas de más peso en cualquier sistema jurídico. Así, si tratase de demostrar el poder que el Estado soberano puede ejercer frente a sus súbditos, hablaría de que el Estado (en algunos países), puede privar de la vida a un individuo mediante la pena de muerte, de su libertad mediante las penas corpóreas de reclusión, de sus derechos políticos privándolo de la nacionalidad o la ciudadanía, según sea el caso, y de la propiedad privada mediante la expropiación.

No obstante la gran repercusión que sobre la vida de un individuo puede llegar a tener que el Estado lo prive de un bien de su propiedad a través de una expropiación, ésta, desafortunadamente, se encuentra mediocrementemente regulada por nuestro sistema jurídico, ya que tal regulación en los mejores casos es sólo obsoleta, y en los demás, ambigua, confusa e incluso contradictoria entre sí.

Bajo esta tesitura, si bien es cierto nuestra legislación sí regula, y con precisión, cuáles son las causas de utilidad pública por virtud de las cuales procederá la expropiación, así como el modo y tiempo en que habrá de verificarse el pago de la indemnización, también es cierto que nuestro orden jurídico es parco en tratándose de la protección a los derechos patrimoniales de los particulares que han sido afectados por una expropiación.

Es desde el punto de vista del particular expropiado, que carece de los medios legales suficientes para defenderse frente al poder del Estado soberano, que propongo la presente tesis.

En efecto, el gobernado que ha sido privado de un bien de su propiedad por una causa de utilidad pública, tiene derecho, reconocido en la Carta Magna, a

ser indemnizado por ese menoscabo que ha sufrido su peculio. Sin embargo, cuando el monto de la indemnización que el particular recibirá es inferior al que, por ley, debe recibir, se enfrenta ante un gran problema: ¿Qué procedimiento debe iniciar para lograr que el monto de la indemnización, sea el justo? Este es, precisamente, el problema que en la presente tesis planteo.

Por una parte, en la Ley de Expropiación se establece un procedimiento judicial por virtud del cual el particular puede controvertir el monto de la indemnización, procedimiento en que, una vez iniciado, la autoridad expropiante, gobernado expropiado y el órgano judicial designarán cada uno un perito que determine el valor comercial del bien, y en donde con base en los dictámenes que se emitan, el juzgador resolverá sobre el justiprecio o precio justo de la indemnización.

No obstante la existencia del procedimiento señalado en la Ley de Expropiación, el Código Federal de Procedimientos Civiles también establece un procedimiento para fijar judicialmente el importe de la indemnización; sin embargo, en este procedimiento no es la autoridad expropiante quien actúa, sino el Ministerio Público Federal, y en éste también cada una de las partes designará un perito y el juez nombrará otro, y con vista en los avalúos que cada uno emita, resolverá el órgano judicial. Además de la intervención de la representación social en lugar de la propia autoridad, existen otras diferencias entre ambos procedimientos, mismas que serán descritas con precisión dentro del presente estudio.

Así, la existencia en nuestro marco normativo de dos procedimientos judiciales similares que, en principio buscan un mismo fin (determinar el justiprecio de la indemnización), pero que se distinguen por ciertas peculiaridades procesales, representa un obstáculo a la garantía de audiencia del particular frente al Estado

por la incertidumbre e inseguridad jurídicas habidas por la duplicidad de procedimientos.

En este orden de ideas, la hipótesis que planteo a lo largo del presente estudio es demostrar, no sólo que existen dos diversos procedimientos judiciales, regulados por dos leyes distintas, que tienen un mismo objeto, sino también que tal duplicidad carece de sentido y que afecta la esfera jurídica del particular que ha sufrido una expropiación, haciendo más caótica y prolongada la impartición de justicia.

Para demostrar la validez de la proposición puesta a prueba, he desarrollado en el presente estudio cuatro capítulos.

En el primer capítulo trato los conceptos generales; es el marco teórico o de referencia en el que expongo y analizo las instituciones jurídicas que servirán como fundamento para interpretar los resultados del estudio. En dicho capítulo aportaré los conceptos y las definiciones, los elementos y la naturaleza que la ley, la jurisprudencia y la doctrina otorgan sobre instituciones jurídicas tales como el acto administrativo, la expropiación, la utilidad pública y la indemnización.

En la segunda parte analizo los cambios que a lo largo de la historia ha sufrido la institución jurídica de la expropiación, empezando por la Constitución de los Estados Unidos de América y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, pasando por todas las constituciones de México del siglo XIX y la actual, hasta las últimas reformas a la Ley de Expropiación.

Definido el marco teórico y el desenvolvimiento histórico de la figura, trato en el Capítulo Tercero cuál es el papel que desempeñan los poderes Legislativo y Ejecutivo en el proceso expropiatorio, señalando, de la manera más

precisa posible, los deberes y las facultades que corresponde a cada uno de tales poderes frente a los gobernados en cada parte del proceso.

Por último, en el cuarto capítulo del presente trabajo desarrollo la función del Poder Judicial en el proceso expropiatorio, distinguiendo los casos en los que su intervención resulta ordinaria a través del juicio de garantías contra la declaratoria de expropiación, las resoluciones provenientes de la autoridad expropiante o de los tribunales administrativos ante los cuales aquél se impugne, o incluso, contra la sentencia que resuelva sobre la procedencia de la acción de retracto o derecho de reversión; o cuando la participación del Poder Judicial Federal es ordinaria mediante los procedimientos para determinar el justiprecio de la indemnización previstos tanto por la Ley de Expropiación como por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Es también en el capítulo cuarto donde, una vez que sean distinguidos todos los actos procesales previstos tanto por la Ley de Expropiación como por el Código Federal de Procedimientos Civiles, señalaré las causas por las que se asevera que existen dos distintos procedimientos judiciales para un mismo fin, y que la existencia de ambos carece de razón y entraña la indefensión del particular.

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS GENERALES

1. EL ACTO ADMINISTRATIVO

I. CONCEPTO

Numerosas han sido las discusiones suscitadas entre los conocedores del Derecho Administrativo, respecto del concepto del acto administrativo. A continuación expondré los conceptos que han sido propuestos por algunos de los más ilustres doctrinarios nacionales y extranjeros, a efecto de encontrar las semejanzas y diferencias que presenta cada teoría y desentrañar los elementos que a juicio de los conocedores, son los esenciales del acto administrativo, para así, posteriormente, estar en aptitud de ofrecer, una definición propia. No obstante lo anterior, y toda vez que el objeto del presente estudio lo constituye la figura jurídica de la Expropiación, y no así la del acto administrativo, presentaré únicamente las conclusiones que en torno a este último concepto han arribado los peritos, más no toda la semblanza de la discusión relativa a la definición, pues, como ya dije, la materia de este tratado lo es la Expropiación, no el acto administrativo.

Para Andrés Serra Rojas, el acto administrativo es:

“...un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.”¹

¹ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Primer Curso. Vigésima Quinta Edición. Editorial Porrúa. México, 2004. pág.238.

El Doctor Serra agrega que, bajo el concepto que expone, los caracteres del acto administrativo son los siguientes:

- a) El acto administrativo es un acto jurídico, de derecho público, que emana de la Administración pública; y sometido al Derecho administrativo...
- b) Su naturaleza no normativa, resultado de distinguir los actos administrativos y las normas jurídicas. La norma administrativa mantiene su vigencia hasta que sea derogada, en tanto que el acto administrativo se agota con su cumplimiento...
- c) Es una decisión ejecutoria y no contenciosa. Se trata de una declaración intelectual lo que excluye las actividades puramente materiales...
- d) Es una declaración que emana de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada, en el ejercicio de la función administrativa.
- e) Unilateral, ejecutiva y oportuna que produce una situación jurídica concreta que excluye del concepto los actos jurídicos del administrado.
- f) La administración crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva.
- g) Se propone la satisfacción de un interés general, en ejercicio de la función administrativa."²

Para el Doctor Miguel Acosta Romero, el acto administrativo es:

"...una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."³

Los ibéricos Alfredo Gallego Anabitarte y Ángel Menéndez Rexach exponen que el Acto Administrativo es:

² Íbidem. págs. 238 y 239.

³ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Décimo Séptima Edición. Editorial Porrúa, México, 2004. pág. 843.

“...el instrumento típico a través del cual la Administración, en ejercicio de las competencias que le atribuye el ordenamiento jurídico, manda, prohíbe, autoriza, concede o deniega algo a los ciudadanos, crea relaciones jurídicas o adopta otras decisiones vinculantes.”⁴

Según José Antonio García-Trevijano Fos, acto administrativo es:

“...la declaración unilateral de conocimiento, juicio o voluntad, emanada de una entidad administrativa actuando en su faceta de Derecho público, bien tendente a constatar hechos, emitir opiniones, crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas, entre los administrados, o con la Administración, bien con simples efectos dentro de la propia esfera administrativa.”⁵

Debe observarse que el español García-Trevijano Fos señala que es una “entidad administrativa” y no una “autoridad administrativa” de la que puede emanar el acto administrativo. En este punto es menester aclarar que en nuestro País reconocemos como “entidades” sólo a las que integran la Administración Pública Paraestatal, como lo son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos públicos; y, sólo en caso de que de alguno de éstos llegare a emanar un acto no como paraestatal, sino como autoridad, tal acto podría llegar a considerarse como administrativo, y no de otro modo.

Por su parte, para Raúl Bocanegra Sierra, el acto administrativo es:

“...toda decisión o resolución administrativa, de carácter regulador y con efectos externos, dictada por la

⁴ Gallego Anabitarte, Alfredo y Menéndez Rexach, Ángel. Acto y Procedimiento Administrativo. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid, 2001. pág. 22

⁵ García-Trevijano Fos, José Antonio. Los Actos Administrativos. Segunda Edición. Editorial Civitas S.A. Madrid, 1991. págs. 96 y 97.

Administración en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria.”⁶

El español Ramón Parada define al acto administrativo de la siguiente manera:

“...como resolución de un poder público en el ejercicio de potestades y funciones administrativas y mediante el que impone su voluntad sobre los derechos, libertades o intereses de otros sujetos públicos o privados, bajo el control de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.”⁷

Para el italiano Guido Zanobini, es acto administrativo:

“...cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un sujeto de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa.”⁸

Por último debo mencionar que la fracción I del artículo 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, define al acto administrativo de la siguiente manera:

“Artículo 2º.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:
I. Acto Administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.”⁹

⁶ Bocanegra Sierra, Raúl. La Teoría del Acto Administrativo. Editorial Iustel. Madrid, 2005. pág. 56.

⁷ Parada, Ramón. Derecho Administrativo I. Parte General. Décimo Quinta Edición. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid, 2004. pág. 9.

⁸ Zanobini, Guido. Corso di diritto amministrativo. Vol. I, Montevideo, 1953, p. 388, en Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General. Décimo Tercera Edición. Madrid. 2002. pág. 547

⁹ Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, visible en la página de Internet <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/DISTRITO%20FEDERAL/Leyes/DFLEY35.pdf>

Ahora bien, los elementos comunes que a mi juicio se encuentran en todas las definiciones de acto administrativo aportadas, son:

- 1) que es una declaración de voluntad unilateral;
- 2) que emana de una autoridad en ejercicio de la Función Pública;
- 3) que crea, modifica, transmite o extingue derechos y obligaciones.

Fuera de estos tres elementos concordantes, los elementos esenciales que a mi parecer, resultan antagónicos entre las definiciones aportadas por los teóricos, son dos, y ambos son subjetivos, ya que el primero de ellos se refiere al destinatario del acto administrativo mientras que el otro se refiere al emisor del acto administrativo:

Primero: Serra Rojas, Acosta Romero, Gallego Anabitarte y Menéndez Rexach, Bocanegra Sierra y Ramón Parada afirman que, todo acto administrativo debe ser externo, esto es, debe producir consecuencias de derecho hacia afuera de la autoridad que lo emite, ya sea en la esfera jurídica de otra autoridad, ya sea en el cúmulo de derechos de los gobernados. Mientras que, para García Trevijano Fos, también será acto administrativo aquél que produzca efectos dentro de la propia autoridad que lo emite; y, Zanobini no distingue sobre el destino que, al final, tendrá el acto administrativo.

Comulgo con la postura de García Trevijano Fos, en el sentido de que deviene en intrascendente que el acto administrativo produzca efectos jurídicos ya sea hacia el interior de la propia autoridad que lo emite, ya sea hacia otras autoridades, ya sea hacia los particulares, siempre y cuando, produzca efectos jurídicos, ya que de no producirlos, resultaría intrascendente para la ciencia jurídica. De no considerar actos administrativos aquellos que producen consecuencias de derecho hacia el interior de la autoridad que los emite, de tajo

eliminaría actos administrativos trascendentales como lo son los nombramientos de los funcionarios públicos o las circulares internas.

Segundo: Este segundo elemento de discordia lo constituye el determinar si sólo será acto administrativo aquél que sea emitido por una autoridad administrativa en ejercicio de la función pública o si por el contrario, todo acto materialmente administrativo, aún cuando sea formalmente legislativo o judicial, es acto administrativo.

A favor de la primer postura están Serra Rojas, Acosta Romero, Gallego Anabitarte y Menéndez Rexach, Bocanegra Sierra, García Trevijano Fos y Zanobini. Ramón Parada sostiene que todo acto de autoridad materialmente administrativo que produzca consecuencias de derecho, será acto administrativo, siempre y cuando éste sea impugnabile en la vía Contenciosa-Administrativa, esto es, para Ramón Parada, el carácter de la autoridad que emite el acto administrativo no es condicionante de su existencia, ya que serán actos administrativos los emitidos por cualquier autoridad, aún legislativa o judicial, siempre y cuando estos sean materialmente ejecutivos e impugnables en la vía Contenciosa-Administrativa; es decir, la condición de existencia de un acto administrativo será la vía de su impugnación. Explica:

“Incluir como autores de actos administrativos a los poderes públicos, y no sólo a la Administración Pública, se hace para acoger en el concepto, como ya se dijo en el primer capítulo, las resoluciones logísticas de los órganos constitucionales – como las Cortes Generales, el Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo- dictadas en la gestión patrimonial, contractual y de personal, y que son enjuiciables por la Justicia Contencioso-Administrativa. En lo relativo al Consejo General del Poder Judicial, son, a los mismos efectos, actos administrativos, además de los anteriores, los relativos a los nombramientos y sanciones a los jueces, así

como las resoluciones de los órganos de gobierno de los Juzgados y Tribunales.”¹⁰

La opinión de Ramón Parada tiene validez en México dado que nuestro sistema jurídico, en algunos casos, permite que resoluciones materialmente administrativas, pero formalmente legislativas o judiciales, sean impugnadas a través de la vía Contenciosa Administrativa; así es, el Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con las leyes Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, hacen permisible que un acto materialmente administrativo y formalmente judicial como lo es una resolución emitida en materia de responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sea impugnada a través de los medios de defensa ordinarios que tales leyes prevén. Cabe destacar que la anterior es una excepción a la regla general, ya que cuando cuerpos normativos como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público o la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, por citar algunas, impiden que en la vía contenciosa administrativa se resuelvan controversias suscitadas con motivo de actos materialmente administrativos pero formalmente legislativos o judiciales

Luego entonces, en virtud de que Ramón Parada considera que también son actos administrativos los emitidos por autoridades legislativas o judiciales en ejercicio de la Función Pública, por el sólo hecho de que éstos son impugnables a través de la Vía Contencioso-Administrativa, y toda vez que según nuestra legislación, los actos materialmente administrativos, formalmente legislativos o judiciales, en algunos casos sí son impugnables a través de la vía contenciosa

¹⁰ Parada, Ramón. Op. Cit. Pág. 91.

administrativa, consecuentemente, admito la postura de Ramón Parada y me sitúo en el hecho de que Acto Administrativo es aquél emitido por la autoridad ejecutiva, judicial o legislativa, en ejercicio de una función administrativa, impugnabile a través de la vía contenciosa administrativa.

Dado lo anterior, y una vez que he fijado mi postura respecto de cuáles son los elementos del acto administrativo, en torno a las definiciones previamente otorgadas, a continuación proporciono la definición propia: Acto Administrativo es una declaración de voluntad unilateral externa materialmente ejecutiva, que emana de una autoridad y que tiene por objeto crear, modificar, transmitir, declarar, reconocer o extinguir derechos y/u obligaciones en la esfera jurídica de la autoridad que lo emite, de otra autoridad o de los particulares.

Es necesario aclarar que si bien es cierto el acto administrativo es, por su propia definición, unilateral, es menester señalar que en su formación interviene siempre más de un sujeto distinto a la autoridad del que emana, que por lo regular es el sujeto al que va dirigido dicho acto, y esto es así en cumplimiento a la Garantía de Audiencia. Debe mencionarse que también en el caso de la expropiación, aunque ésta ocurre de manera unilateral, antes de emitir el decreto respectivo la autoridad debe oír al particular en estricto acato a la garantía individual señalada, tal y como se explicará más adelante dentro del presente estudio.

Antes de pasar al estudio de los elementos del acto administrativo, considero importante hacer dos aclaraciones en torno a la definición propuesta.

- En el concepto incluimos que el Acto Administrativo debe ser materialmente ejecutivo para distinguir los actos administrativos de otros actos provenientes de la autoridad administrativa que son materialmente legislativos, como lo es el ejercicio de la función reglamentaria del Ejecutivo, o que son

materialmente judiciales, como lo son los actos que realizan los Tribunales pertenecientes al Poder Ejecutivo.

- Deliberadamente he excluido de la discusión la distinción entre acto administrativo y acto de administración, al establecer en mi definición que sólo será acto administrativo aquél que tenga por objeto crear, modificar, transmitir, declarar, reconocer o extinguir derechos y/u obligaciones en la esfera jurídica de la autoridad que lo emite, de otra autoridad o de los particulares. Lo anterior, en virtud de que el objeto de la Ciencia Jurídica, como ya se dijo, es el de estudiar las consecuencias de derecho que se generan a partir del actuar humano, por lo que no interesa al presente estudio un acto de administración, como lo es pavimentar una calle, que carece de efectos jurídicos. Debe mencionarse que si bien es cierto un acto de administración por sí mismo carece de efectos jurídicos, también es cierto que todo acto de administración, bajo determinadas circunstancias, es susceptible de ser objeto del derecho, ya que el Estado siempre será responsable de todo acto administrativo o de administración que realice en perjuicio de un particular por negligencia, dolo o mala fe de sus servidores; así, volviendo al ejemplo de que pavimentar una calle es tan sólo un acto de administración y no administrativo, en el supuesto caso de que dicha pavimentación llegare a ocasionar daños o perjuicios a un particular, el Estado deberá responder por los mismos.

A este respecto, Serra Rojas explica:

“La actividad de la Administración, como toda actividad humana, emprende dos vías: la de decisión y la de la operación; administrar, es a la vez, hacer los actos jurídicos que fijan los derechos y las obligaciones respectivas de las personas públicas y de los particulares, y cumplir la masa de las operaciones tanto materiales como intelectuales que exige la satisfacción del interés general. Las operaciones administrativas son múltiples y uniformes, sea que ellas precedan y preparen las decisiones (estudios previos), sea que ellas constituyan la ejecución, y más ampliamente, la

realización del servicio. Pero, cualquiera que sea su importancia práctica su papel permanece secundario: si ellas pueden dar nacimiento a obligaciones, es de manera indirecta, por ejemplo causando un daño que abre un derecho de reparación a provecho de la víctima; frecuentemente, ellas son la ejecución material de obligaciones preexistentes. El acto jurídico de la administración, al contrario, es como todo acto jurídico, un acto de voluntad destinado a introducir un cambio en las relaciones de derecho que existen en el momento en que ella interviene, o mejor, a modificar el ordenamiento jurídico.”¹¹

II. ELEMENTOS DE EXISTENCIA

Todo acto jurídico, sea administrativo o de cualquier otra especie, requiere para existir que estén dados en él ciertos elementos de existencia, ya sean subjetivos, objetivos, formales o de cualquier otra índole.

Para Andrés Serra Rojas, son tres los tipos de elementos del acto administrativo: subjetivos, objetivos y formales. Dentro de los subjetivos se encuentran:

“...administración, órganos, competencia e investidura legítima del Titular del órgano”¹² (entendiendo que con administración, Serra se refiere a que el órgano pertenezca el Poder Ejecutivo; órgano, a la identidad que debe existir entre el órgano administrativo propiamente dicho, y el que la ley prevé, tiene competencia para ejecutar el acto administrativo; y, por competencia e investidura del titular del órgano, Serra Rojas se refiere a que la persona física que emite el acto, sea precisamente la que fue nombrada conforme a la ley para tal efecto).

Los elementos objetivos comprenden:

¹¹ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág 242.

¹² Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág 256.

“...presupuesto de hecho, objeto y fin”.¹³ (por presupuesto de hecho debe entenderse la motivación exigida por el Artículo 16 constitucional; el objeto es la sustancia que determina al acto —como un decreto expropiatorio; y el fin, debe ser siempre la satisfacción de una necesidad pública).

En cuanto a los elementos formales o expresión externa del acto, se integran con:

“Procedimiento, la forma de la Declaración y la notificación”¹⁴.

Según el ex Ministro y profesor de Derecho Administrativo Gabino Fraga, los elementos que constituyen el acto administrativo son:

“a) el sujeto; b) la voluntad; c) el objeto, d) el motivo; e) el fin, y, f) la forma.”¹⁵

Refiriéndose al sujeto, dice:

“El sujeto del acto administrativo es el órgano de la Administración que lo realiza. En su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal.”¹⁶.

Por cuanto hace a la voluntad, refiere:

“En relación con este elemento del acto administrativo se puede suscitar el problema relativo a la formación de voluntad cuando se trata de un órgano colegiado, es decir, cuando varios miembros son simultáneamente titulares de un órgano colegiado,... Por otra parte, a semejanza de lo que ocurre en el derecho privado, en el derecho

¹³ Ídem.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Cuadragésima Edición. Editorial Porrúa. México, 2000. pág. 267.

¹⁶ Ídem.

administrativo se requiere que la voluntad generadora del acto no esté viciada por error, dolo o violencia."¹⁷.

Sobre el tercer elemento, establece:

"El objeto del acto debe ser determinado o determinable, posible y lícito."¹⁸

Sobre el motivo, aclara:

"El motivo del acto es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa."¹⁹.

Respecto de la finalidad del acto, expone cuatro reglas específicas:

- a) El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.
- b) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.
- c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto.
- d) Pero aun siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto."²⁰

Por último, respecto al elemento "forma", Gabino Fraga dice:

"...constituye el elemento externo que viene a integrar el acto administrativo. En ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativo."²¹

¹⁷ Íbidem. pág. 269.

¹⁸ Íbidem. pág. 270.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Ídem.

²¹ Íbidem. pág. 271.

El Doctor Miguel Acosta Romero sugiere²² que los elementos del acto administrativo tan sólo son cuatro:

- a) Sujeto
- b) Manifestación Externa de la Voluntad
- c) Objeto
- d) Forma

Al primer elemento lo divide en dos:

i) el sujeto activo, que es el órgano administrativo creador del acto; y,

ii) el sujeto pasivo, a quien va dirigido el acto administrativo (a diferencia de Serra Rojas y Fraga, que no contemplan al destinatario del acto administrativo como un elemento esencial de éste).

Respecto del segundo elemento señala que, además de que la Manifestación Externa de la Voluntad debe ser libre de vicios, lícita y posible, ésta debe ser emitida por el órgano de la Administración que tenga facultades para ello (Serra y Fraga señalan a la competencia del órgano como elemento subjetivo del acto administrativo, no como elemento volitivo).

El objeto del acto administrativo lo divide en dos: el objeto directo o inmediato, que será la:

“Creación, transmisión, modificación de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia, y el objeto indirecto o mediato como la realización del acto del órgano

²² Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 847.

del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada”.

Sobre el cuarto elemento señala que es la:

“Manifestación material objetiva en que se plasmó el acto administrativo, para el efecto que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos, puede ser escrita, verbal, etcétera.”.

Acosta Romero excluye al motivo y al fin como elementos del acto administrativo, señalando que estos son tan sólo “modalidades”.²³

Asumiré como propia la posición del Doctor Acosta Romero, ya que estoy de acuerdo en que, sin autoridad administrativa que emita el acto administrativo, o sin destinatario del acto administrativo, sin la manifestación de la voluntad de la autoridad administrativa, sin el objeto de producir consecuencias de derecho, y, sin forma, no se estará ante la presencia de un acto administrativo. Creo que el acto administrativo que carece de motivo y/o fin lícito y/o posible, será un acto administrativo susceptible de ser nulo o anulable, en términos de lo dispuesto por los artículos 5, 6 y 7 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pero de ninguna manera dejará de ser un acto administrativo.

Ahora bien, asumiendo como propia la posición del Doctor Acosta Romero, a continuación se transcribe el artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (LFPA), a efecto de determinar, conforme a este criterio, cuáles de sus fracciones corresponden a elementos de existencia del acto administrativo, cuáles constituyen simples requisitos de validez del mismo, y cuáles son modalidades del acto administrativo, ya que dicho precepto legal no distingue unos de otros:

²³ Íbidem. pág. 858.

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

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. Derogada.
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI. Derogada.
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de Actos Administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.”²⁴

Las fracciones I, IV y X del artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo contemplan al primer elemento del acto administrativo (la existencia de un sujeto): al sujeto activo, que es el órgano administrativo creador del acto.

²⁴ Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Ediciones Luciana. Décimo tercera Edición. México, 2005. págs. 200 y 201.

La misma fracción I, así como las fracciones VII, VIII y IX constituyen el segundo elemento de existencia de los actos administrativos (manifestación externa de la voluntad), al referir que éstos deben ser expedidos por órgano competente a través de servidor público, sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en la Ley, sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo o sobre el fin del acto, y sin que medie dolo o violencia en su emisión.

El tercer elemento, relativo al objeto del acto administrativo, está colmado por la fracción II del artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, que señala que el acto administrativo debe tener un objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable, y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar.

El elemento "forma" está previsto en la fracción IV del artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, que establece que el acto administrativo deberá constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida.

Por otra parte, las fracciones III y V del artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, que establecen que el acto administrativo debe cumplir con la finalidad de interés público y que debe el mismo estar fundado y motivado, constituyen las modalidades del acto administrativo, no elementos de existencia del mismo, en concordancia con lo expuesto por Acosta Romero.

Así pues, el resto de las fracciones del comentado precepto legal, serán requisitos de validez del acto administrativo.

III. REQUISITOS DE VALIDEZ

Los requisitos de validez del acto administrativo son aquellas condiciones que necesariamente deben estar presentes en él para que surta plenamente efectos jurídicos.

Como se dijo en el inciso 1.1.2. que antecede, el artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en sus XVI fracciones, establece cuáles son los elementos, requisitos y las modalidades del acto administrativo, más no distingue unos de otros, es decir, no señala cuáles son elementos de existencia y cuales requisitos de validez. Así las cosas, con base en el criterio de Miguel Acosta Romero, establecí que las fracciones I, II, IV, VII, VIII, IX y X, son los elementos de existencia del acto administrativo. Las fracciones III y V, son modalidades. Luego entonces, el resto de fracciones, son tan sólo requisitos de validez del mismo.

Así es, un práctico criterio para distinguir los elementos de existencia de los requisitos de validez es el de exclusión; así, todas aquellas fracciones del artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo que no sean elementos de existencia del acto administrativo conforme a lo expuesto en el apartado II del presente capítulo, serán requisitos de validez, y, puede haber tantos como el legislador lo permita. Dicho esto, es pertinente sintetizar diciendo que, los requisitos de validez del acto administrativo son los comprendidos en las fracciones XII, XIII, XIV, XV y XVI del artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Otra manera de distinguir los requisitos de validez de los elementos de existencia del acto administrativo, es discernir, ante la ausencia de alguno de ellos, qué efecto jurídico se producirá. El artículo 5 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece:

“La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el artículo 3 de esta ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.”²⁵

Por su parte, el artículo 6 señala:

“La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente ley, producirá la nulidad del acto administrativo... El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos negativos...”²⁶

En el artículo 7 se precisa:

“La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3 de esta ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo. El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo...”²⁷

²⁵ Íbidem. Pág. 201.

²⁶ Ídem.

²⁷ Íbidem. Pág 202.

Así las cosas, la ausencia de algún elemento de existencia o modalidad del acto administrativo, acarreará la nulidad del mismo, mientras que, la omisión de alguno de los requisitos de validez traerá consigo su anulabilidad.

IV. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La generalidad de la doctrina está de acuerdo en la clasificación de los actos administrativos, esto es, la mayoría de los autores consultados para la realización de este estudio, coincide, palabras más, palabras menos, en que el acto administrativo puede ser clasificado según seis distintos criterios. Dada la uniformidad de criterios a este respecto, en el presente apartado tan sólo se mencionará la clasificación de los actos administrativos realizada según el Ex Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gabino Fraga²⁸, quien los distingue de la siguiente manera:

a) Según su naturaleza, pudiendo ser actos materiales y actos jurídicos. Estamos en contra de la postura del maestro Gabino al sostener que simples actos materiales pueden ser una clasificación de los actos administrativos pues, estos, por definición, deben provocar consecuencias en el mundo del Derecho. Luego entonces, la división de los actos administrativos en actos jurídicos y en actos materiales, está de más, sin perjuicio de lo señalado ut supra en el sentido de que el Estado nunca dejará de ser responsable de los actos de administración que ejecute en perjuicio de un particular.

b) Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación del acto, éste puede ser simple, cuando es formado por una sola voluntad, colegiado, cuando emana de un órgano único de la administración constituido por varios miembros, y complejo o colectivo, que se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la administración.

²⁸ Fraga, Gabino. Op. Cit. Pags. 230 a 242

c) Partiendo de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, puede ser obligatorio, reglado o vinculado, que es aquél que:

“...constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho”²⁹;

ó, el acto puede ser discrecional, que es aquél que:

“...tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar o en fin qué contenido va a dar a su actuación.”³⁰

d) Desde el punto de vista del radio de acción, se clasifican en internos o externos:

“...según que sólo produzcan sus efectos en el seno de la organización administrativa o trasciendan fuera de ella.”³¹

e) Por razón de su finalidad, los actos administrativos son: preliminares y de procedimiento, decisiones o resoluciones, y actos de ejecución.

f) Por razón de su contenido los actos administrativos se clasifican en:

1.- Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares. Dentro de estos actos encontramos “...los actos de

²⁹ Íbidem. Pág. 231.

³⁰ Íbidem. Pág. 232.

³¹ Íbidem. Pág. 233.

admisión, la aprobación, la dispensa o condonación, las licencias, permisos o autorizaciones, las concesiones y privilegios de patente”.³²

2.- Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho, como “...los actos de registro, de certificación, de autenticación, las notificaciones y las publicaciones.”³³

3.- Actos directamente destinados a limitar la esfera jurídica de los particulares, del que forman parte “...las órdenes, los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución.”³⁴

2. EXPROPIACIÓN

I. JUSTIFICACIÓN

La expropiación se justifica en el deber a cargo del Estado de satisfacer las necesidades públicas, sociales o nacionales, y el correlativo derecho soberano de la Nación para hacerse de cualquier bien que le sea necesario para satisfacer tales necesidades, aún por encima de los derechos de los que son titulares los particulares.

Thomas Hobbes en su conocida obra “Leviatán”, destacaba que la principal función a cargo del Estado moderno es la de ordenar la paz y la seguridad común en su territorio a favor del pueblo, y proporcionar certidumbre a sus habitantes, lo cual logra a través de diversos instrumentos, pero sobre todo, mediante la eficaz distribución de las tierras. Advierte también que el Estado, para cumplir eficazmente su misión, debe retener en su poder los bienes que sean

³² Íbidem. Pág. 234.

³³ Íbidem. Pág. 235.

³⁴ Ídem.

suficientes para tal fin, es decir, la Nación misma debe constituir su propio patrimonio:

“La distribución de los materiales aptos para esa nutrición da lugar a las categorías de mío, tuyo y suyo, en una palabra, al poder soberano. En efecto, donde el Estado no se ha constituido, existe, como hemos manifestado anteriormente, una situación de guerra perpetua de cada uno contra su vecino. Por tanto, cada cosa pertenece a quien la tiene y la conserva por la fuerza, lo cual no es ni propiedad, ni comunidad, sino incertidumbre... En esta distribución, la primera ley se refiere a la división del país mismo: en ella el soberano asigna a cada uno una porción, según lo que él mismo, y no un súbdito cualquiera o un cierto número de ellos, juzgue conforme a la equidad y al bien común... De ello podemos inferir que la propiedad que un súbdito tiene en sus tierras consiste en un derecho a excluir a todos los demás súbditos del uso de las mismas, pero no a excluir a su soberano, ya sea éste una asamblea o un monarca. En efecto, considerando que el soberano, es decir, el Estado (cuya persona representa) no hace otra cosa sino ordenar la paz y seguridad común, mediante la distribución de las tierras, dicho reparto debe considerarse hecho para ese mismo fin... En la distribución de tierras puede ocurrir que el Estado mismo tenga asignada una porción, y sus representantes la posean e incrementen; y que esta porción pueda hacerse suficiente para sostener el total dispendio que exigen la paz común y la defensa necesaria...”³⁵.

Por otra parte, en palabras del maestro Gabino Fraga, la razón que motiva la existencia de la Expropiación es la siguiente:

“Puede suceder que el propio Estado necesite para algunas de sus atenciones, bienes que formen parte de la propiedad privada y que no pueda obtenerlos por medio de arreglos contractuales con sus dueños. Como en tal caso el cumplimiento de las atribuciones del Estado sufriría sensiblemente si los medios necesarios sólo fueran suministrados cuando concurre la voluntad de un particular,

³⁵ Hobbes, Thomas. “Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil” Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición en español. México, 1980. págs. 203 a 205.

desde tiempos remotos se ha reconocido en la legislación una forma por la que el Estado puede unilateralmente llegar a adquirir esos bienes.”³⁶

El doctor Serra Rojas por su parte agrega:

“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... La expropiación se justifica por los elevados fines que el Estado tiene a su cargo, apremiado por las urgentes e ineludibles necesidades sociales. Un Estado soberano es el supremo regulador de la vida colectiva, por lo que el ejercicio de ese poder soberano le permite eliminar los escollos que dificulten la acción administrativa.”³⁷

II. CONCEPTO Y ELEMENTOS

Ahora bien, sobre el concepto de Expropiación no existe gran disputa entre la doctrina nacional e internacional, ya que, francamente, la expropiación es en sí una figura jurídica relativamente simple, aunque en el fondo existen diferencias sutiles en cuanto a la forma en la que ésta debe llevarse a cabo o en cuanto a los órganos estatales que deben participar en el proceso, lo cual constituyen algunas de las hipótesis que se plantean en el presente estudio.

Para el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gabino Fraga, la expropiación es:

“...un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad

³⁶ Fraga, Gabino. Op. Cit. Págs. 374 y 375.

³⁷ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Págs. 430 y 431.

pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad”³⁸.

El Doctor Andrés Serra Rojas apunta:

“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”³⁹.

El Licenciado Rafael I. Martínez Morales establece que la Expropiación es:

“...el acto unilateral de la administración pública para adquirir bienes de los particulares, por causa de utilidad pública y mediante indemnización.”⁴⁰

Para el Licenciado Germán Fernández del Castillo, la Expropiación es:

“...el acto por el cual el Estado, por medio de los órganos autorizados al efecto por la ley, priva a alguna persona de su propiedad por una causa de utilidad pública y a cambio de la indemnización correspondiente.”⁴¹

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recientemente ha definido la expropiación de la siguiente manera:

³⁸ Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 375.

³⁹ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Segundo Curso. Pág. 431.

⁴⁰ Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo 3er. y 4o. Cursos. Tercera Edición. Oxford University Press México. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Pág. 41.

⁴¹ Fernández Del Castillo, Germán. La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual. Segunda Edición. Fondo para la Difusión del Derecho de la Escuela Libre de Derecho. México, 1987. Pág. 73.

“...es una potestad administrativa dirigida a la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien particular decretada por el Estado, con el fin de adquirirlo.”⁴²

De las definiciones antes aportadas resaltan los siguientes elementos coincidentes:

1.- La identificación que hace el Estado de una necesidad pública, social o nacional, que sólo puede ser satisfecha a través de un determinado bien que pertenece a un particular, o, en otras palabras, la existencia de una causa de utilidad pública, social o nacional;

2.- La voluntad del Estado, expresada a través de la Administración Pública, y con fundamento en la Ley, por virtud de la cual adquiere a favor de la Nación la propiedad de un bien perteneciente a un particular; y,

3.- La obligación a cargo del Estado de indemnizar justamente al particular por la transmisión forzosa de su propiedad.

III. NATURALEZA JURÍDICA

Ahora bien, como ya antes se estableció en el apartado II que antecede, para cumplir de manera eficaz su objeto, el Estado, como administrador de los bienes de la Nación, debe hacerse de un conjunto de bienes que utilizará en provecho de su población. Ese conjunto de bienes propiedad de la Nación, administrados por el Estado, denominado comúnmente como el régimen patrimonial del Estado, es definido por el maestro Gabino Fraga como el:

⁴² Jurisprudencia 2a./J. 124/2006, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Septiembre de 2006. Página: 278. Publicada bajo el rubro: “EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEBE RESPETARSE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DEL DECRETO RELATIVO”. Número de Registro en IUS: 174,253.

“...conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones”⁴³

Como cualquier otro patrimonio, se compone de los bienes que son propiedad de la Nación bajo las modalidades que la Constitución y las diversas leyes establecen.

Conforme a las distintas leyes que configuran nuestro sistema jurídico, son diversos los modos con los que cuenta la Nación para adquirir el dominio de bienes, comprendiéndose dentro de estos, por citar algunos:

“...los que va adquiriendo como consecuencia de sus transacciones con los particulares,... los que el propio Estado adquiere por virtud de aplicación de determinadas leyes, como las de nacionalización y de bienes vacantes...”⁴⁴,

Los que adquiere por medio de “confiscación, y decomiso, requisición... y servidumbres administrativas...”⁴⁵, y los que adquiere por medio de Expropiación.

Así pues, la expropiación es, entre otras cosas, un modo con el que cuenta la Nación para adquirir la propiedad, o, en palabras distintas, es una forma de extinción del régimen de propiedad privada, al pasar ésta a ser dominio de la Nación.

Por otro lado, en el apartado sobre el acto administrativo, se estableció que el acto administrativo es una declaración de voluntad unilateral externa materialmente ejecutiva, que emana de una autoridad administrativa y que tiene por objeto crear, modificar, transmitir o extinguir derechos y/u obligaciones en la esfera jurídica de la autoridad que lo emite, de otra autoridad o de los particulares;

⁴³ Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 343.

⁴⁴ Íbidem. Pág 374.

⁴⁵ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Segundo Curso, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Editorial Porrúa. Vigésimo Tercera Edición, México, 2004. Pág. 429.

también se habló de que existen diversas clases de actos administrativos, de entre los que destacan, apreciándolos por razón de su contenido, aquellos destinados a limitar la esfera jurídica de los particulares, de entre los cuales se encuentra la expropiación.

Bajo este orden de ideas, la expropiación es la declaración de voluntad unilateral externa materialmente ejecutiva, que emana de la Administración Pública y que tiene por objeto extinguir el derecho de propiedad que un particular ejerce sobre un bien.

Habiendo establecido la justificación de la Expropiación, los elementos que la componen, y algunas notas características sobre su naturaleza jurídica, resulta pertinente ofrecer un concepto propio de Expropiación (esto, sin perjuicio de que más adelante dentro del presente estudio se replantee el propio concepto, una vez que en el apartado respectivo se analicen cuáles son los poderes del Estado que intervienen en el proceso expropiatorio). Así, Expropiación es el acto administrativo por virtud del cual el Estado adquiere la propiedad de un bien que necesita para satisfacer una necesidad pública, mediante el pago al particular de una indemnización, la cual debe ser justa en su alcance y oportuna en tiempo.

IV. CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA

a) CONCEPTO

Uno de los dos elementos más característicos de la expropiación, es que ésta sólo procede por causa de utilidad pública.

Según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el concepto de Utilidad Pública lógicamente debe entenderse conforme a la acepción natural y genuina de

las palabras y conforme a la naturaleza y esencia de las cosas⁴⁶, esto es, como aquello que satisface una necesidad pública y redundante en beneficio de la colectividad.⁴⁷ En época reciente, el máximo Tribunal de la Nación recalcó que se considerarán de utilidad pública actos tales que tiendan a:

“...aprovechar eficientemente la tierra, captar divisas, ordenar el crecimiento urbano y crear empresas, lógicamente se traduce en la satisfacción de necesidades colectivas, como son elevar el nivel de vida de la población, el aumento de las fuentes de trabajo, una mayor actividad económica y, en general, el logro de un desarrollo más acelerado en beneficio de la colectividad”⁴⁸.

Asimismo, la Corte agregó que la noción de utilidad pública debe comprender todas aquellas necesidades económicas, sociales, sanitarias e inclusive estéticas, que puedan ser requeridas. Advierte que el concepto de utilidad pública comprende tres causas:

- 1) La pública propiamente dicha, cuando el bien expropiado es destinado a obras o servicios públicos.
- 2) La social, que satisface inmediata y directamente a una clase social determinada, y mediata e indirectamente a la colectividad.
- 3) La nacional, que satisface las necesidades del país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que como entidad política le afecten.

⁴⁶ Tesis aislada dictada en Materia Administrativa en la Quinta Época por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 919 del Tomo IV del Semanario Judicial de la Federación, bajo el rubro: “UTILIDAD PÚBLICA”. Número de Registro en IUS: 289,890.

⁴⁷ Tesis aislada dictada en Materia Administrativa en la Quinta Época por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 919 del Tomo IV del Semanario Judicial de la Federación bajo el rubro: “UTILIDAD PÚBLICA”. Número de Registro en IUS: 289,891.

⁴⁸ Jurisprudencia firme número CXX/1997, de fecha 1 de julio de 1997 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 19 del Tomo VI, correspondiente a Julio de 1997 del Semanario Judicial de la Federación, publicada bajo el rubro: “TURISMO, LEY DE FOMENTO AL, DEL ESTADO DE GUERRERO. LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA PREVISTA EN SU ARTÍCULO 6o. NO ES INCONSTITUCIONAL”. Número de Registro en IUS 198213

El criterio de la Corte antes señalado, se transcribe a continuación:

“EXPROPIACIÓN. CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al concepto de utilidad pública, ha sustentado diversos criterios, en los que inicialmente señaló que las causas que la originan no podrían sustentarse en dar a otro particular la propiedad del bien expropiado, sino que debía ser el Estado, en cualquiera de sus tres niveles, quien se sustituyera como propietario del bien a fin de conseguir un beneficio colectivo a través de la prestación de un servicio o realización de una obra públicas. Posteriormente amplió el concepto comprendiendo a los casos en que los particulares, mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de alcanzar los objetivos en beneficio de la colectividad. Así, esta Suprema Corte reitera el criterio de que el concepto de utilidad pública es más amplio, al comprender no sólo los casos en que el Estado (Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal o Municipios) se sustituye en el goce del bien expropiado a fin de beneficiar a la colectividad, sino además aquellos en que autoriza a un particular para lograr ese fin. De ahí que la noción de utilidad pública ya no sólo se limita a que el Estado deba construir una obra pública o prestar un servicio público, sino que también comprende aquellas necesidades económicas, sociales, sanitarias e inclusive estéticas, que pueden requerirse en determinada población, tales como empresas para beneficio colectivo, hospitales, escuelas, unidades habitacionales, parques, zonas ecológicas, entre otros, dado que el derecho a la propiedad privada está delimitado en la Constitución Federal en razón de su función social. Por ello, atendiendo a esa función y a las necesidades socioeconómicas que se presenten, es evidente que no siempre el Estado por sí mismo podrá satisfacerlas, sino que deberá recurrir a otros medios, como autorizar a un particular para que preste un servicio público o realice una obra en beneficio inmediato de un sector social y mediato de toda la sociedad. En consecuencia, el concepto de utilidad pública no debe ser restringido, sino amplio, a fin de que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas y, por ello, se reitera que, genéricamente, comprende tres causas: a) La pública propiamente dicha, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicas; b) La

social, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediatamente a toda la colectividad; y c) La nacional, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional.”⁴⁹

b) ELEMENTOS DE LA UTILIDAD PÚBLICA

No obstante lo anterior, el Licenciado Germán Fernández del Castillo refiere que la Utilidad Pública, para ser reputada como tal, no sólo debe entenderse en el sentido literal de sus palabras, sino que también debe revestir determinados elementos:

“La utilidad es la cualidad que atribuimos a las cosas de satisfacer nuestras necesidades y, por lo tanto, para que haya utilidad pública se requieren los siguientes elementos:
1. Una necesidad pública que debe ser satisfecha. 2 Un objeto considerado como capaz de satisfacer esa necesidad.
3. El posible destino en concreto del objeto a la satisfacción de la necesidad.”⁵⁰

El Doctor Ignacio Burgoa manifiesta que el concepto de utilidad pública es eminentemente económico, ya que al referirnos a éste, nos referimos a necesidades, satisfactores e idoneidad entre ambos:

“El concepto de utilidad pública es eminentemente económico. La idea de utilidad en general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma debe aplicarse. Se dice, por ende, que hay utilidad cuando el bien satisfactor colma una necesidad preexistente, para cuyo efecto se requiere que entre aquél y éste haya una cierta adecuación o idoneidad. Por tanto, para que exista una causa o motivo de utilidad pública, se requiere que haya, por un lado, una necesidad pública, esto es, estatal,

⁴⁹ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Marzo de 2006. Página: 1412. Tesis: P./J. 39/2006. Número de Registro en IUS: 175593

⁵⁰ Fernández Del Castillo, Germán. Op. Cit. Pág. 75.

social, o general, personalmente indeterminada, y por otro, un objeto susceptible económicamente de colmar o satisfacer dicha necesidad. Constitucionalmente, pues, la expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento o existencia de estos dos elementos o condiciones: a), que haya una necesidad pública; y b), que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola. No concurriendo dichas dos circunstancias, cualquier expropiación que se decreta respecto de un bien, es evidente y notoriamente inconstitucional. Puede haber, en efecto, una necesidad pública que satisfacer, pero si la cosa materia de la expropiación es inadecuada para satisfacerla, no existirá utilidad pública y, por tanto, el acto expropiatorio violará la Ley Suprema.”⁵¹

c) CLASES DE UTILIDAD PÚBLICA

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (con base en la Exposición de Motivos de la Ley de Expropiación, tal y como se expondrá en el Capítulo Segundo del presente estudio) ha definido que la Utilidad Pública puede ser entendida de tres distintas maneras:

“...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 mediatamente a toda la colectividad; y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país, de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional.”⁵²

⁵¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Trigésimo Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 2000. Pág. 470.

⁵² Tesis aislada en Materia Administrativa de la Quinta Época emitida por la Segunda Sala; publicada en la página 2571 del Tomo L del Semanario Judicial de la Federación bajo el rubro: “EXPROPIACION, QUE DEBE ENTENDERSE POR UTILIDAD PUBLICA.”. Número de Registro en IUS 333,788.

En adición a lo anterior, el Doctor Burgoa asevera que la utilidad social (una de las tres formas que reviste la utilidad pública) puede manifestarse de diversas maneras:

“Así, la primera hipótesis de interés social estriba en el designio de satisfacer cualquier necesidad que padezca la comunidad; en otra hipótesis, dicho interés se revela en la evitación de todo daño que experimente o pueda sufrir inminentemente la colectividad; asimismo, en una tercera hipótesis, el interés social se manifieste en la procuración de un bienestar para la comunidad, en el mejoramiento de las condiciones vitales de los sectores mayoritarios de la población, o en la solución de los problemas socio-económicos y culturales que los afecten.”⁵³

d) DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA CALIFICACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA

Adelantándonos al contenido del Capítulo Tercero del presente estudio, conviene aclarar cuál es la función de cada uno de los Poderes de la Unión, no por cuanto a todo el proceso expropiatorio se refiere, sino únicamente en tratándose de las causas de utilidad pública por las que procede la Expropiación: al Poder Legislativo le corresponde determinar en ley cuáles son las causas de utilidad pública por las que procede la Expropiación; al Poder Ejecutivo, determinar y demostrar en cada caso concreto, dentro del expediente que con motivo de la expropiación se inicie, que el bien que expropiará satisfará una de las causas de utilidad pública previstas por el legislador⁵⁴; y, a cargo del Poder Judicial correrán tres deberes:

⁵³ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 472.

⁵⁴ Respecto de las atribuciones que al Poder Legislativo y al Ejecutivo corresponden por cuanto hace a la Causa de Utilidad Pública que debe mediar en toda expropiación, nuestros más altos Tribunales se han pronunciado de la siguiente manera: “Tesis aislada, Materia(s):Administrativa, Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 205-216 Sexta Parte, Tesis: Página: 221. EXPROPIACION. FASES DEL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACION DE UTILIDAD PUBLICA. En la expropiación, según el derecho positivo mexicano, la calificación jurídica de la utilidad pública se verifica a través de un acto formal y materialmente legislativo; en materia federal y local para el Distrito Federal es la Ley de Expropiación la que en su artículo 1o. define los supuesto de procedencia de la institución que se estudia. La actualización de estos supuestos y su aplicación a la realidad es atribución del Poder Ejecutivo Federal, por cuanto a éste corresponde declarar que en un caso concreto hay utilidad pública que amerita la adquisición

1.- Calificar si la causa de utilidad pública establecida por el legislador, verdaderamente lo es, esto es, determinar si la hipótesis normativa constituye una causa de utilidad pública. El órgano judicial respectivo realizará este estudio cuando un particular agraviado, a través del Juicio de Amparo, impugne la inconstitucionalidad de la causa de utilidad pública prevista por el legislador en la Ley⁵⁵.

2.- Calificar si el caso concreto se actualiza a la hipótesis normativa, es decir, determinar si la causa de utilidad pública en la que el Poder Ejecutivo se fundamentó para decretar la Expropiación, se encuentra justificada.

3.- Fijar el valor comercial del bien expropiado a fin de establecer el monto que importará la indemnización.

d) CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA

El artículo 1 de la Ley de Expropiación, señala que serán causas de utilidad pública que justifiquen la expropiación de un bien, las siguientes:

forzosa de bienes vía la acción expropiatoria. Esta declaración de utilidad pública supone necesariamente dos momentos distintos dentro del procedimiento que le precede: en uno, la administración verifica la existencia concreta de una necesidad general o de un requerimiento social que exige satisfacción, es decir, advierte que se está en presencia de alguna de las hipótesis previstas en el artículo 1o. de la Ley de Expropiación; en el otro, la autoridad identifica los bienes que por sus características o cualidades son indispensables para la satisfacción del interés social y que, por ende, deben ser objeto de la expropiación para ser destinado al fin que se persigue. De la conjunción de estos dos momentos, esto es, de la adecuación del bien a los requerimientos sociales del caso concreto dependerá la constitucionalidad del acto expropiatorio, pues sólo puede decirse que existe utilidad pública cuando se explique razonadamente la necesidad de privar a una persona de sus bienes para afectarlos a un destino distinto. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO." Número de Registro en IUS: 247802.

⁵⁵ Respecto de la atribución en comento que al Poder Judicial corresponde, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado de la siguiente manera: "Materia(s):Constitucional, Administrativa, Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LXV, Tesis: , Página: 4438, EXPROPIACION, EL PODER JUDICIAL TIENE FACULTADES PARA APRECIAR LAS CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA. La soberanía de los Estados para establecer las causas de utilidad pública que ameritan la ocupación de la propiedad particular, está limitada por el Pacto Federal; y como el artículo 27 constitucional se consagra como garantía individual, que la expropiación de la propiedad privada sólo podrá realizarse por causas de utilidad pública, debe estimarse que la Justicia Federal está plenamente capacitada para decidir en el juicio de amparo, si las leyes de la Federación o de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, respetan esa garantía, esto es, si fijan, para que proceda la ocupación de la propiedad particular, causa de real y verdadera utilidad pública y se ordenan el pago inmediato de la indemnización correspondiente." Número de Registro en IUS: 329,172.

“Artículo 1o.- Se consideran causas de utilidad pública:

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

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y

túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

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

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

notables de nuestra cultura nacional;

V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento

de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los

procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios,

plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

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

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

VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o

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

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

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

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

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.”

V. INDEMNIZACIÓN

a) GENERALIDADES

El Diccionario de la Lengua Española define al verbo indemnizar de la siguiente manera: “Resarcir de un daño o un perjuicio”⁵⁶. El resarcir de un daño o un perjuicio, implica dos cuestiones que deben señalarse aquí, aún cuando parezcan verdad de Perogrullo:

1.- El hecho de que exista un resarcimiento por un daño o un perjuicio, implica, necesariamente, la existencia previa de un daño o un perjuicio.

2.- Resarcir implica a su vez, hacer una compensación, reparar el daño o el perjuicio ocasionado. Lo anterior se aclara dado que, el resarcimiento de un daño o un perjuicio, a través de una indemnización, debe generar una igualdad de condiciones, entre las que existían antes de que se ocasionara el daño o perjuicio, y las que existen después de causados éstos, por ello, causado un daño o perjuicio, este debe ser reparado por quien lo causó de modo tal que quien lo toleró, no sufra una merma en su patrimonio, ni repute tampoco un crecimiento de éste; es decir, el resarcimiento de un daño o un perjuicio a través del pago de una indemnización no debe representar ni una pérdida ni una ganancia para el agraviado, simplemente, una continuación equivalente de su haber.

Así pues, la indemnización que el Estado debe pagar por la expropiación de un bien debe ser suficiente para que el patrimonio del expropiado sea equivalente antes de la expropiación y después de ésta, es decir, la indemnización debe constituir una verdadera sustitución económica del bien expropiado. Lo anterior ha sido explicado por diversos tribunales españoles:

⁵⁶ Diccionario de la Lengua Española. Décimo Novena Edición. Madrid, 1970. Pág. 740.

“En este sentido, la Sala de Valladolid, dictó sentencia en 24 de octubre de 1983, conformada por la sentencia de 23 de febrero de 1985, cuyo contenido ratifica la doctrina sentada en sentencia de 16 de febrero del mismo año 1985, y así se mantiene en muchas sentencias posteriores y anteriores, por ejemplo la de 30 de abril de 1985 (1985/1738), que es principio fundamental en materia de expropiación forzosa que no ha de existir privación de su propiedad a una persona sin que haya compensación económica del bien que ha salido de su patrimonio, sustitución que ha de hacerse de forma que no se produzca enriquecimiento indebido para el expropiante o para el expropiado, y así lo ha venido reconociendo con reiteración el Tribunal Supremo —entre otras cosas, en sentencias de 10 de diciembre de 1973 y 28 de septiembre de 1974—. Sigue insistiendo el Tribunal Supremo en su sentencia de 28 de noviembre de 1984 (1984/5966), en que toda expropiación debe estar acompañada de la pertinente indemnización, diciendo que el principio fundamental a que responde el instituto expropiatorio, no es otro que aquél que se ve privado por razones de utilidad pública o necesidad social de un bien o derecho reciba una compensación dineraria que no represente para el expropiado un enriquecimiento injusto ni tampoco una merma injustificada de su patrimonio. Igualmente en la sentencia de 17 de junio de 1987 (1987/4209) dice que el instituto expropiatorio descansa en la idea fundamental de alcanzar la equilibrada compensación patrimonial para que permanezca indemne la situación del afectado, no obstante la privación coactiva que se le impone por razones de interés público.”⁵⁷

La indemnización que corre a cargo del Estado es el pago que éste, por mandato Constitucional y legal, debe hacer a un particular por la expropiación por causa de utilidad pública de un bien de su propiedad, y el justiprecio de la indemnización es, precisamente, que el monto que el Estado pague al particular por concepto de indemnización sea igual al monto que la ley que reglamente la expropiación señale debe ser pagado; así, si en un tiempo y lugar determinados, la ley que reglamenta a la expropiación señala que la indemnización corresponderá al

⁵⁷ López-Muñiz Goñi, Miguel. Expropiación Forzosa, El Justiprecio. Guía Práctica y Jurisprudencia. Segunda Edición. Editorial Colex. Madrid, 2000. Págs. 35 y 36.

valor fiscal del bien expropiado, entonces la indemnización pagada deberá corresponder exactamente a ese valor fiscal; si por el contrario, y tal y como ocurre en nuestra legislación, la ley de la materia indica que el monto de la indemnización corresponderá al valor comercial del bien, es entonces ése y no otro el valor que debe pagarse y, en uno y otro casos, el justiprecio de la indemnización significará que ésta haya sido determinada conforme a la ley. Diversos doctrinarios españoles han definido desde el punto de vista de su naturaleza al justiprecio de la siguiente manera:

“Desde el punto de vista de su naturaleza, el justiprecio es una carga ex constitutione que condiciona la licitud y eficacia de la expropiación.”⁵⁸

Aun cuando el primer párrafo del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, y que por éste hecho, el Estado puede, en beneficio de la colectividad, adueñarse de un bien del dominio de un particular, el Estado tiene, también por mandato Constitucional, el deber de pagar al particular perjudicado una indemnización.

Lo anterior obedece fundamentalmente a que en términos de la fracción IV del Artículo 31 Constitucional, si bien es cierto es una obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, también es cierto que esto debe ser de manera proporcional y equitativa, y, si el Estado se adueñare de un bien propiedad de un particular, sin darle nada a cambio, entrañaría una violación los Principios de Proporcionalidad y Equidad en la contribución al gasto público, ya que en los hombros de un ciudadano, y no de los demás, recaería todo el peso de realizar tal contribución. Lo anterior lo refrenda el Doctor Gabino Fraga:

⁵⁸ López Menudo, Francisco y Otros. Op. Cit. Pág. 193.

“Es que la expropiación no constituye, como el impuesto, una carga que se distribuya proporcional y equitativamente entre todos los individuos. En la expropiación el Estado hace recaer todo el gravamen sobre una persona y la priva de su propiedad sin que a los demás individuos, en situaciones semejantes, los afecte en la misma forma. En esas condiciones el principio de igualdad de los particulares ante las cargas públicas se contrariaría si el expropiado fuera el único que tuviera que contribuir con su propiedad para un objeto que beneficia a toda la colectividad. Es equitativo que ésta reporte también la carga, y la forma en que la sufre es por medio del impuesto que sirve para el pago de la compensación que debe otorgarse.”⁵⁹

También lo señala así el maestro Germán Fernández del Castillo:

“Es principio elemental de economía financiera, declarado en la frac. IV del artículo 31 de la Constitución, que las cargas públicas deben distribuirse proporcional y equitativamente, lo cual no quedaría satisfecho con la desposesión lisa y llana que se hiciera a un individuo de sus bienes, en beneficio de la colectividad, pues en ese caso la carga estaría soportada indebidamente por el expropiado. Por eso la expropiación en sí misma no puede ser una fuente de acrecentamiento de los bienes del estado, ni tampoco una merma en el patrimonio de quien la sufre.”⁶⁰

Para el Doctor Burgoa Orihuela la indemnización es el principal elemento de la expropiación ya que, de no existir ésta compensación económica, se desnaturalizaría la figura de la expropiación y se reduciría a una simple confiscación de bienes, prohibida por el artículo 22 de la Carta Magna:

“La importancia jurídica de la indemnización, además de ser una condición constitucional sine qua non del acto expropiatorio, se destaca como factor claramente distintivo entre éste y la confiscación, la cual consiste en el

⁵⁹ Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 375.

⁶⁰ Fernández del Castillo, Germán. Op. Cit. Pág. 87.

apoderamiento, por parte del Estado, de bienes de particulares, sin otorgar a éstos ninguna contraprestación.”⁶¹

El Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito contradice el planteamiento sostenido por el Doctor Burgoa al aseverar que el incumplimiento por parte del Estado de pagar la indemnización que a un particular debe con motivo de la expropiación de alguno de sus bienes, no es más que eso, un incumplimiento, y no debe tomarse por confiscación de bienes ya que la diferencia entre esta figura y la expropiación no radica en que en la última se indemniza al propietario y en la primera no, sino que la diferencia estriba en que un decreto expropiatorio resulta luego de un procedimiento, de la creación de un expediente en el que la autoridad demuestra la causa de utilidad pública que conduce a la expropiación, mientras que, en la confiscación de bienes, no hay procedimiento alguno que rija el actuar de la autoridad, constituyendo ésta la diferencia específica entre ambas figuras jurídicas. Dicho criterio jurisprudencial es del tenor literal siguiente:

“EXPROPIACION. INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE LA INDEMNIZACION POR CONCEPTO DE. NO DESVIRTUA SU NATURALEZA PARA CONVERTIRLA EN ACTO DE CONFISCACION.”

Y con el siguiente texto: Cuando la afectación de los bienes inmuebles se lleva a cabo mediante un acuerdo expropiatorio previa la acreditación de la necesidad de satisfacer una causa de utilidad pública, el cumplimiento del pago de la indemnización por parte del Gobierno del Estado no desvirtúa la naturaleza jurídica de la expropiación para convertirla en confiscación de bienes, puesto que la confiscación es la privación de bienes por parte del Estado sin que medie algún procedimiento o sin apoyo legal alguno, por lo que, si en todo caso no se ha cubierto el monto de la indemnización correspondiente, ello únicamente revela un incumplimiento por parte del Estado de una parte de lo ordenado en el acuerdo de expropiación relacionado con el pago y respecto del cual la propia Ley de Expropiación prevé

⁶¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 475.

el procedimiento para exigir la justa indemnización, pudiendo la parte afectada en todo caso acudir ante los Tribunales competentes en demanda del pago de la misma.”

62

b) PLAZO

Uno de los temas más controvertidos en cuanto a la expropiación lo es el plazo con el que cuenta el Estado para pagar al particular afectado el monto de la indemnización. Lo anterior dado que la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 el legislador previó que “La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y **previa** indemnización.”, mientras que, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 establece que “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y **mediante** indemnización”.

De que se promulgó la Constitución de 1917 a la fecha en la que se promulgó la Ley de Expropiación de 1936, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la indemnización debía ser pagada simultáneamente al acto expropiatorio, considerando violatorias de Garantías Individuales las leyes que establecieran un plazo para el pago de la indemnización:

“INDEMNIZACION.

El requisito de la mediante indemnización, es indispensable para que puedan efectuarse, constitucionalmente, las expropiaciones; e interpretando el artículo 27 constitucional, se adquiere el convencimiento de que tal indemnización debe ser, si no previa, cuando menos de presente y simultánea con el acto de la expropiación. La Carta Magna

⁶² Tesis aislada en Materia Administrativa número XV. 1o. 30 A, de la Octava Época. Publicada en la página 378 del Tomo XIV, de Diciembre de 1994 del Semanario Judicial de la Federación. Emitida por el PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO QUINTO CIRCUITO. Número de Registro en IUS: 209,740.

no autoriza a que se reconozca simplemente el derecho a la indemnización; quiere que ésta se realice.”⁶³

“EXPROPIACIÓN.

El artículo 27, al decretar que las expropiaciones solo puedan hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido, no que ésta queda incierta o que pueda hacerse posteriormente, sino que se haga al mismo tiempo que la expropiación; y las leyes que ordenan la expropiación en otra forma, importan una violación de garantías”⁶⁴

Una vez que entró en vigor la Ley de Expropiación de 1936, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el vocablo “mediante” introducido en el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, debía ser interpretado en el sentido de que la indemnización podía ser pagada en forma simultánea al acto expropiatorio, o posterior, y siempre cuando dicho pago se hiciese sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido y lo permitan las posibilidades del erario, de lo que se sigue que el artículo 20 de la Ley de Expropiación, que establece que la autoridad expropiante será la que fije la forma y los plazos en que la indemnización deba pagarse, no abarcando nunca un periodo mayor de un año, viola el artículo 27 constitucional, pues la palabra "mediante" sólo puede significar que se condiciona la expropiación al pago del bien expropiado, o sea, que se hace a cambio de cierta cantidad que se cubra por esos bienes. El criterio jurisprudencial en el que la Corte establece lo antes dicho, es el siguiente:

“EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE.”

Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, y de una manera que

⁶³ Tesis aislada en Materia Administrativa. Quinta Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo IV, Página: 920. Número de Registro en IUS: 289,892.

⁶⁴ Tesis aislada en Materia Administrativa. Quinta Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo IX Página: 672. Número de Registro en IUS: 810,244.

permita al expropiado disfrutar de ella, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garantías.⁶⁵

El criterio anterior aún no ha sido superado, pues sólo existen tres precedentes emanados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lo contradicen, señalando que las leyes que fijan un término o plazo para cubrir la indemnización no son violatorias de garantías (como lo es el artículo 20 de la Ley de Expropiación, que dispone que la autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de diez años) en la medida que no dejan en plena libertad a la autoridad para que cubra la indemnización en el plazo establecido, tornándola ilusoria o irreal, sino que sólo le fijan un plazo máximo para pagar tal indemnización. Tal criterio es del tenor literal siguiente:

“EXPROPIACIÓN. EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY APLICABLE EN MATERIA FEDERAL, VIGENTE HASTA 1993, EN CUANTO AL PLAZO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN, NO ES INCONSTITUCIONAL.”

Del examen de las ejecutorias que integran la jurisprudencia publicada en el Apéndice de 1988, Segunda Parte, Volumen II, página 1388, con el rubro: "EXPROPIACIÓN, INDEMNIZACIÓN EN CASO DE.", se sigue que el alcance que debe otorgarse a la misma en cuanto concluye que "la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garantías", es el de que tal violación se produce cuando el ordenamiento impide que la indemnización se cubra a raíz del acto posesorio del bien expropiado sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente su monto, a fin de que no se torne ilusoria sino real y oportuna, fijando un plazo determinado demasiado largo para su pago, como lo establecían las leyes reclamadas en los amparos en que se dictaron las ejecutorias respectivas, que consignaban el pago a plazos durante veinte años o en un tiempo no menor a veinte años. La jurisprudencia que se examina no contempla el caso de leyes en las que se establezca que la

⁶⁵ Jurisprudencia en Materia Administrativa. Quinta Época. Segunda Sala. Fuente: Apéndice de 1995, Tomo III, Parte SCJN, Tesis 64, Página: 45. Número de Registro en IUS: 390,954.

forma y plazos para que la indemnización se cubra se fijará por la autoridad expropiante, fijándose a ésta un periodo máximo para ello. Por tanto, el artículo 20 de la Ley de Expropiación aplicable en materia federal, vigente hasta mil novecientos noventa y tres, al disponer que "la autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de diez años", no viola el artículo 27 constitucional en la medida que no deja en plena libertad a la autoridad para que cubra la indemnización en el plazo de diez años, tornándola ilusoria o irreal, sino que sólo le fija un plazo máximo para pagar tal indemnización. El precepto constitucional no exige que la indemnización sea cubierta con anterioridad al acto posesorio del bien expropiado, pues si la expropiación por causa de utilidad pública como acto de soberanía responde a necesidades sociales urgentes, éstas podrían resultar afectadas e insatisfechas si no pudiese disponerse del bien hasta que se cubriera la indemnización, cuando que los derechos y necesidades de índole social se encuentran por encima del derecho subjetivo meramente individual del afectado por el acto expropiatorio, de ser compensado por la privación o limitación que tal acto implica. La exigencia constitucional consiste, por ende, en cubrir la indemnización en un plazo razonable tomando en cuenta el tiempo necesario para determinar su monto y entregarlo al afectado, a fin de que la compensación que para éste representa no se torne ilusoria e irreal, con la salvedad de que cuando el Estado expropie para llenar una función social de urgente realización y sus condiciones económicas no permitan el pago de la indemnización en las condiciones mencionadas, pueda ordenarse tal pago dentro de las posibilidades del Erario pues, de nueva cuenta, en este supuesto, la satisfacción de la necesidad social se encuentra por encima del derecho del afectado a ser resarcido del perjuicio que le ocasiona el acto expropiatorio."⁶⁶

En opinión del Doctor Burgoa Orihuela, toda vez que el Estado está facultado para expropiar bienes en forma unilateral, también lo está para fijar las condiciones en que debe pagarse la indemnización; luego entonces, el momento

⁶⁶ Tesis aislada en Materia Administrativa, Constitucional número P. CXIX/97. Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Julio de 1997, Página 10. Número de Registro en IUS: 198,204.

del pago puede ser fijado por el Estado, de acuerdo a sus posibilidades, y a efecto de proteger los derechos de los particulares, es procedente que en la ley se fije un plazo mínimo dentro del cual debe pagarse la indemnización:

“Nosotros estimamos que, siendo la indemnización la contraprestación que el Estado realiza a favor del afectado por un acto expropiatorio, debe responder como tal, es decir, que la persona privada de algún bien debe recibir el importe de éste. Ahora bien, como es el Estado quien por conducto de las autoridades competentes realiza unilateralmente, en forma imperativa, la expropiación, luego también fija las condiciones en que se debe prestar la indemnización a favor del afectado. Por eso la entidad política es la que, de acuerdo con su situación económica, establece la época de pago de la indemnización. Dicha época, por otra parte, nunca debe ser aplazada o incierta, puesto que entonces no habría contraprestación a favor del afectado por una expropiación, debido a que éste nunca recibiría el importe del bien expropiado. Por ello, la legislación secundaria, que es a la que compete, según Fraga, delimitar la época de pago de la indemnización, debe fijar un término máximo para que tenga lugar este acto, de tal manera que la autoridad que a nombre del Estado decreta la expropiación, no pueda aplazar el cumplimiento de la mencionada contraprestación indefinidamente.”⁶⁷

Así las cosas, a modo de conclusión debe reiterarse que, según nuestro más alto Tribunal, la indemnización por expropiación debe ser pagada, si no simultáneamente, sí por lo menos luego que lo permita la economía del Estado, sin que ello exceda del plazo de un año contado a partir de la declaratoria de expropiación, tal y como lo establece el artículo 20 de la Ley de Expropiación:

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

⁶⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Págs. 476 y 477.

c) MONTO

El segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

“...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 fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.”⁶⁸

Así, la Constitución establece dos supuestos bajo los cuales debe fijarse el monto de la expropiación:

1.- En caso de que la cosa expropiada tenga asignado un valor fiscal, éste será el monto de la indemnización.

2.- En caso de que el valor de la cosa expropiada no esté fijado en oficinas rentísticas, o, aún cuando tenga asignado un valor fiscal, la cosa expropiada haya sufrido mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, el exceso de valor o el demérito deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial, la cual señalará cuál es el valor intrínseco del bien expropiado.

⁶⁸ Márquez Rábago, Sergio R. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sus reformas y adiciones.” Editorial Porrúa, México. 2003. Pág. 45.

Bajo esta distinción que hace la Constitución, entre cosas cuyo valor está fijado en oficinas rentísticas, cosas que, aunque su valor está fijado en oficinas rentísticas, han sufrido mejoras o deterioros, y cosas cuyo valor no está fijado en ninguna oficina rentística, la Ley de Expropiación de 1936 reproducía en su artículo 10 la misma disposición constitucional. A continuación se transcribe en su integridad el artículo 10 de la Ley de Expropiación que estuvo vigente hasta 1993, a efecto de que el lector se percate de la igualdad existente entre éste y el texto constitucional:

“Artículo 10.- El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, **se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o 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 fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.”⁶⁹

En 1993, y como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, diversas disposiciones legales de nuestro país fueron modificadas, dentro de ellas, el artículo 10 de la Ley de Expropiación, para quedar redactado de la siguiente manera:

“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 inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.”⁷⁰

⁶⁹ Diario Oficial de la Federación de 25 de noviembre de 1936. Pág. 2.

⁷⁰ Ley de Expropiación. Décimo Tercera Edición. Ediciones Luciana. México, 2005. Pág. 195.

Nótese como antes de 1993, independientemente de que el texto legal se adecuaba totalmente al texto constitucional, el valor que debía recibir el bien expropiado era equivalente a su valor fiscal o su valor intrínseco (en caso de no existir aquél, o de ser menor o mayor como consecuencia de la mejoría o deterioro de la cosa), y éste, constituía el monto que el Estado debía pagar al particular a título de indemnización, mientras que ahora, no es el valor fiscal o el intrínseco sino el valor comercial de la cosa el que debe ser pagado al gobernado. Nótese también que aún cuando la Ley de Expropiación sufrió una reforma en 1993 con motivo de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la Constitución no fue modificada, por lo que, por un lado, en la Constitución se establece que el importe de la indemnización será igual al valor fiscal o intrínseco de la cosa expropiada, y, por otro lado, la Ley dice que será el valor comercial el que regule el monto de la indemnización; esto es, hay incongruencia entre un texto y otro.

Independientemente de la inconstitucionalidad del texto legal actual que, como ya vimos, establece que el monto de la indemnización será igual al del valor comercial del bien expropiado, es de señalar que la reforma de 1993 a la Ley implica en sí misma una protección a todos aquellos que evaden la obligación de pagar impuestos por sus bienes. En efecto, el valor catastral de un inmueble debe ser igual a su valor comercial; en caso de que éste fuere menor que aquél, el propietario resultaría perjudicado, ya que tendría a su cargo el deber de pagar un impuesto mayor al que realmente debe; por el contrario (y comúnmente), si el valor catastral es menor al valor comercial de un inmueble, es el fisco quien resulta perjudicado inversamente proporcional a lo que el contribuyente resulta beneficiado, ya que éste pagará un impuesto predial menor al que realmente le corresponde. Así, el hecho de que la Constitución (y el artículo 10 de la Ley de Expropiación, antes de su reforma en 1993) estableciese que será el valor fiscal el que importe el monto de la indemnización, era algo de lo más justo puesto que, aquellos que evadían la carga fiscal de pagar el impuesto que realmente debían,

serían indemnizados en menor cuantía, y, aquellos que pagaban legalmente su impuesto, en caso de ser expropiados, recibirían una indemnización equivalente al patrimonio que les fue desposeído, mientras que, ahora, no importa que los contribuyentes declaren un mayor o menor valor de su propiedad pues, en caso de ser ésta expropiada, recibirán como indemnización el valor comercial de la cosa, y su evasión quedará desapercibida. El entonces diputado Miguel Ángel León Corrales del Partido de la Revolución Democrática hizo esta interesante observación al debatirse en la Cámara Baja el proyecto de reforma a la Ley de Expropiación:

“...Pero en lo que queremos hacer precisión y plantear con toda claridad en esta tribuna, aun cuando las condiciones de discusión que se están dando en esta sesión, es en lo que se refiere al artículo 10, al artículo 20 y al artículo 21 de este artículo 6º de la iniciativa.

En el artículo 10 de la propuesta de modificación del Ejecutivo habla de que las indemnizaciones se harán con base en el valor comercial que tengan inmediatamente antes de la declaratoria de expropiación. Y aunque se afirma en la iniciativa que este valor se calculará con base en el valor fiscal, aceptado por los contribuyentes, queremos precisar que la Ley vigente es una Ley mucho más precisa, que sobre todo obliga a los propietarios que van a ser indemnizados, a asumir las consecuencias que para disminuir el pago de impuestos ellos antes declararon un valor catastral muy por abajo del valor comercial, repito, con objeto de evadir impuestos.

En la Ley vigente, por eso afirmamos que es más precisa, un propietario que, en este caso en la práctica, es un defraudador fiscal, pagará caro, muy caro, el haber evadido impuestos si acaso se justifica una expropiación de sus bienes, lo cual a nosotros nos parece justo, por eso estamos en contra de que con la propuesta de reforma esto se diluya y en la práctica pueda evitarse.

Esta reforma en realidad legaliza una práctica viciosa, ilegal, en la cual algunos propietarios registran catastralmente, repito, sus propiedades, por debajo de su valor real con el claro y evidente propósito de evadir impuestos, pero ellos habían venido exigiendo que las indemnizaciones se les pagasen al valor comercial de sus propiedades.

Yo quiero poner aquí un ejemplo, muy claro, de las implicaciones que esta reforma puede tener al plantear que las indemnizaciones sean pagadas al valor comercial y no al valor catastral, es una idea incluso que va más allá del hecho de que estamos en contra de que se legalice esta manera de evadir impuestos. Luego, otra vez un ejemplo, con la redacción que tiene este artículo 10, simple, sencilla y llanamente, acciones reivindicativas como lo es el Decreto de Expropiación Urbana, que en el año de 1985 permitió la reconstrucción de la ciudad de México a raíz de los sismos de septiembre de ese mismo año, repito, con la redacción de ese artículo 10 esa expropiación urbana, esa acción reivindicativa social que permitió de facto la reconstrucción de esta ciudad, hubiera sido simple sencilla y llanamente imposible. Y planteo este ejemplo para que se tome en justa dimensión lo que aquí estamos discutiendo y no la manera en como se viene abordando esta discusión.

Ahora bien, en lo referente al artículo 20 de este artículo 6º quisiéramos precisar que ese artículo 20 en la Ley vigente, plantea con respecto a los plazos para el pago de las indemnizaciones, que la autoridad fijará un plazo en un máximo de 10 años. En la propuesta del Ejecutivo que hoy aquí discutimos se hacen dos cambios que son sustanciales; primero se plantea que la indemnización deberá pagarse dentro del año siguiente a la expropiación; segundo, se plantea que la indemnización deberá pagarse en una moneda de libre circulación y en particular se habla que la indemnización deberá pagarse en alguna de las monedas de los países que conforman el Grupo de los siete.

Consideramos que la Ley vigente, que fija un plazo máximo de 10 años, en todo caso deberá ser adicionada con la obligación de pagar intereses de mercado sobre saldos insolutos, pero conservando, siempre conservando ese plazo amplio para finiquitar el pago, porque, ¡ojo!, las indemnizaciones se plantea en términos de que van a producir un beneficio social y si el plazo que se está planteando con la propuesta es de solamente un año, nosotros consideramos que la falta de liquidez inmediata del gobierno podría impedir que en efecto las expropiaciones se convirtiesen en una acción de verdadero interés público.

Y con la segunda modificación que se hace de la indemnización sea pagada en moneda de libre circulación, pues simplemente a los propietarios de Estados Unidos o Canadá, se les está protegiendo además de las fluctuaciones

monetarias o de las devaluaciones, de que el pago sea en una moneda del Grupo de los Siete o su equivalente.

Si se invierte en México, repito, si se invierte en México, todo debe cotizarse en nuestra moneda de curso legal y no habría por qué darle mayores garantías a los extranjeros que las garantías que se le dan a los mexicanos.

Ahora bien, con respecto al artículo 21 de este artículo 6º, la propuesta de reforma añade una referencia explícita, muy explícita a que la Ley de Expropiación debe entenderse sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México sea parte, y en su caso, de los acuerdos arbitrales que se celebren. Evidentemente, aquí encontramos una referencia inmediata en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y como se ve, la propuesta plantea que las expropiaciones pueden ser sujetas a arbitraje internacional.

Como ya lo planteó aquí nuestro compañero Enrique Rico, esta propuesta sí está muy de acuerdo con las condiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pero está frontalmente en contra con las disposiciones de nuestra máxima Carta Magna. La Ley mexicana prevé en el artículo 5º de la Ley de Expropiación, la posibilidad de interponer recursos ante una expropiación, pero es muy precisa en el sentido de que se podrán interponer solamente ante instancias mexicanas y según nuestras leyes, además recordemos que el artículo 27 de la Constitución mexicana que esperamos que todavía sea vigente, plantea con claridad que los inversionistas deben atenerse en todo momento a la Ley y a los tribunales mexicanos, por lo que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte al aceptar el sometimiento a un juicio de arbitraje supranacional, viola de manera clara y evidente las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ahorita todavía podemos decir Estados Unidos Mexicanos.

Bien, esto es con respecto al artículo 6º y a manera de síntesis planteamos que aún y cuando nosotros estaríamos dispuestos a votar los artículos 3º y 9º de este artículo 6º, en lo que se refiere al artículo 20 y 21 sostenemos la idea de que deben de quedar exactamente como se encuentran en la Ley vigente.

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES DE LA EXPROPIACIÓN

En el presente capítulo se intenta hacer un recorrido a través de las principales normas jurídicas, constitucionales y legales, que han regido en materia de expropiación en nuestro país desde su formación y hasta la época actual, incluyendo sus dos más próximos antecedentes, que son la Constitución de los Estados Unidos de América y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano postulada por los franceses.

Sin embargo, como el objeto del presente estudio lo constituye en sí y por sí mismo la figura jurídica de la Expropiación, se harán a un lado todas aquellas normas jurídicas, constitucionales y legales, que si bien es cierto hacen referencia a la Expropiación, también es cierto que tal referencia no es más que la consecuencia de la política pública del gobierno en turno, que ha hecho de la Expropiación tan sólo un instrumento o un medio para llevar a cabo un fin político, económico o social determinado.

Así, como ya se dijo, se abordarán la Constitución de los Estados Unidos de América y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la Constitución de Cádiz de 1812, las múltiples Constituciones que estuvieron vigentes en el siglo XIX, nuestra actual Carta Magna, la Ley de Expropiación y la reforma que en su esencia sufrió en 1993; más no se entrará al estudio de disposiciones legales tales como la Ley de la Reforma Agraria postulada a raíz de la Revolución Mexicana o la Ley Agraria del neoliberalismo, tampoco así las normas jurídicas aisladas que surgieron en el gobierno de Lázaro Cárdenas o las que surgieron en el de Miguel de la Madrid, relativas a las expropiaciones petrolera y bancaria, respectivamente, ya que si bien es cierto las expropiaciones agraria, petrolera y bancaria han sido las tres que mayor impacto han tenido en nuestro

país, también lo es que tales medidas políticas y/o económicas no tuvieron mayor impacto jurídico por lo que respecta a la figura jurídica de la expropiación, con sus elementos esenciales que fueron estudiados en el Capítulo Primero.

En virtud de lo anterior, el presente Capítulo tendrá por objeto tan sólo el de estudiar la evolución histórica que ha sufrido la figura jurídica de la Expropiación, más no el de analizar los fenómenos políticos, económicos y sociales que han estado relacionados con la Expropiación, y por consiguiente, tampoco las normas jurídicas que hayan sido causa de tales fenómenos.

1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

I. LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y SUS ENMIENDAS

Es innegable la enorme contribución que representó la Constitución de los Estados Unidos de América, promulgada en 1787, a la formación de lo que hoy conocemos como el Estado Moderno.

El ímpetu bélico y la falta de capacidad política para resolver problemas hacia el exterior y hacia el interior que caracterizó a la Gran Bretaña del siglo XVIII, apreciable en las constantes disputas armadas que sostuvo contra países extranjeros en tierras continentales europeas y en todo el mundo, en alta mar y en las colonias africanas, asiáticas y americanas (como la guerra sostenida con Francia a mediados del siglo XVIII por los territorios canadiense y de Louisiana), así como también en los conflictos políticos, económicos y sociales habidos contra sus propios habitantes (rebeliones de la surgente clase obrera en Londres, o de los colonos americanos por su exclusión del plano político), sumergieron a la Corona Inglesa en una terrible depresión económica que le impuso la necesidad de sofocar

a los colonos americanos con altos impuestos al azúcar, al algodón, al tabaco, al té y a otros productos que integraban la incipiente economía de las colonias.

Los habitantes de las colonias, inmigrantes ingleses, alemanes y holandeses en su mayoría, impulsados por el alto costo de los gravámenes oficiales y por las ideas liberales (e independentistas) de la Ilustración Francesa, comenzaron a ejercer presión sobre el Gobierno Inglés a través de levantamientos armados que en un principio fueron aislados y no organizados, y que ya después, conforme fue fraguándose la idea de una nación independiente, llevaron a la formación de el ejército que sería encabezado por George Washington.

Declarada la Independencia en 1776 por sus principales precursores, Thomas Jefferson, John Adams y Benjamín Franklin, culminó ésta en 1783 con la firma del tratado que sería conocido como la Paz de Versalles, en la que la Corona Inglesa reconoce la independencia de los Estados Unidos de América.

Una vez constituido como nación independiente, Estados Unidos de América encaró el problema que desde entonces, todo Estado incipiente presenta: determinar la forma de su gobierno, ya fuere un gobierno central fuerte, propuesto por los republicanos, o un gobierno federal en el que cada entidad pudiera gobernarse a sí misma en los aspectos tan sólo concernientes a su incumbencia, según la idea de los federalistas. En 1787, ambas corrientes políticas concluyen la disputa y dan origen a la Constitución de los Estados Unidos de América, documento que consigna la más importante de las victorias de la razón, la individualidad y los derechos del hombre, frente al poder absoluto legitimado en la divinidad monárquica.

La Constitución de los Estados Unidos de América señala cómo el poder político debe ejercerse en su territorio, dividiendo los Poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y estableciendo los niveles de Poder Federal y Estatal; sin

embargo, deja de establecer los derechos que los habitantes del territorio tendrán frente a la autoridad. Será hasta 1791 que la Carta Magna norteamericana se modifique, introduciendo en ella diez Enmiendas conocidas como "Bill of Rights" (la Declaración de Derechos), en las que se elevan a rango constitucional varios de los ideales de la Revolución Francesa, consagrados en los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Así, la última parte de la Quinta Enmienda establece, como un derecho a favor de todo ciudadano, el deber a cargo del Estado de no ocupar la propiedad privada a menos que sea para un uso público y con el pago de una justa indemnización; esto es, en dicha Enmienda se establece la figura jurídica de la Expropiación. El texto de la Quinta Enmienda, en su parte conducente, establece lo siguiente:

"QUINTA ENMIENDA
...ni se ocupará la propiedad privada para uso público sin una justa indemnización."

II. DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO

Para el Doctor Sergio R. Márquez Rábago:

"Con la Revolución Francesa se logra cristalizar la trilogía ideológica que permite reconocer la esencia de la naturaleza humana: libertad, igualdad, fraternidad; las causas de la Revolución Francesa terminan con la idea de origen divino e incuestionable de gobernantes, y se pueden dividir en políticas, sociales y económicas."¹

A grandes rasgos, el Doctor Márquez señala que la principal causa política de la Revolución Francesa la constituyó:

¹ Márquez Rábago, Sergio R. "Evolución Constitucional Mexicana". Editorial Porrúa, México, 2002. pág. 27

“...la excesiva concentración del poder en el monarca”²,

la social,

“la brillante época de producción ideológica”³

que antecedió a la Revolución y de la que sus precursores son, entre otros Diderot, Voltaire, Montesquieu, Sieyes y Locke; y como causa económica principal, las malas cosechas y la hambruna general del pueblo.

Con estos antecedentes, la población francesa comenzó a organizarse en asambleas que serían conocidas como los Estados Generales, en los que todas las clases sociales estaban representadas, y que tuvieron por objeto integrar y compendiar toda crítica dirigida al Rey. En medio de la pugna entre monarquía y pueblo, en agosto de 1789 se expide la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en donde se consagran los “derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre”⁴. El último de los diecisiete artículos que componen tan importante documento establece que la propiedad es un derecho inalienable, inviolable y sagrado del hombre, y que ninguno puede ser privado de ella más que cuando impere la necesidad pública, previa indemnización. El artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano dice lo siguiente:

“Artículo 17. Siendo la propiedad un derecho inalienable, inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente, y a condición de una justa y previa indemnización.”⁵

² Ídem.

³ Íbidem pág 28.

⁴ Declaración de los Derechos del Hombre en Márquez Rábago, Sergio R. “Evolución Constitucional Mexicana”. Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 29.

⁵ Íbidem, pág 31.

III. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA

En medio de una enorme crisis financiera y política, externa e interna, provocada principalmente por las constantes guerras contra Inglaterra y Francia, por los vertiginosos cambios en el detentador del poder (Carlos IV, Fernando VII y José Bonaparte) y por el descontento general de la ciudadanía tanto en la Península como en las Colonias Americanas, y, motivados por las ideas revolucionarias e independentistas de los franceses y norteamericanos, se constituyó en España la Junta Suprema Central y Gubernativa, integrada por representantes peninsulares y criollos, que tuvo por objeto el de regular o limitar el poder monárquico. Estas Cortes generales y extraordinarias de la Nación española emitieron en marzo de 1812 (una vez que el movimiento de independencia de las Colonias Americanas comenzó), la Constitución Política de la Monarquía Española, misma que recogió los ideales liberales y democráticos de la Constitución de los Estados Unidos de América y sus Enmiendas y de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Así, no obstante que en la América Hispana existieron con anterioridad al siglo XIX diversos sistemas jurídicos (como el precolombino, en el caso de los aztecas, conocido a través del Código Mendocino⁶, o el colonial, integrado por leyes codificadas en las Leyes de Toro⁷ o la Recopilación de leyes de las Indias⁸), la Constitución Política de la Monarquía Española fue el primer texto constitucional en nuestro territorio.

Integrada por 384 artículos, divididos en diez Títulos ("De la Nación española y de los españoles; Del territorio de las Españas, su religión y gobierno, y de las ciudades españolas; De las Cortes; Del Rey; De los Tribunales y de la

⁶ Margadant S., Guillermo Florís. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Decimosexta Edición. Editorial Esfinge. México, 1999. pág. 23.

⁷ Íbidem pág. 53.

⁸ Íbidem pág. 55.

administración de justicia en lo civil y en lo criminal; Del Gobierno Interior de las provincias y de los pueblos; De las contribuciones; De la fuerza militar nacional; De la instrucción pública; y, De la observancia de la Constitución, y modo de proceder para hacer variaciones a ella.⁹), la Constitución Política de la Monarquía Española establece en su artículo 172 como una restricción de la autoridad del Rey la de tomar la propiedad de los particulares, más que por caso de utilidad común y mediante el pago de una indemnización. Dicho precepto legal establecía:

“TÍTULO IV

Del Rey

CAPÍTULO I

De la inviolabilidad del Rey y de su autoridad

...Artículo 172. Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes:

...Décima: No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos.”¹⁰

Como se aprecia de lo anterior, el concepto de Expropiación que en Hispanoamérica se introdujo a través de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, es el mismo que perdura en México hasta nuestros días, ya que en el artículo 172 de la referida Carta Magna están dados todos los elementos que conforman a la institución jurídica objeto del presente estudio: propiedad privada, utilidad pública e indemnización.

⁹ Constitución Política de la Monarquía Española en Márquez Rábago, Sergio R. Íbidem, págs. 36-86.

¹⁰ Ídem.

IV. LOS SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN Y EL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA

En septiembre de 1813, a tres años del comienzo de la justa independentista en nuestro país, José María Morelos y Pavón dictó en Chilpancingo el histórico documento conocido como "Sentimientos de la Nación", mismo que recogió no sólo la idea de libertad de los Pueblos Americanos de la Corona Española, sino también el librepensamiento mostrado por la Ilustración y Revolución Francesa, la independencia norteamericana y la recién dictada Constitución de Cádiz.

El Héroe de la Patria José María Morelos y Pavón, en el Punto 17º de los "Sentimientos de la Nación", reconoce a la propiedad privada como un derecho sagrado, natural e inherente al hombre, y que como tal, debe ser respetado por todos; sin embargo, el prócer no distingue al destinatario de la norma que eleva a rango religioso y/o espiritual, esto es, impone a gobernantes y a particulares el deber de respetar la propiedad privada. La norma jurídica en comento, que llegó a ser aplicada en los territorios de la Nueva España ocupados por las fuerzas independentistas, es del tenor literal siguiente:

"17º Que á (sic) cada uno se le guarden las propiedades, y respete en su casa, como un asilo Sagrado, señalando penas a los infractores."¹¹

Poco más de un año después, el Congreso Constituyente constituido por los insurgentes encabezados por José María Morelos y Pavón, sesionando en Apatzingán, dictó el 22 de octubre de 1814 el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, el cual está compuesto de 242 artículos divididos en dos títulos, uno, de principios o elementos constitucionales, y el otro sobre la forma de gobierno. En los principios o elementos constitucionales está contenido

¹¹ Sentimientos de la Nación en Márquez Rábago Sergio R. Íbidem pág. 92.

el Capítulo relativo a la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, mismo que en esencia recoge los principios del Bill of Rights norteamericano. El artículo 35 impone el concepto de Expropiación, señalando:

“Artículo 35. Ninguno debe ser privado de la menor porción que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación.”¹²

V EL REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO

Una vez que el Ejército Trigarante, integrado por las fuerzas independentistas comandadas por Vicente Guerrero y las fuerzas reales al mando de Agustín de Iturbide, entra a la Ciudad de México el 27 de septiembre de 1821, y teniendo como antecedentes directos el Plan de Iguala, convenido por ambos personajes en febrero de ese mismo año, y los Tratados de Córdoba, de agosto también de 1821, (en los que se reconoce la Independencia de México respecto del Reino de España y la forma de gobierno monárquica) el 10 de enero de 1823, el Congreso Constituyente (mismo que el 21 de mayo de 1822 declaró Emperador de México a Agustín de Iturbide) promulga el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

El artículo 13, de los 100 que contiene, establece la obligación del poder monárquico de respetar la propiedad privada, misma que sólo podrá ser sacrificada para el interés común y a través del pago de una indemnización, esto es, establece la Expropiación. Dicho artículo es del tenor literal siguiente:

“Artículo 13. El estado puede exigir el sacrificio de una propiedad particular para el interés común legalmente justificado, pero con la debida indemnización.”

¹² Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana en Márquez Rábago Sergio R. Íbidem pág 98.

VI. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Tras múltiples levantamientos armados organizados por los dos principales bandos en disputa del poder, monárquicos y republicanos, federalistas y centralistas; y, tras una visible y paulatina desintegración del poder que trajo como consecuencia la instalación en el gobierno de diversos personajes históricos en poco tiempo, así como la instalación de diversas formas de gobierno, también en poco tiempo, el 4 de octubre de 1824 el Congreso General Constituyente dictó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter republicano, democrático y federal, tutelando como religión oficial la católica.

Esta primer Constitución de México recoge el principio que adoptaron sus antecesores y protege del poder público a la propiedad privada. En el artículo 112, que trata sobre las facultades del titular del Poder Ejecutivo, establece:

“Título IV

Del supremo poder ejecutivo de la federación

...Sección 4ª

De las atribuciones del presidente y restricciones de sus facultades

...Artículo 112.- Las restricciones de las facultades del presidente; son las siguientes:

...3. El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso ó aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular ó corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre á la parte interesada á juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.”

Resulta interesante resaltar el espíritu republicano que gobernaba en el Constituyente de 1824, ya que los congresistas, con el ánimo exaltado de diluir al máximo el poder del Ejecutivo, atribuye al Senado la facultad de aprobar o

desaprobar toda Expropiación. Esto representa un primer paso en la integración de la actual figura de la Expropiación, en la que de manera ya sea directa o ya sea mediata, participan los tres Poderes de la Unión, como se verá más adelante. Dejando a parte esta vanguardista y republicana reforma instaurada por el Constituyente, la figura de la Expropiación de la Constitución Federal de la República Mexicana de 1824 conserva los mismos elementos que había venido arrastrando desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y la Constitución de los Estados Unidos de América y sus enmiendas: la propiedad privada, la privación de ésta por causa de utilidad pública y una indemnización resarcitoria justa.

VII. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES

Luego de que cayera el Imperio de Iturbide y el país se erigiera como una República Federal y Demócrata, sucedieron diversas pugnas por el poder, entre liberales (federalistas) y conservadores (centralistas), las cuales caracterizaron a todo el segundo cuarto del siglo XIX. En 1835, el Congreso, integrado en su mayoría por centralistas, dicta las Siete Leyes Constitucionales, una carta magna dispersa. Aquí, además de convertir a las Entidades de la Federación en simples provincias llamadas Departamentos, innovadoramente, se instituye un cuarto y famoso "Supremo Poder Conservador", que en resumidas cuentas tendría la facultad de validar o anular todo acto emanado de cualquiera de los otros tres poderes.

En lo concerniente, la fracción III del artículo 2º de la Primera de las Leyes Constitucionales, establece lo que se transcribe a continuación:

"Primera
Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la
República

...Artículo 2º. Son derechos del mexicano:
...III. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y 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 el tercero en discordia 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.”

He aquí una observación que debe ser cuidadosamente analizada: la Constitución de 1824, de corte federal, sanciona como válida únicamente aquella expropiación que sea validada por el senado; los Estados parte de la Federación no intervienen de manera alguna en el procedimiento expropiatorio. Sin embargo, esta Constitución de 1835, no obstante su eminente carácter centralista, tendrá por válida solamente aquella expropiación que sea aprobada por el equivalente al poder local. Luego entonces, no obstante el criterio centralista de la segunda Constitución, ésta atribuye al poder local una mayor participación en tratándose de expropiaciones, mientras que la primera Constitución, que es federalista, no integra al poder local en el proceso expropiatorio.

Un segundo comentario lo merece el hecho de que las Siete Leyes Constitucionales de 1835 confieren al Poder Judicial, sea local o central, la facultad de validar o anular la expropiación, a petición de parte. Así, mientras que la Constitución de 1824 concedía al Poder Legislativo una función dentro de la expropiación, la Constitución de 1835 se lo concede al Poder Judicial, dando así origen a la figura actual de expropiación, que será comentada más adelante.

Un tercer y último comentario lo merece el último párrafo de la fracción III del artículo 2º de la Primera Ley Constitucional de 1835: "El reclamo suspenderá la ejecución del fallo". Actualmente, como se analizará luego, la expropiación sí es susceptible de suspenderse en algunos casos a través de la interposición del recurso de revisión previsto por el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (salvo que la causa de utilidad pública que justifique la medida sea una de las comprendidas en las fracciones V, VI y X de la Ley de Expropiación, puesto que en estos casos no cabrá la suspensión), y también a través de la Suspensión del Acto Reclamado dentro del Juicio de Amparo en los mismos casos. Lo anterior se ve robustecido por el siguiente criterio jurisprudencial:

"Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.
Fuente: Semanario Judicial de la Federación XV-II, Febrero de 1995. Página: 567. Tesis: I.4o.A.851 A. Tesis Aislada. Materia Administrativa.

SUSPENSION DEFINITIVA. PROCEDE SU CONCESION EN CONTRA DEL DECRETO EXPROPIATORIO EN LOS BIENES CUYA OCUPACION NO ES CONSIDERADA URGENTE E INAPLAZABLE EN TERMINOS DE LA LEY DE EXPROPIACION.

La Ley de Expropiación en su artículo 8o. dispone que en los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1o., el Ejecutivo podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate, de lo que se colige que la voluntad del legislador es que sólo en esos casos, no será posible suspender la ocupación de tales bienes porque se considera urgente e inaplazable; consecuentemente en los demás casos de expropiación previstos en dicho artículo, no existe esa urgencia; por tanto, si la ley proporciona el criterio distinguiendo los casos en que son susceptibles de suspenderse los efectos de los decretos de expropiación y los casos en que existe un interés social para que se proceda inmediatamente a la ocupación de los bienes expropiados, este criterio debe normar la suspensión en materia de amparo, pues sería absurdo que pudieran y debieran

suspenderse los efectos de los decretos de expropiación en el recurso ordinario que concede el artículo 5o. de la Ley de Expropiación y no pudieran suspenderse en el juicio de garantías; consecuentemente si la expropiación se fundamenta en la fracción XII del artículo 1o. de la ley invocada es claro que satisface el requisito que prevé la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.”

VIII. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Con Ignacio Comonfort como Presidente Sustituto de México, Benito Juárez García como Ministro de Justicia, Ponciano Arriaga como Presidente de la Comisión de Constitución del recién instalado Congreso Constituyente, Valentín Gómez Farías Presidente del propio Congreso, y otros tantos diputados sobresalientes como Francisco Zarco, y tras el éxito del Plan de Ayutla de 1854, que impulsaron los liberales para lograr que Antonio López de Santa Anna fuera depuesto del poder por enésima y última vez, el 5 de febrero de 1857 se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, un texto de tono anticlerical que dio expresión a la ideología liberal de la época.

El primer párrafo del artículo 27 de la Constitución de 1857 también instauró la figura jurídica de la expropiación, y, por primera vez en nuestro país, confió al poder legislativo la facultad de establecer, tal y como ocurre en nuestros días, las causas de utilidad pública por virtud de las cuales la propiedad privada puede ser expropiada; esto es, el Constituyente de 1857 desmembró del Ejecutivo el arbitrario poder de atribuir la calidad de utilidad pública a cualquiera de sus caprichos. Asimismo, se estableció en el artículo 101 de esta Constitución la facultad de los Tribunales de la Federación de resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías

individuales, como lo es la Garantía Individual de Propiedad. Con esto, en el texto constitucional se recogen la participación que cada uno de los Poderes de la Unión tiene en el procedimiento expropiatorio, y que ha permanecido casi intacto hasta nuestros días. El primer párrafo del citado artículo 27 se transcribe a continuación:

“Artículo 27.- 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 espropiación (sic), y los requisitos con que ésta haya de verificarse.”

Cabe hacer mención de que, en esta Constitución de 1857 es la primera vez que en un texto legal mexicano aparece el término “expropiación” (en su variante antigua “espropiación”) para calificar al acto por virtud del cual el Estado se apodera de un bien propiedad de un particular para satisfacer una necesidad pública, y a través del pago de una indemnización previa.

IX. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La opresión del régimen porfirista transcurrió de noviembre de 1876, fecha en la que subió al poder por primera vez Porfirio Díaz, hasta mayo de 1911, cuando el dictador presentó su renuncia ante la Cámara de Diputados, ante el triunfo del Plan de San Luis lanzado por Francisco I. Madero en octubre de 1910.

El nuevo movimiento armado desatado en México el 20 de noviembre de 1910, encabezado por el líder del Partido Nacional Antirreeleccionista (éste, a su vez, impulsado por diversos movimientos políticos como el iniciado por el Partido Liberal Mexicano, dirigido por los hermanos Flores Magón) tuvo como principal aliciente reformar las políticas públicas en torno a la propiedad privada, lo cual se ve reflejado en el punto 7º del Plan de Ayala, lanzado en noviembre de 1911 por el

principal líder del movimiento agrario, Emiliano Zapata, el cual se transcribe a continuación:

“7º En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa **se expropiarán previa indemnización** de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos 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.”¹³

Tras una larga pugna por el poder, Venustiano Carranza, autoproclamado como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, orilla a las fuerzas federales a disolverse y entra a la Ciudad de México en agosto de 1914. Carranza convoca a elecciones de un Congreso Constituyente, mismo que es instalado en octubre de 1916, y el cual, el 5 de febrero de 1917 promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente aún hoy en día.

Carranza hace uso de la figura de la expropiación para poder llevar a cabo la redistribución de las tierras, tal y como se aprecia en el cuadragésimo cuarto y cuadragésimo quinto párrafos del Mensaje y Proyecto de Constitución expuesto por Carranza, fechado en la Ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, mismos que a continuación, en lo conducente, se transcriben, y que son el primer antecedente directo del actual artículo 27 Constitucional:

¹³ Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, consultado en “Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones” Tomo IV, Antecedentes y evolución de los artículos 16 a 27 Constitucionales, compilación realizada por la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967, pág.633.

"... El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del Gobierno a mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan.

La única reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata."¹⁴

Siendo el comentario que glosó al proyecto de Constitución el antes transcrito, a continuación se expone en lo conducente la propuesta hecha por Carranza:

"Artículo 27.- La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, **sin previa indemnización**. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados."¹⁵

Como se desprende del propio texto carrancista, el Jefe del Ejército Constitucionalista analiza qué tan viable resulta la figura de la expropiación vigente de 1857 para llevar a cabo el reparto agrario, dando por hecho que el mismo reparto agrario es en sí mismo, una causa de utilidad pública. Por lo demás, el constitucionalista considera que la función de fijar el justiprecio de la indemnización corresponde no al Ejecutivo, sino al Poder Judicial, tal y como se previó en las Siete Leyes Constitucionales de 1835.

¹⁴ Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1º de diciembre de 1916, consultado en "Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones" Tomo IV, Antecedentes y evolución de los artículos 16 a 27 Constitucionales, compilación realizada por la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967, pág.637.

¹⁵ Íbidem, pág. 638.

El 25 de enero de 1917 se presentó en Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente el proyecto del Artículo 27 de la Carta Magna, el cual, refiriéndose a la expropiación, establecía lo siguiente:

“Artículo 27.-

...(segundo párrafo) La propiedad privada no podrá ser expropiada por la autoridad sino por causa de utilidad pública y **mediante** indemnización.

...XII. La necesidad o utilidad de la ocupación de una propiedad privada, de acuerdo con las bases anteriores, deberá ser declarada por la autoridad administrativa 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 propio propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándola con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas;”¹⁶

Revisado que fue el proyecto antes transcrito, el 29 de enero de 1917, en Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente, se leyó el Dictamen que, en la parte concerniente a la expropiación, se transcribe a continuación, y que a su vez somete a consideración de los asambleístas un nuevo proyecto de Artículo 27:

“Artículo 27.-

...(segundo párrafo) La propiedad privada no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

¹⁶ Proyecto del Artículo 27 presentado el 25 de enero de 1917 en la Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente, consultado en “Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones” Tomo IV, Antecedentes y evolución de los artículos 16 a 27 Constitucionales, compilación realizada por la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967, págs. 640 a 646.

...VII...

...(segundo párrafo) 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 propio propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándola con un diez por ciento. El exceso de éste valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas;¹⁷

Como se aprecia del proyecto contenido en el Dictamen que ha sido transcrito, tal y como ocurrió en las Constituciones de 1824 y 1857 (y a diferencia del proyecto presentado por Carranza), se atribuye al Poder Legislativo el deber de determinar en Ley cuáles serán las causas de utilidad pública en las que procederá la expropiación. Así, por primera ocasión, se prevé que los Tres Poderes de la Unión, en la esfera de sus respectivas competencias, intervengan en el proceso de expropiación: el Legislativo previendo las causas de utilidad pública, el Ejecutivo, realizando las declaraciones de expropiación, y el Judicial fijando el justiprecio en caso de controversia.

Los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, en Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente, se sometió a discusión de los asambleístas el proyecto contenido en el Dictamen presentado el mismo 29 de enero de 1917. Por lo que respecta al

¹⁷ Dictamen del Artículo 27 presentado el 29 de enero de 1917 en la Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente, consultado en "Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones" Tomo IV, Antecedentes y evolución de los artículos 16 a 27 Constitucionales, compilación realizada por la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967, págs. 646 a 651.

segundo párrafo de la fracción VII del Artículo 27, ningún diputado hizo uso de la palabra, esto es, fue considerado procedente; respecto del párrafo segundo, tan sólo el diputado Epigmenio Martínez sugirió en la Tribuna que el pago de la indemnización debía hacerse en plata y no en papel, ya que del metal, en ese entonces, podía disponerse de forma inmediata, y si por el contrario, el pago de la indemnización se realizaba en papel, éste sólo podía hacerse válido frente a la Hacienda del Estado, ya que el papel moneda de aquella época no era más que bonos de deuda a cargo del Gobierno Federal.

Así las cosas, por unanimidad de 150 votos, el 31 de enero de 1917 se aprobó en el Congreso Constituyente el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regulando en el segundo párrafo y en la fracción VII, segundo párrafo, que arriba fueron transcritos, la institución jurídica de la Expropiación, que es el objeto del presente estudio.

X. REFORMAS AL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVAS A LA INSTITUCIÓN JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN.

Desde la fecha de su promulgación, 5 de febrero de 1917, el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido reformado en dieciséis ocasiones. Sin embargo, la única reforma a dicho Artículo que se hizo en materia de expropiación, lo fue la publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de enero de 1934. Esta única reforma en materia de expropiación no fue de ninguna manera sustancial ni de gran importancia, pues únicamente, lo que antes fue el segundo párrafo de la fracción VII, pasó a ser el segundo párrafo de la fracción VI, con el mismo contenido.

Bajo este orden de ideas, el texto vigente del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Expropiación, es el que en lo conducente se transcribe a continuación:

“Artículo 27.-

...(segundo párrafo) La propiedad privada no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

...VI...

...(segundo párrafo) 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 propio propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándola con un diez por ciento. El exceso de éste valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas;”

2. ANTECEDENTES EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL

I. LA LEY DE EXPROPIACIÓN

El 14 de septiembre de 1936, el Ejecutivo Federal sometió a la consideración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el Proyecto de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública, reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la Exposición de Motivos se distingue entre expropiación por causa de utilidad pública, expropiación por causa de utilidad social y expropiación por causa de utilidad nacional.

El Ejecutivo señala que la expropiación por causa de utilidad pública será aquella en la que el Estado obtendrá la propiedad de la cosa expropiada para explotarla en beneficio de la colectividad, ya sea por sí mismo o ya sea por conducto de particulares a través de instrumentos jurídicos como lo es el de la concesión; esto es, en tratándose de expropiación por causa de utilidad pública, el bien o servicio expropiado pasará a ser propiedad del Estado, quien lo explotará de la manera que más beneficie al pueblo. Respecto de la expropiación por causa de utilidad pública, el Ejecutivo señala en la Exposición de Motivos:

“En un principio la facultad del Estado para expropiar la propiedad privada, por razones de interés público, reposaba en la noción, restringida de que sólo se admitía la existencia de ese interés, cuando la Administración juzgaba necesario construir una obra o establecer y explotar un servicio público, caso en el cual, a virtud del fenómeno de expropiación, se operaba un cambio en el dueño y en el dominio de la propiedad que dejaba de ser privada para convertirse en pública. La primera transformación que sufrió este concepto, amplió el alcance de la facultad de expropiar comprendiendo en ella, además de los casos en que el Estado estableciera y explotara por sí mismo un servicio público, aquellos en que los particulares, mediante autorización, fuesen los encargados de realizar estos objetivos en beneficio de la colectividad.”¹⁸

Según la Exposición de Motivos de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública, la expropiación por causa de utilidad social encuentra su origen en el interés que tiene la sociedad, o un determinado extracto de ella, de que un bien

¹⁸ Exposición de Motivos de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública, publicada en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados de fecha 22 de septiembre de 1936, págs. 4 y 5.

o servicio sea explotado en su beneficio, lo que representará a la larga, un beneficio no sólo para dicho extracto social, sino para la colectividad en general:

“Según la doctrina, la expropiación por razones de utilidad social, se caracteriza por la tendencia a satisfacer de un modo directo e 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.”¹⁹

Por último, la expropiación por causa de utilidad nacional será aquella que tenga por objeto defender la soberanía nacional, la integridad territorial o a la población en general:

“Finalmente, la expropiación, por razones de interés nacional, obedece no 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 los caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además a la imperiosa necesidad de proveer con toda eficiencia a la defensa de la Soberanía o de la integridad territorial.”²⁰

La Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública propuesta por el Ejecutivo a la Cámara Baja constó de veintiún artículos que establecen, esencialmente, las diferentes causas de utilidad pública, social o nacional que pueden motivar la expropiación, todas ellas contenidas en las siete fracciones del artículo primero, el ámbito de aplicación territorial de la Ley, el procedimiento de expropiación propiamente dicho, y el procedimiento de impugnación de la indemnización, en caso de controversia de ésta; el Proyecto no preveía la forma en la que se pagaría la indemnización al particular.

¹⁹ Íbidem, pág. 5

²⁰ Ídem.

Con motivo del Proyecto de Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública presentado por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados, la Confederación Patronal de la República Mexicana se dirigió a la Cámara de Diputados a través de un texto fechado el 5 de octubre de 1936, en el que expuso las Objeciones al Proyecto de Ley de Expropiación formuladas por la Barra Mexicana de Abogados, la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, la Confederación de Cámaras de Comercio, la Confederación de Cámaras Industriales, la propia Confederación Patronal de la República Mexicana, la Unión de Propietarios de la Ciudad de México, la Asociación Nacional de Almacenistas de Víveres y Similares, la Asociación de Empresas Industriales y Comerciales, la Liga de Defensa de Propietarios de Casas, y la Asociación Defensora de la Industria Henequenera. Dichas agrupaciones representativas del capital o de la clase burguesa se dolieron, esencialmente, de:

I) Que el Proyecto autoriza la expropiación por causa de interés de una clase social, sin que delimite el vocablo "clase social";

II) Que el Proyecto no precisa cuándo habrá interés directo, y cuándo indirecto de la colectividad, que justifique la expropiación por causa de interés social;

III) Que el particular propietario carece del derecho de audiencia, previo a la expropiación;

IV) Que el Proyecto no establece la forma y términos de indemnizar al expropiado, y,

V) Que la revocación contra la declaración de expropiación se intente en la vía administrativa, pues tal disposición pugna con el principio de división de Poderes, convirtiendo al Ejecutivo en juez y parte.²¹

El 3 de noviembre de 1936, las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados presentaron ante el pleno un Dictamen en el que, atendiendo a los intereses que representaban, así como a los comentarios esgrimidos por las organizaciones patronales, modificaron el Proyecto de Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública promovido por el Ejecutivo. En dicho Dictamen, las Comisiones de trabajo modificaron parte del nombre de la Ley en proyecto para quedar como "Ley de Expropiación, de Ocupación temporal y de Limitación de Dominio", adicionaron al artículo primero dos causas de utilidad pública más, adicionaron dos artículos que esclarecerían la forma en la que el pago de la indemnización debía ser realizada al propietario particular, e introdujeron en la Ley una figura ajena a la expropiación: la ocupación temporal de la propiedad, sin transmisión de dominio, por causa de utilidad pública. El mismo 3 de noviembre de 1936 fue aprobado por unanimidad de 104 votos de diputados el proyecto de Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio presentado en el Dictamen realizado por las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Tras largas discusiones suscitadas en la Cámara de Senadores, que tan sólo llevaron a la Cámara Alta a suprimir parte del nombre de la Ley, aprobaron el Proyecto y la Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de noviembre de 1936 bajo el nombre de "Ley de Expropiación", siendo este cuerpo legal el que actualmente rige en materia federal a la República Mexicana.

Esta Ley de Expropiación de 1936, constó de veintiún artículos:

²¹ Recopilación de Escritos y Declaraciones de las Agrupaciones Patronales y Otras, con Motivo del Proyecto de Ley de Expropiación, México, 1936

1.- En el primer artículo se establecen, en doce fracciones, cuáles son las causas que se consideran de utilidad pública.

2.- El artículo segundo señala que la expropiación procederá, previa declaración del Ejecutivo, cuando se actualice cualquiera de las causas de utilidad pública previstas por el artículo primero.

3.- En los artículos tercero y cuarto, se faculta a las Secretarías de estado para tramitar el expediente de la expropiación y hacer la declaratoria respectiva mediante un acuerdo que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y notificarse personalmente a los interesados.

4.- Los artículos quinto y sexto regulan al recurso de revocación que el particular podía interponer contra la expropiación; dicho recurso quedó derogado por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, tal y como se mencionará más adelante.

5.- Los artículos séptimo y octavo regulan el tiempo en que ha de verificarse la ocupación del bien expropiado.

6.- El artículo noveno establece la acción de reversión, de la que se tratará más adelante dentro del presente estudio.

7.- El artículo décimo regula el precio que ha de fijarse como indemnización a la cosa expropiada. En 1936, dicho artículo establecía:

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.

Hoy, dicho artículo establece lo siguiente:

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.

Este precepto será motivo de análisis dentro de los Capítulos Tercero y Cuarto del presente estudio.

8.- Los artículos décimo primero, décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto y décimo séptimo regulan el procedimiento judicial para controvertir el justiprecio de la indemnización, y de los mismos se abundará en el Capítulo Cuarto del presente estudio.

9.- El artículo décimo octavo regula el precio que ha de fijarse como indemnización, cuando ésta se trate de ocupación temporal o limitación de dominio.

10.- Los artículos décimo noveno y vigésimo fijan el modo y tiempo en que ha de pagarse la indemnización.

11.- El artículo vigésimo primero atribuía el carácter federal a la Ley.

II. REFORMAS A LA LEY DE EXPROPIACIÓN

El 20 de noviembre de 1949, el Ejecutivo propuso a la Cámara de Senadores modificar la fracción III del artículo 1º de la Ley de Expropiación con el objeto de que también se considerare como causa de utilidad pública la necesidad de construir oficinas para el Gobierno Federal. La modificación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1949.

En 1993, se firmaba en México, Estados Unidos y Canadá, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)²². La llegada de este pacto internacional trajo consigo a nuestro país diversas consecuencias legales, como lo fue la necesidad de modificar el marco normativo interno para adecuarlo a las nuevas necesidades del entorno geopolítico y económico liberal. Así, en noviembre de 1993, el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Diputados un Proyecto de Reforma a diversas Leyes (Ley de Comercio Exterior, Ley Aduanera, Código Fiscal de la Federación, Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, Ley del Servicio Público de Energía, Ley Federal de Derechos de Autor y Ley de Expropiación).

En el Proyecto de Ley, el Ejecutivo Federal tuvo la intención de modificar los artículos 3, 9, 10, 20 y 21 de la Ley de Expropiación so pretexto de:

“...otorgar una mayor seguridad jurídica a los particulares en los procedimientos expropiatorios... se busca establecer un procedimiento transparente y expedito, acorde con los tiempos actuales.”²³

La iniciativa fue del tenor literal siguiente:

²² Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de diciembre de 1993.

²³ Diario de Debates de la Cámara de Diputados correspondiente al día 25 de noviembre de 1993, pág. 1080.

“Artículo sexto. Se reforman los artículos 3º; 9º; 10; 20 y 21 de la Ley de Expropiación, para quedar como sigue:

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

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

Dicha autoridad dictará resolución dentro de los 45 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso de que se resuelva la reversión total o parcial del bien, el propietario deberá devolver únicamente la totalidad o la parte correspondiente de la indemnización que le hubiere sido cubierta.

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

Artículo 10. El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que tenga inmediatamente antes de la declaratoria de expropiación. El valor que se fije, se basará en la cantidad que como valor fiscal del bien 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.

Artículo 20. La indemnización deberá pagarse dentro del año siguiente a la expropiación, en moneda de libre circulación, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.

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

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

...Segundo. Se reforman los artículos 4º y 5º de la Ley de Expropiación para sustituir la palabra acuerdo por decreto...

La Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados estudió el Proyecto de reforma, y consideró modificarlo para quedar de la siguiente manera:

“Artículo sexto. Se reforman los artículos 3º, 4º, 5º, 9º, 10, 20 y 21. de la Ley de Expropiación, para quedar como sigue:

Artículo 3º.

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

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

Artículo 9º.

Artículo 10. El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

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

Artículo 21.

...Tercero. 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.

El proyecto de reforma presentado por la Presidencia de la República, modificado por la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados, si bien es

cierto fue ampliamente discutido por los legisladores, también es verdad que ello ocurrió como una consecuencia de la marcada división de opiniones en torno al TLCAN; es decir, casi no se discutió sobre la pertinencia, la constitucionalidad o la justicia de la reforma a la Ley de Expropiación, sino que, existieron opiniones a favor y otras en contra de la reforma a la Ley tan sólo por ser una consecuencia del TLCAN.

Como antes se dijo se sometió a discusión en lo general y en lo particular el proyecto de reforma a la Ley de Expropiación, y, de las opiniones expresadas por los legisladores, a nuestro parecer la más relevante es la expresada por el entonces diputado Héctor Pérez Plazola, que en el debate suscitado el 10 de diciembre de 1993 en la Cámara Baja, señaló:

“Por último, algunos comentarios sobre la Ley de Expropiación, que está referida en el artículo 6º del dictamen. Nos encontramos frente a una reforma jurídica que tiene avances y beneficios innegables, pero que en la que tales beneficios no se han hecho en defensa de los intereses de los mexicanos, sino en protección a los intereses de ciudadanos americanos y canadienses.

El nombre mismo de la iniciativa es una confesión de parte, de que se trata de reformas para adecuar la legislación mexicana al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, de donde resulta que si acaso hay un beneficio para el ciudadano mexicano, este beneficio vergonzosamente, afrontosamente es consecuencia de compromisos contraídos con gobiernos extranjeros.

En términos generales, nos parecen buenos los cambios, pero nos parecen condenables las razones por las que se hicieron. Este es el caso de la reforma al artículo 10 de la expropiación, en el que anteriormente el precio para la indemnización se fincaba en la cantidad que como valor fiscal del bien figuraba en las oficinas catastrales o recaudadoras, pero ahora que cambian para fijar como indemnización del bien expropiado el valor comercial que tenga antes de la declaratoria de expropiación.

Este cambio en la realidad mexicana resultaba muy benéfico, porque la ficción del valor fiscal como base de indemnización

dio origen a numerosos abusos de autoridades en perjuicio de los expropiados.

Sin embargo, este cambio en la aplicación del párrafo segundo el artículo 110 del tratado, que señala que en casos de indemnización, textualmente dice:

"...será equivalente al valor justo de mercado que tenga la inversión expropiada, inmediatamente antes de que la medida expropiatoria se haya llevado a cabo y no reflejara ningún cambio en el valor debido a que la intención de expropiar se conoció con antelación a la fecha de expropiación". Hasta ahí el texto del artículo 110 del tratado.

Este texto fue aprobado por los presidentes de México, Canadá y Estados Unidos desde agosto del año pasado, y esta circunstancia merece dos reflexiones: por una parte, que los negociadores mexicanos estaban negociando conscientemente en contra de una disposición expresa del derecho mexicano, que desde entonces se estaba comprometiendo a reformar esta Ley sin informar al pueblo, cambiando el sistema de valorización del bien afectado.

Por otra parte, si esta idea beneficia al ciudadano mexicano, es una vergüenza que se aplique en cumplimiento de acuerdos extranjeros.

Con la reforma al artículo 20 ocurre algo similar, el texto vigente habla de que la autoridad expropiante la indemnización deberá pagarse dentro del año siguiente a la expropiación, es decir, en un plazo máximo de un año, en moneda de libre circulación, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.

La reducción del plazo y la liquidación de grandes beneficios para quienes se vean afectados por una expropiación. Ese largo plazo de 10 años fue muchas veces instrumento, como ya dijimos, para abusos que ahora afortunadamente habrán de terminar.

Aclaremos que en ningún momento estamos dudando del derecho del Gobierno a expropiar bienes por causa de utilidad pública, lo que siempre hemos definido es que ese derecho se ejerza con apego a la justicia y a la equidad. Los plazos demasiado largos, sin ninguna compensación por el *lucrum cesam* por la pérdida de beneficios provenientes del bien, eran ciertamente una injusticia.

Respecto al pago en moneda de libre circulación esto merece analizarse con relación al artículo 21 de la reforma. Al 21 de la Ley se le añade un segundo párrafo, que es la reiteración de lo que criticamos al hablar de la Ley Aduanera. Dice

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

Para comenzar debemos señalar que el único acuerdo internacional de México, en donde se habla de expropiaciones y compensaciones, es solamente el de América del Norte. Esto significa que en caso de que haya discrepancia entre lo que prescribe la iniciativa y lo que contenga el tratado, deberá estarse a lo dispuesto en el documento internacional.

En el artículo 110 del tratado al que ya nos hemos referido, se dice en el inciso 3, el pago de la indemnización se hará sin demora y será completamente liquidable. Esto significa que en caso de expropiación a los mexicanos se les podrá pagar la indemnización en un plazo de un año, pero que a los nacionales de Canadá y Estados Unidos la indemnización deberá ser sin demora, y hay algo más. De lo anterior resulta una indiscriminación en contra de los mexicanos y en favor de los nacionales de esos dos países vecinos. A nosotros nos pagarán en un año y a ellos sin demora.

En este contexto, al hablar de que el pago será sin demora y será completamente liquidable, en el tratado se exige además que en caso de que la indemnización sea pagada en la moneda de un país miembro del Grupo de los Siete, la indemnización incluirá intereses a una tasa comercial razonable, a partir de la fecha de expropiación, hasta la fecha de pago; beneficio exclusivo para expropiaciones que se hagan a connacionales de Estados Unidos y Canadá, mas no para los mexicanos.

En cumplimiento a lo dispuesto en este tratado, cuando se expropie el bien y se pague en moneda del Grupo de los Siete, deberá pagarse también intereses. Ustedes saben que el Grupo de los Siete, cuya primera reunión cumbre fue en 1975, está compuesta por Estados Unidos, Canadá, Francia, Inglaterra, Alemania, Italia, y Japón, países cuyas monedas son las monedas fuertes del mundo y que deberán ser usadas cuando se haga una expropiación en México, a ciudadanos americanos o canadienses.

Luego dice, que si una parte elige pagar con moneda distinta al Grupo de los Siete, es decir, en pesos mexicanos, la cantidad pagada no será inferior a la cantidad equivalente que si se hubiere pagado en la divisa de alguno de los países del Grupo de los Siete, más los intereses que hubiese

generado a una tasa comercial razonable, hasta la fecha del día de pago; anticonstitucional una norma de esta naturaleza. Esto colocará al país en la posición de que no podrá simplemente pagar en pesos, sino que tendrá que pagar su equivalente en dólares canadienses o dólares americanos, a no ser que ellos optaran por una moneda de los otros cinco países; además del interés comercial razonable.

Si uno de los elementos más importantes de la expropiación es la justa indemnización, esta reforma a pesar de su beneficio está estableciendo dos medidas, dos justicias: una frente a los nacionales de Canadá y Estados Unidos y otra frente a los nacionales de México y del resto de los países del mundo.

No obstante la opinión del diputado Héctor Pérez Plazola, con la cual concordamos totalmente, el día 22 de diciembre de 1993 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron los Artículos 3, 4, 5, 9, 10, 20 y 21 de la Ley de Expropiación, los cuales quedaron de la manera siguiente:

“Artículo sexto. Se reforman los artículos 3º; 4º; 5º; 9º; 10; 20 y 21 de la Ley de Expropiación, para quedar como sigue:

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

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

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

Artículo 9º. Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio no fueren destinados total o parcialmente al fin que dio

causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados.

Dicha autoridad dictará resolución dentro de los 45 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso de que se resuelva la reversión total o parcial del bien, el propietario deberá devolver únicamente la totalidad o la parte correspondiente de la indemnización que le hubiere sido cubierta.

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

Artículo 10. El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

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

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

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

En 1996 se modificó el Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otras cosas, para democratizar al Distrito Federal y otorgarle una soberanía similar a la que gozan los demás Estados de la Federación. Como consecuencia, diversas leyes debieron ser modificadas, entre ellas, la Ley de Expropiación, con el objeto de dotar a los poderes locales de mayores atribuciones que les permitieran gobernar en la demarcación territorial capitalina con mayor soltura. Así las cosas, mediante publicación en el Diario Oficial

de la Federación el día 4 de diciembre de 1997, se agregó a la Ley de Expropiación el artículo 20 BIS, para quedar como sigue:

“ARTÍCULO TERCERO.- Se adiciona un artículo 20 Bis a la Ley de Expropiación, para quedar como sigue:

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

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

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

TRANSITORIO

UNICO.- La adición del artículo 20 Bis a la Ley de Expropiación entrará en vigor el 5 de diciembre de 1997”.

CAPÍTULO TERCERO

INTERVENCIÓN DE LOS PODERES ESTATALES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO EN LA EXPROPIACIÓN

1. EL PODER LEGISLATIVO Y LA EXPROPIACIÓN: DETERMINACIÓN DE LOS CASOS DE UTILIDAD PÚBLICA EN LOS QUE PROCEDE LA EXPROPIACIÓN

El Poder Legislativo juega un papel determinante dentro del procedimiento de expropiación, toda vez que ésta, de conformidad con el segundo párrafo del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública, y, según el segundo párrafo de la fracción VI del mismo numeral, son las leyes de la Federación las que determinarán los casos en que sea de utilidad pública la expropiación. A este respecto el Pleno de la Corte se ha pronunciado de la siguiente manera:

“EXPROPIACIÓN. ES FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS ESTABLECER LEGALMENTE LAS CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA QUE LA JUSTIFIQUEN.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la expropiación de la propiedad privada por causa de utilidad pública y mediante indemnización, así como que corresponde a las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, señalar los casos en que sea de utilidad pública expropiar un bien, correspondiendo a la autoridad administrativa realizar dicha declaración y fijar las reglas generales sobre el precio e indemnización. Esto es, la expropiación constituye un acto de carácter administrativo mediante el cual se priva a los particulares de la propiedad de un bien inmueble, en aras del interés, necesidad o utilidad social, es decir, se trata de una figura a través de la cual el Estado logra determinados fines relacionados con el interés colectivo, de ahí que se sujete la expropiación a

causas de utilidad pública. Ahora bien, toda vez que la Constitución Federal no establece un concepto de utilidad pública, el que por abstracto, mutable y relativo es difícil de definir y sólo es determinable por las condiciones políticas, sociales y económicas que imperen en cierta época y lugar, el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Estatales la facultad de establecer, en la ley y dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, las causas de esa utilidad pública que, en aras del bien común, sustenten el acto administrativo expropiatorio.”¹

Ahora bien, como ya se dijo en el Capítulo Primero del presente estudio, al concepto “Utilidad Pública” lo conforman dos elementos:

- i) Una necesidad pública, social o nacional; y,
- ii) Un objeto capaz de satisfacer esa necesidad.

El significado de la palabra “utilidad” entraña la relación habida entre una necesidad y un satisfactor, es decir, la adecuación de un satisfactor para saciar una insuficiencia.

Bajo este orden de ideas, en los casos concretos no es al Poder Legislativo al que le corresponde determinar los casos de utilidad pública en los que procede la expropiación, pues es el Poder Ejecutivo el que identifica la existencia de una necesidad colectiva concreta y también, quien identifica los posibles satisfactores de tal exigencia pública. Luego entonces, lo que le corresponde al Poder Legislativo es determinar cuáles de esas necesidades públicas son justificativas de la expropiación, las hipótesis normativas que tipificarán las necesidades de la sociedad que sólo pueden ser satisfechas mediante la expropiación de un bien propiedad de un particular.

¹ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIII, Marzo de 2006. Página: 1414. Tesis: P./J. 38/2006. Jurisprudencia en Materias Constitucional y Administrativa. Número de Registro en IUS: 175,592.

Así es, el constituyente de 1917 y el legislador de 1936 erraron gramaticalmente al señalar que el Legislativo es el que determina las causas de utilidad pública en las que procede la expropiación pues, el vocablo "utilidad pública" implica no sólo una necesidad de la sociedad, sino también la adecuación de un bien a esa necesidad para saciarla, y es papel del Ejecutivo identificar ambas, esto es, advertir tanto la presencia de una necesidad colectiva específica y la capacidad de un bien para satisfacerla. En un mejor uso del lenguaje, el constituyente y el legislador debieron establecer que al Poder Legislativo le corresponde establecer cuáles necesidades públicas justifican la expropiación.

Ahora bien, los lineamientos que el legislador sigue para establecer en la ley por virtud de cuáles necesidades públicas procederá la expropiación, no se encuentran regulados por ley o jurisprudencia alguna; si acaso, tales lineamientos pueden ser encontrados en la Exposición de Motivos de la Ley de Expropiación, en los que se hace la distinción entre utilidad pública en estricto sentido, utilidad social y utilidad nacional. La necesidad pública será aquella en la que la Nación obtendrá la propiedad de la cosa expropiada para que el Estado la explote en beneficio de la colectividad, ya sea por sí mismo o ya sea por conducto de particulares a través de instrumentos jurídicos como lo es el de la concesión; la necesidad social encuentra su origen en el interés que tiene la sociedad, o un determinado extracto de ella, de que un bien o servicio sea explotado en su beneficio, lo que representará a la larga, un beneficio no sólo para dicho extracto social, sino para la colectividad en general; y la necesidad nacional es la que tenga por objeto defender la soberanía nacional, la integridad territorial o a la población en general.

Siguiendo tales lineamientos, es decir, las bases para determinar cuándo se está en presencia de una necesidad pública, cuándo una social y cuándo una nacional, el Legislador de 1936 estableció en el artículo 1º de la Ley de

Expropiación un listado de casos que consideró constituyen necesidades públicas en amplio sentido, sin señalar cuáles son públicas, sociales o nacionales.

Así las cosas, las necesidades públicas avistadas por el Legislador de 1936 e incorporadas en el artículo 1º de la Ley de Expropiación, son las siguientes:

“Artículo 1o.- Se consideran causas de utilidad pública:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.”²

Adelantándonos un poco al Capítulo Cuarto, cabe señalar que si bien es cierto constituye una facultad exclusiva del Poder Legislativo determinar cuáles son las necesidades públicas por virtud de las cuales es procedente la expropiación, también es cierto que el Poder Judicial tiene la facultad, a través del Juicio de Amparo, de calificar si tales causas son constitucionales, es decir, apreciar y determinar si realmente constituyen o no una utilidad pública. A este respecto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció de la siguiente manera:

“EXPROPIACION, EL PODER JUDICIAL TIENE FACULTADES PARA APRECIAR LAS CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA.

La soberanía de los Estados para establecer las causas de utilidad pública que ameritan la ocupación de la propiedad particular, está limitada por el Pacto Federal; y como el artículo 27 constitucional se consagra como garantía individual, que la expropiación de la propiedad privada sólo podrá realizarse por causas de utilidad pública, debe estimarse que la Justicia Federal está plenamente capacitada para decidir en el juicio de amparo, si las leyes de la Federación o de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, respetan esa garantía, esto es, si fijan, para que proceda la ocupación de la propiedad particular, causa de real y verdadera utilidad pública y se ordenan el pago inmediato de la indemnización correspondiente.”³

² Ley de Expropiación. Op. Cit. Pág. 194.

³ Tesis aislada en Materias Constitucional y Administrativa. Quinta Época. Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXV, Página 4438. Número de Registro en IUS: 329,172.

2. EL PODER EJECUTIVO Y LA EXPROPIACIÓN

De acuerdo con el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, a la autoridad administrativa le corresponde hacer la declaración de expropiación de acuerdo con las leyes que determinan los casos en que es de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. Esto es, al Poder Ejecutivo le corresponde identificar las necesidades de la sociedad y satisfacerlas, aún por medio de la expropiación de la propiedad privada cuando el único satisfactor de una necesidad colectiva concreta pertenezca a un particular.

I. TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE

Una vez que el Poder Ejecutivo identifica en la sociedad una necesidad concreta, prevé un daño inminente que ésta pudiere sufrir o visualiza un posible bienestar para la comunidad, es su deber satisfacer la necesidad, prevenir el daño o procurar el bienestar, siempre y cuando, conforme a la Ley, sea él el competente para tal efecto.

Cuando el Poder Ejecutivo identifica la necesidad, prevé el daño o visualiza un bienestar para la sociedad, y se percata de que es él quien tiene el deber de saciar la necesidad, prever el daño o procurar el bienestar, el propio Ejecutivo se da a la tarea de encontrar el bien o servicio que saciará la necesidad, evitará el daño o procurará el beneficio de la colectividad. Al encontrar el bien o servicio buscado, pueden suceder infinidad de cosas, siendo una de ellas que, el bien o servicio encontrado sea propiedad de un particular. En este último caso, si la necesidad a satisfacer, el daño a prever o el beneficio a proveer, se encuentra dentro de las causas de utilidad pública previstas por el Poder Legislativo en el artículo 1º de la Ley de Expropiación, lo que ocurrirá es que el Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Estado correspondiente, tramitará el expediente de expropiación.

Así lo establecen los artículos 2º y 3º de la Ley de Expropiación:

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

Artículo 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.”⁴

El expediente que el Ejecutivo tramite de conformidad con el artículo 3º de la Ley de Expropiación es el instrumento a través del cual la autoridad expropiadora se cerciora y demuestra la idoneidad del bien a expropiarse respecto de la causa de utilidad pública correspondiente, describiendo las características del bien de que se trate y las consideraciones o estudios por los cuales se advierte la idoneidad del propio bien. Dicho expediente no sólo debe estar integrado por los razonamientos que demuestran la capacidad del bien para satisfacer una necesidad pública, sino también por las pruebas que acreditan dicha idoneidad, tales como estudios técnicos, proyectos, planos y demás elementos que cada caso particular exija. Asimismo, la ausencia de expediente de expropiación trae consigo la inconstitucionalidad del decreto expropiatorio, por falta de motivación y fundamentación de acuerdo con los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, ya que es en dicho expediente en el que debe quedar acreditada la imperiosa necesidad de expropiar la propiedad privada.

Así lo han corroborado nuestros más Altos Tribunales en los criterios jurisprudenciales siguientes:

⁴ Ley de Expropiación. Op. Cit. Pág. 194.

“EXPROPIACIÓN, CONSTANCIAS INSUFICIENTES PARA CONSIDERAR INTEGRADO EL EXPEDIENTE DE.

El artículo 3o. de la Ley de Expropiación, impone al Poder Ejecutivo la obligación de tramitar e integrar un expediente de expropiación, con la finalidad de que se demuestre la idoneidad del bien a expropiarse, respecto de la causa de utilidad pública correspondiente; de ahí que dicho expediente debe contener la descripción de las características del bien de que se trate, así como las consideraciones o estudios, desde luego acordes con su naturaleza, por los cuales se advierte la idoneidad del propio bien; consecuentemente, si en el juicio la autoridad responsable únicamente aportó dos fotografías de un inmueble, sin indicación alguna sobre su elaboración, y una cédula de investigación de campo que sólo contiene algunos datos relativos al inmueble del quejoso y en la cual no se advierte cuál es el carácter con que intervinieron en su elaboración las personas que la suscriben, ni a qué obedece esa intervención, debe concluirse que tales documentos resultan ser insuficientes para considerar que la autoridad expropiante cumplió con la citada obligación legal de tramitar e integrar el expediente a que se ha hecho mención y, por ende, el acto expropiatorio resulta violatorio de garantías.”⁵

“EXPROPIACIÓN. CUANDO NO SE ACREDITA HABER INTEGRADO EL EXPEDIENTE RESPECTIVO, NO ES POSIBLE DETERMINAR LAS CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA.

Conforme al artículo 3o. de la Ley de Expropiación, la autoridad expropiante tiene la obligación legal de integrar el expediente administrativo de tal naturaleza, independientemente de que se haya planteado o no en el recurso de revocación que establece la propia ley, el argumento de que las autoridades responsables no acreditaron haber integrado el expediente de referencia y por ello, no se allegaron los elementos necesarios para determinar las causas de utilidad pública. Y, si dicha consideración se hace valer en la demanda de amparo, las autoridades en comento tienen la posibilidad de demostrar lo

⁵ Tesis aislada en Materia Administrativa. Octava Época. Fuente: Apéndice 2000, Tomo III, Administrativa, P.R. TCC, Tesis 350, Página: 332. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Número de Registro en IUS: 221,678.

contrario en el juicio de garantías, con la presentación del expediente respectivo y no sólo ofrecerlo como prueba al rendir el informe justificado, por lo que, al no haber acreditado tal extremo, debe considerarse que el procedimiento expropiatorio fue llevado a cabo sin cumplir los requisitos previstos por la ley.”⁶

“EXPROPIACIÓN, EXPEDIENTE DE. AUNQUE SEAN HECHOS NOTORIOS LAS NECESIDADES COLECTIVAS CUYA SATISFACCIÓN SE PERSIGA, LA AUTORIDAD DEBE TRAMITARLO PARA PROBAR QUE EL INMUEBLE AFECTADO ES INDISPENSABLE PARA ESE FIN.

Los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República consagran como un derecho subjetivo público de todo gobernado la inviolabilidad de la propiedad privada. Sin embargo, la misma Carta Fundamental previene en su artículo 27 una excepción a este principio: la expropiación por causa de utilidad pública. La expropiación, entendida entonces como el sacrificio del derecho a la propiedad privada, encuentra su justificación en la exigencia imperiosa de adquirir determinado bien que, a pesar de formar parte de un patrimonio particular, por sus características es indispensable para la satisfacción de un interés social. La facultad expropiatoria, precisamente por su naturaleza excepcional, no puede ejercerse en forma absolutamente libre o caprichosa porque eso significaría quebrantar los principios que inspiraron su consagración. Por el contrario, la expropiación está sujeta a la condición de que exista un caso de utilidad pública, condición que frente al administrado se traduce en un conjunto de garantías inscritas bajo el rubro de seguridad jurídica, entre las cuales destaca la tramitación de un expediente administrativo de expropiación. En efecto, la individualización de los bienes que serán objeto de la expropiación sólo puede efectuarse mediante la integración del expediente administrativo exigido por el artículo 3o. de la ley de la materia (para el Distrito Federal), en donde consten los estudios técnicos, proyectos, planos y demás elementos que cada caso particular exija y adquiere especial relevancia frente al gobernado porque precisamente esos estudios, planes y proyectos serán los que expliquen que se prive de su oportunidad a una persona determinada y no a otra

⁶ Tesis aislada en Materia Administrativa. Octava Época. Fuente: Apéndice 2000, Tomo III, Administrativa, P.R. TCC, Tesis 351, Página 333. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Número de Registro en IUS: 230,065.

distinta de las muchas que integran el conglomerado social. Dicho en otras palabras, para que la administración pueda expropiar un bien no basta que sea notoria una necesidad colectiva sino que se debe demostrar primero que ese bien en particular y no cualquiera otro, es capaz de satisfacer la necesidad colectiva de que se trata; y tal demostración no puede hacerse a priori sino que requiere de estudios en detalle que concreten las cualidades y características que deben reunir los bienes para que cumplan con el destino al cual van a afectarse. Mientras la autoridad no integre el expediente de expropiación, no estará en condiciones de identificar los bienes que le son indispensables para cumplir con el fin social que se persigue y, en consecuencia, tampoco podrá justificar que haya expropiado precisamente el inmueble de la parte quejosa y no cualquiera otro distinto. De no cumplirse con esta garantía formal la autoridad estaría en posibilidad de expropiar no únicamente los bienes objetivamente indispensables para satisfacer una necesidad general, sino cualquier cosa que eligiera caprichosa o inclusive arbitrariamente. En estos términos, la falta de expediente administrativo produce la ilegitimidad del acto expropiatorio, por ausencia de motivos y fundamentos, puesto que al no estar demostrada la necesidad de ocupar por esta vía la propiedad privada, en modo alguno puede decirse que existe una causa de utilidad pública.”⁷

“EXPROPIACION, DEBE DEMOSTRARSE EN EL EXPEDIENTE PREVIO A LA DECLARACION DE, LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA Y DE INTERES SOCIAL.

Cuando se lleva a cabo la expropiación de un inmueble determinado, la autoridad responsable debe demostrar en el expediente que se integra previamente a la declaración expropiatoria, la causa de utilidad pública y de interés social y el porqué dicho inmueble servirá para esos fines, mas no justificar tales extremos, en el procedimiento seguido para resolver el recurso de revocación que prevé la ley de la materia, ni tampoco en el decreto expropiatorio, pues para que éste pueda existir es necesario que primero se realicen los estudios relativos, encaminados a determinar que el predio de que se trata sirve para cumplir con el motivo de

⁷ Tesis aislada en Materia Administrativa. Séptima Época. Fuente: Apéndice 2000, Tomo III, Administrativa, P.R. TCC, Tesis 352, Página 334. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Número de Registro en IUS: 247,800.

utilidad pública y sólo con esa justificación previa será legal la expropiación.”⁸

Asimismo, toda vez que la Expropiación también se encuentra regulada legalmente por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (por disposición expresa del artículo 2º de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, y por no encontrarse la Expropiación dentro de las excluyentes de aplicación a que se refieren los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 1º de la citada Ley), el Estado, en la formación del expediente de expropiación, contará con las facultades y tendrá los deberes impuestos en los artículos 13, 16, 33, 46, 49 y demás relativos y aplicables de la referida norma jurídica legal.

a) LA GARANTÍA DE AUDIENCIA

La Suprema Corte de Justicia de la Nación había señalado que la Garantía de Audiencia no rige en materia de expropiación, ya que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé que se oiga al particular antes de la expropiación. Entre los años 60's y 70's, nuestro más Alto Tribunal dispuso lo siguiente:

“EXPROPIACION, LA GARANTIA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.

En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones 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

⁸ Tesis aislada en Materia Administrativa. Octava Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1988, Página: 258. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Número de Registro en IUS: 230,064.

su alcance liberal, en términos del artículo 1o. de la propia Ley Fundamental."⁹

El razonamiento que dio origen al anterior criterio, es el siguiente:

"... es exacto que esta Segunda Sala tiene resuelto, que en materia de expropiación no rige la garantía individual de previa audiencia, consagrada por el artículo 14 de la Constitución Política de la República, porque al prevenir el artículo 27 de la misma Constitución que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, que las leyes de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, tocando a las autoridades administrativas hacer, de acuerdo con esas leyes, la declaración correspondiente, de todo esto se advierte que son tres las condiciones exigidas por el Constituyente para que las autoridades puedan expropiar los bienes de particulares: que la utilidad pública, determinada por el Legislativo, así lo requiera, que la declaración administrativa se dicte de acuerdo con la ley respectiva; y que medie indemnización. Que en consecuencia, al no consignarse entre las condiciones necesarias para la procedencia de la expropiación, la previa audiencia del interesado, por voluntad manifiesta del Constituyente, es lógico y jurídico reconocer que no rige en la materia de que se trata la garantía antes expresada; que si la mente del legislador hubiera sido la contraria, indudablemente que lo habría manifestado de modo expreso, como lo hizo al exigir el pago del precio del bien expropiado ..."¹⁰

En el año 2004, el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito dispuso, en una tesis aislada, que la Garantía de Audiencia sí rige en la Expropiación, más no antes de decretada ésta, sino después, cuando el gobernado tiene el derecho de interponer recurso administrativo de revocación, controvertir el monto de la indemnización o

9 Jurisprudencia en Materia Administrativa. Séptima Época. Fuente: Apéndice de 1995, Tomo III, Parte SCJN, Tesis 65, Página 46. Número de Registro en IUS: 390,955.

¹⁰ Extracto del amparo en revisión 8054/39, citado en la ejecutoria número 2/2006-SS, de fecha 18 de agosto de 2006 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible bajo el Registro en IUS número 19,866.

promover Juicio de Amparo. El criterio jurisprudencial donde se sostiene lo antes dicho, es el siguiente:

“EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA RIGE DESPUÉS DE DICTADO EL DECRETO Y PERMITE CUESTIONAR TODO EL PROCEDIMIENTO RELATIVO.

De lo dispuesto en la Ley de Expropiación se desprende que el acto administrativo expropiatorio consta de dos etapas. La primera, comprendida entre el inicio del procedimiento en que se declara la causa de utilidad pública y la emisión del decreto correspondiente, en la que el Estado debe realizar, de manera unilateral, estudios para fundar y motivar la causa de utilidad pública y la necesidad de la obra a la cual va a destinar los bienes expropiados. La segunda, que abarca desde la notificación del decreto a los interesados hasta que se lleva a cabo su total ejecución. De acuerdo con la naturaleza de cada una de esas fases, en la primera no es exigible otorgar audiencia a los interesados, pues este requisito no está comprendido en el artículo 27 constitucional, salvo que en la ley se hubiese fijado en la normatividad aplicable un procedimiento con audiencia previa del interesado, en cuyo caso sería necesario agotar ese procedimiento. En cambio, en la segunda etapa sí rige la garantía de audiencia, pues debe notificarse el decreto al interesado para que pueda desplegar su defensa en alguna de las siguientes vías: interponer el recurso de revocación contra ese decreto; cuestionar judicialmente el monto de la indemnización que se haya fijado por el bien materia de la expropiación; exigir el pago de la indemnización una vez vencido el plazo legal; en su caso, solicitar la reversión de la expropiación cuando dentro del plazo legal no se destine la cosa al fin público que se invocó en el decreto; o incluso promover directamente el juicio de amparo en contra del decreto y los vicios de que pudiere adolecer el procedimiento expropiatorio, en los casos en que se actualice alguna excepción al principio de definitividad.¹¹

11 Tesis aislada en Materia Administrativa. Novena Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Diciembre de 2004, Tesis I.15o.A.3 A, Página 1344. DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 10/2004. María Teresa Meraz vda. de Formento. 18 de agosto de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: José Álvaro Ornelas.

No obstante lo anterior, en el año 2006 la Corte modificó diametralmente su anterior criterio, señalando que, por tratarse de un acto de privación la expropiación, sí debe regir la Garantía de Audiencia de manera previa al acto. El criterio aludido es del tenor literal siguiente:

“EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEBE RESPETARSE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DEL DECRETO RELATIVO.

Conforme al artículo 197 de la Ley de Amparo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica la jurisprudencia 834, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 1389, con el rubro: "EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.", porque de una nueva reflexión se concluye que de la interpretación del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos privativos de la propiedad deben realizarse, por regla general, mediante un procedimiento dirigido a escuchar previamente al afectado, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que son las señaladas en la jurisprudencia P./J. 47/95, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. En ese sentido, tratándose de actos privativos como lo es la expropiación, para que la defensa sea adecuada y efectiva debe ser previa, en orden a garantizar eficazmente los bienes constitucionalmente protegidos a través del mencionado artículo 14, sin que lo anterior se contraponga al artículo 27 de la Constitución Federal, pues si bien es cierto que este precepto establece las garantías sociales, las cuales atienden a un contenido y finalidades en estricto sentido al régimen de propiedad agraria, y por extensión a las modalidades de la propiedad, al dominio y a la propiedad nacional, también lo es que la

expropiación no es una garantía social en el sentido estricto y constitucional del concepto, sino que es una potestad administrativa que crea, modifica y/o extingue relaciones jurídicas concretas, y que obedece a causas establecidas legalmente y a valoraciones discrecionales de las autoridades administrativas; además, la expropiación es una potestad administrativa dirigida a la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien particular decretada por el Estado, con el fin de adquirirlo.”¹²

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el anterior criterio señalando que, desde que se emitió la jurisprudencia que niega la Garantía de Audiencia en tratándose de expropiaciones, el Derecho Administrativo ha evolucionado sustancialmente, y que, a diferencia de antaño, hoy existen numerosos criterios en los que se establece que toda ley en materia administrativa debe respetar el cumplimiento de la Garantía de Audiencia, y, la Ley de Expropiación, no debe ser la excepción:

“...De esa manera, se fue consolidando la idea contenida en los criterios antes transcritos, consistente en que el hecho de que la ley del acto guarde silencio en lo relativo a un procedimiento de audiencia tratándose de actos privativos no debe impedir que la autoridad administrativa otorgue la oportunidad de defensa al particular afectado, en aplicación directa de la Constitución Federal...

...De todo lo expuesto, este Alto Tribunal observa que la evolución relativa al ámbito de aplicación de la garantía de audiencia pone de manifiesto que las razones que existieron para sustentar la idea de que las autoridades administrativas no están obligadas a otorgar el derecho de previa audiencia tratándose de actos expropiatorios no operan actualmente....

...En suma, el carácter normativo de la Constitución impone incluso a las autoridades administrativas del Estado la obligación positiva de observar directamente, frente al gobernado, una conducta activa, que estriba en realizar todos y cada uno de los actos que tiendan al cumplimiento de las exigencias específicas en que el derecho de audiencia se revela...

¹² Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIV, Septiembre de 2006. Página: 278. Tesis: 2a./J. 124/2006. Jurisprudencia en Materia Administrativa. Número de Registro en IUS: 174,253.

...Esta Segunda Sala encuentra que dicho criterio jurisprudencial debe ser interrumpido, con fundamento en el artículo 194 de la Ley de Amparo, toda vez que de una nueva reflexión de dicho problema jurídico ha derivado el surgimiento de novedosas y distintas razones que ameritan un cambio en la interpretación de los alcances de la garantía de audiencia, en relación con el derecho a la propiedad privada y la potestad expropiatoria.

...Del contenido del artículo 27 constitucional no se desprende que la Constitución haya establecido una excepción expresa de la garantía de audiencia previa tratándose de la expropiación, sino que solamente existe un silencio constitucional a ese respecto.

Sería una técnica legislativa poco práctica que en cada precepto que estableciera facultades para emitir actos privativos se tuviera que precisar que debe efectuarse previa audiencia del afectado...

...Por ende, cuando dos normas constitucionales interpretadas literal y aisladamente parecieran contradecirse, es preciso armonizar ambas disposiciones, con el fin de que puedan tener eficacia, en la medida de lo posible.

En ese sentido, el contenido del artículo 27 constitucional debe relacionarse con el segundo párrafo del artículo 14 de dicho ordenamiento, para determinar si debe existir defensa previa tratándose de los actos de expropiación.

Del artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Federal se desprende que los actos privativos de la propiedad deben realizarse, por regla general, mediando un procedimiento dirigido a escuchar previamente al afectado, porque en éste deben cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento, que son las que, según la jurisprudencia P./J. 47/95, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada "... antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. ..."

Desde esa óptica, para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de actos privativos, la defensa, para que

sea adecuada y efectiva, debe ser previa, en orden a garantizar eficazmente los bienes constitucionalmente protegidos a través del artículo 14 constitucional.

Esta Segunda Sala no encuentra razones para que la defensa deba ser posterior tratándose de actos expropiatorios, tomando en cuenta la naturaleza y los efectos de ese tipo de actos. Principalmente, porque la eficacia de la defensa, en dichos supuestos, se ve generalmente mermada por el transcurso del tiempo, haciendo imposible la recuperación de los bienes concretos que han sido objeto de la privación en los casos en que finalmente el afectado logra demostrar que ésta ha sido emitida de manera arbitraria e injustificada.

Por ende, es incorrecto señalar que la Constitución no establece la audiencia previa como requisito de la expropiación, porque tal afirmación se apoya en una interpretación que se aparta de la lectura integral del Ordenamiento Supremo, ya que si bien el artículo 27 constitucional establece las condiciones para su procedencia, no excluye expresamente en esta materia las demás garantías de seguridad jurídica que se encuentran contempladas en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna...¹³

A pesar de que la Segunda Sala de la Corte, en un claro intento de responder a la tendencia actual de proveer a los ciudadanos de mejores medios de defensa de sus derechos emitió la jurisprudencia antes referida en la que recapacita y establece que la Garantía de Audiencia sí rige de manera previa a la expropiación, recientemente esa misma Segunda Sala recapituló de la siguiente manera:

“EXPROPIACIÓN. SI LA DECLARATORIA SE REALIZA INVOCANDO COMO CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA LAS PREVISTAS EN LAS FRACCIONES V, VI Y X DEL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY RELATIVA, NO SE REQUIERE OTORGAMIENTO DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIAMENTE A LA OCUPACIÓN DEL BIEN EXPROPIADO.

¹³ Ejecutoria número 2/2006-SS, de fecha 18 de agosto de 2006 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible bajo el Registro en IUS número 19,866.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 124/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 278, sostuvo que la expropiación es un acto privativo de la propiedad y, por tanto, previamente a la emisión del decreto correspondiente debe respetarse la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, dicho criterio admite excepciones, pues del artículo 8o. de la Ley de Expropiación se infiere que la defensa del gobernado puede otorgarse después de la ejecución de ese acto privativo aunque sea impugnado, siempre y cuando la declaratoria se realice invocando como causas de utilidad pública las previstas en las fracciones V, VI y X de su artículo 1o., cuyo objeto es: a) satisfacer necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores (V); b) abastecer a las ciudades o centros de población de víveres u otros artículos de consumo necesario (V); c) combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas (V); d) constituir medios para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública (VI); y, e) evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad (X); supuestos en los cuales, la ocupación del bien expropiado puede realizarse inmediatamente después de la declaratoria correspondiente, sin oír previamente al afectado, pero respetando su garantía de audiencia con posterioridad y antes de que el Estado disponga definitivamente de la propiedad, en virtud del carácter urgente e inaplazable de esa medida.”¹⁴

II. DECRETO DE EXPROPIACIÓN

Ni la Constitución, ni la Ley de Expropiación ni la jurisprudencia hacen mención de algún requisito en particular que deba revestir un decreto expropiatorio. Sin embargo, estimo que por ser un acto de privación, administrativo, además de estar debidamente fundado y motivado, debe contener:

¹⁴ Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXV, Junio de 2007. Página: 342. Tesis: 2a. LXI/2007 en Materias Constitucional y Administrativa. Número de Registro en IUS: 172,220.

1. La causa de utilidad pública en la que se fundamenta la expropiación [fundamentación];

2. Las consideraciones por las que estima la autoridad que el bien expropiado satisfará una necesidad pública [motivación];

3. La precisión de que es un decreto de expropiación;

4. El lugar y la fecha del decreto;

5. La determinación de la cosa expropiada, precisa en cuanto a las circunstancias de lugar;

6. La mención de la oficina en que se encuentra el expediente administrativo;

7. La mención de los recursos que proceden contra el decreto expropiatorio;

8. La mención de la autoridad administrativa ante la cuál se tramitó el expediente; y,

9. La firma del titular del Ejecutivo Federal y por el Secretario de Estado que se encargó de tramitar el expediente administrativo.

De acuerdo con el artículo 4º de la Ley de Expropiación, el decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente al interesado. Sólo en caso de ignorarse el domicilio del

expropiado, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación.¹⁵

III. OCUPACIÓN DEL BIEN EXPROPIADO

La ocupación del bien expropiado es el hecho material por virtud del cual el Estado, en ejecución del decreto expropiatorio respectivo, toma efectiva posesión del satisfactor por conducto de los servidores públicos previamente facultados para tal efecto.

La ocupación del bien expropiado, puede o no ocurrir, ya que de acuerdo con el artículo 2º de la Ley de Expropiación ésta puede tener como finalidad no la ocupación propiamente dicha, sino la limitación del dominio a cargo del propietario; es decir, por virtud de la expropiación puede crearse para el propietario una de dos cargas diversas:

1. La obligación de dar al Estado el bien expropiado; o,
2. La obligación de no hacer, impuesta por el Estado a través de la Expropiación.

En efecto, cuando la Expropiación se trata de una limitación de dominio, nos encontramos ante una obligación de no hacer, mientras que, en los casos en que la Expropiación tiene como finalidad la ocupación del bien expropiado, se estará ante la presencia de una obligación de dar a cargo del particular.

a) CLASES DE OCUPACIÓN DEL BIEN EXPROPIADO

¹⁵ Ley de Expropiación. Op. Cit. Pág. 194.

Ahora bien, la ocupación del bien expropiado se clasifica, de acuerdo con el artículo 2º de la Ley de Expropiación, ya sea bajo un criterio de temporalidad, ya sea bajo un criterio de materialidad; bajo el primer criterio, la ocupación del bien expropiado puede ser temporal o definitiva, bajo el segundo, total o parcial. La expropiación será temporal cuando el bien objeto de la misma, después de ser utilizado por el Estado, vaya a ser reintegrado al patrimonio del particular, mientras que será definitiva cuando el particular no cuente con ninguna expectativa de que el bien del que se le desposeyó, le vaya a ser reintegrado. Cabe destacar que la temporalidad de la ocupación del bien expropiado no se define por el destino del mismo, ya que, aún cuando el destino de tal bien no sea el de permanecer dentro del patrimonio de la Nación, mientras que el propietario no cuente con ninguna expectativa de reintegración del bien, ésta aún así será definitiva. Así, por ejemplo, si un predio es expropiado para crear vivienda de interés social, se estará ante la presencia de una ocupación definitiva, ya que aún cuando el predio expropiado saldrá del patrimonio de la Nación una vez que éste enajene las viviendas de interés social construidas, el propietario original no tiene expectativa alguna de que el predio del que se le privó, le sea reintegrado.

Por otro lado, bajo el criterio de materialidad para determinar si la ocupación es parcial o total se debe distinguir al bien objeto de la expropiación como una unidad, y cuando ésta en su totalidad sea expropiada, se estará ante una ocupación total, cuando sólo una parte del bien como unidad sea expropiado, será una ocupación parcial.

La autoridad expropiante debe distinguir en el decreto respectivo cuándo se trata de una expropiación que importe la ocupación del bien, cuándo imponga al propietario una obligación de no hacer, cuándo sea total o parcial y cuándo sea temporal o definitiva.

b) DEL MOMENTO EN QUE SE VERIFICA LA OCUPACIÓN DEL BIEN EXPROPIADO

La ocupación del bien expropiado (o en su caso, la limitación de dominio impuesta al propietario), de conformidad con los artículos 7º y 8º de la Ley de Expropiación puede ocurrir en dos diversos momentos, que se distinguen uno de otro ya sea de acuerdo con la causal de utilidad pública en la que se justifique la expropiación, ya sea de acuerdo con la actuación del particular una vez que sucede la expropiación, o ya sea en virtud de la resolución que recaiga, en su caso, al recurso administrativo de revocación que interponga el propietario.

Bajo este orden de ideas, cuando la expropiación se realice por alguna de las causas de utilidad pública previstas por las fracciones V, VI o X del artículo 1º de la Ley de Expropiación (la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores, el abastecimiento de víveres o de otros artículos de consumo necesario, el combate a la propagación de calamidades públicas, la expropiación de medios empleados para la defensa nacional o el mantenimiento de la paz pública, o las medidas necesarias para evitar la destrucción de elementos naturales), la autoridad expropiante podrá ocupar el bien expropiado de inmediato, de conformidad con el artículo 8º de la Ley de Expropiación. En todos los demás casos de utilidad pública, de conformidad con el artículo 7º de la misma Ley, la ocupación del bien expropiado se efectuará:

1. Una vez que hayan transcurrido quince días hábiles siguientes a la notificación del decreto expropiatorio, sin que el propietario hubiere interpuesto en su contra recurso administrativo de expropiación; ó,

2. Una vez que el recurso administrativo de revocación se haya resuelto en contra de las pretensiones del recurrente.

IV. RECURSO DE REVISIÓN

Anteriormente, el artículo 5º de la Ley de Expropiación establecía a favor del particular la facultad de promover, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del decreto, el recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.

Sin embargo, los artículos 5º y 6º de la Ley de Expropiación fueron derogados de manera tácita por el artículo segundo transitorio de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, el cual establece que todos aquellos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por tal ordenamiento deben tramitarse conforme al recurso de revisión previsto por el único capítulo del Título Sexto de la referida Ley.

Así, el recurso de revisión, de acuerdo con el artículo 91 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, tendrá por objeto que el decreto expropiatorio sea confirmado, modificado, declarado inexistente, nulo, anulado, o revocado parcial o totalmente.

De conformidad con los artículos 85 y 86 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, el recurso de revisión deberá interponerse ante la autoridad que emitió la declaratoria de expropiación dentro de los quince días siguientes a aquél en que hubiere surtido efectos su notificación, y dicho recurso será resuelto por el superior jerárquico, salvo el caso de que el decreto expropiatorio hubiese sido emitido por el titular de la Secretaría de Estado o del Gobierno del Distrito Federal, ya que en este caso, será resuelto por él mismo.

En el escrito por virtud del cual se interponga el recurso de revisión, el expropiado deberá expresar:

1. El órgano administrativo a quien se dirige;
2. Su nombre y el tercero perjudicado si lo hubiere;
3. Un domicilio para oír notificaciones;

4. Los agravios que se le causan, esto es, la afectación que ha sufrido en su esfera jurídica, las normas jurídicas que estima fueron violadas por la autoridad expropiante, y las consideraciones de hecho y razonamientos de Derecho por los que considera que dicha afectación es contraria a Derecho; y,

5. Las pruebas que ofrezca para demostrar los extremos de sus afirmaciones, mismas que deben guardar una relación directa e inmediata con el decreto expropiatorio.

Al recurso administrativo de revocación el recurrente deberá acompañar:

1. El decreto expropiatorio y el instructivo de notificación correspondiente; y,
2. Las pruebas documentales con las que cuente, incluidas aquellas que acrediten su personalidad.

De conformidad con lo establecido por los artículos 17 y 94 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la resolución que recaiga al recurso de revisión puede ser tácita o expresa. Será expresa, cuando sea dictada por la autoridad concedora del recurso dentro de los tres meses siguientes a su interposición; será tácita cuando la autoridad concedora del recurso no hubiese emitido, dentro de los tres meses siguientes a la interposición del mismo, resolución expresa. De acuerdo con los artículos 17 y 94 de la Ley en comento,

una vez transcurridos tres meses sin que se emita la resolución correspondiente, se entenderá como confirmado el decreto expropiatorio impugnado.

Contra la resolución que se emita, tácita o expresamente, confirmando, modificando, nulificando, anulando, declarando inexistente o revocando parcial o totalmente el decreto expropiatorio, el particular tiene la facultad de interponer ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el Juicio Contencioso Administrativo Federal, de conformidad con lo previsto por el artículo 14 fracciones XI y XII de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y el artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establecen que el Juicio Contencioso Administrativo Federal es procedente contra las resoluciones administrativas definitivas que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Cabe destacar que, de acuerdo con el penúltimo párrafo del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al conocer del Juicio Contencioso Administrativo Federal promovido contra la resolución que resuelva el recurso de revisión interpuesto contra un decreto expropiatorio, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene la facultad de pronunciarse no sólo sobre la legalidad de la resolución del recurso de revisión, sino que también cuenta con la facultad de pronunciarse respecto de la legalidad del propio decreto expropiatorio.

Contra la sentencia definitiva que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, el expropiado puede promover Juicio de Amparo Directo.

V. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

De conformidad con el artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Juicio Contencioso Administrativo Federal es procedente contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, conforme a la fracción XI del artículo 14 de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dicho órgano formalmente ejecutivo conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. El segundo párrafo de este mismo artículo establece que las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

Por su parte, el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que las resoluciones emanadas de autoridades administrativas podrán ser impugnadas a través del recurso de revisión a que dicho precepto legal se refiere, o bien, podrán ser impugnadas a través de la vía jurisdiccional que corresponda.

De lo anterior se colige que, todo aquél particular al que le ha sido expropiado un bien de su propiedad puede optar por interponer contra el decreto, ya sea el recurso de revisión que hemos referido en el apartado IV que antecede, o bien, impugnar dicho decreto expropiatorio de manera directa a través del juicio contencioso administrativo federal; y esto, sin perjuicio de que pueda intentar las dos vías sucesivamente.

VI. REVERSIÓN

El Derecho de Reversión o Acción Real de Retracto es el derecho subjetivo a favor del particular expropiado para solicitar a la autoridad expropiante la devolución del bien expropiado, si pasados cinco años desde que se decretó la expropiación, dicho bien no fuere destinado total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva:

“[el derecho de reversión es...] ...un derecho nuevo y autónomo, cuyo factor determinante es la extinción de la causa o fin que legitiman la expropiación llevada a cabo.”¹⁶

Por virtud de este derecho, el particular puede exigir del Gobierno Federal, a través de la autoridad que decretó la expropiación:

1. La devolución total o parcial del bien expropiado;
2. La insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio; o,
3. El pago de los daños y perjuicios causados por la expropiación.

El derecho de reversión nace, de acuerdo con el artículo 9º de la Ley de Expropiación, cuando el bien expropiado no fuere destinado total o parcialmente por la autoridad expropiante, dentro del término de cinco años, al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, cualquiera que sea la razón por la que esto haya ocurrido.

La reversión deberá ser solicitada por el propietario expropiado dentro de los dos años siguientes contados a partir de la fecha en que sea exigible, y se

¹⁶ López Menudo, Francisco y otros. “La expropiación forzosa”, Editorial Lex Nova. Primera Edición. Valladolid, España, 2006. Pág.:331.

hará ante la autoridad que tramitó el expediente, quien dictará resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso de resultar procedente la reversión, ambas partes están obligadas a restituirse mutuamente lo que percibieron en virtud de la expropiación, esto es, la autoridad expropiante debe entregar al particular el bien expropiado, y éste, a su vez, debe devolver a aquella la indemnización.

Pasos a Seguir por el Poder Ejecutivo, una vez que Identifica una Necesidad Pública, y hasta que notifica el Decreto Expropiatorio

El Poder Ejecutivo identifica una necesidad pública



El Poder Ejecutivo determina que la necesidad pública identificada es una causa de expropiación



El Poder Ejecutivo dicta una resolución en la que ordena se inicie un expediente de expropiación, ordenando al órgano que comenta, encuentre un bien que satisfaga la necesidad pública identificada



El Poder Ejecutivo encuentra diversos bienes que satisfarán la necesidad pública identificada



El Poder Ejecutivo estudia todos los bienes encontrados, descarta los que no sean suficientes y escoge aquél que satisfará la necesidad pública identificada



El Poder Ejecutivo emplaza al particular propietario del bien que satisfará la necesidad pública, indicándole con precisión:

- i) que existe una necesidad pública, detallándola;
- ii) que la Ley de Expropiación contempla esa necesidad pública como una causa de expropiación, fundamentando;
- iii) que ha identificado diversos bienes susceptibles de satisfacer la necesidad pública, de entre los cuales se encuentra el de ese particular, señalando los demás bienes identificados;
- iv) que tras un estudio, que debe desarrollarse, llegó a la conclusión de que de entre todos los bienes identificados, sólo el bien de ese particular es el apto para saciar la necesidad pública;
- v) que previamente a la expropiación del bien, el particular tiene un plazo determinado para hacer valer la oportunidad de argumentar lo que a su derecho corresponda y ofrecer pruebas de descargo.



Tras oír al particular y recibir sus pruebas, el Poder Ejecutivo puede:



Confirmar que el bien identificado es el único capaz de satisfacer la necesidad pública encontrada y, en consecuencia, dictar el Decreto Expropiatorio correspondiente



El Ejecutivo notifica personalmente o mediante publicaciones en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto Expropiatorio



Determinar que el bien identificado no es capaz de satisfacer la necesidad pública encontrada y, en consecuencia, se continúe el expediente ordenando se busquen más bienes



CAPÍTULO CUARTO

INTERVENCIÓN DEL PODER JUDICIAL EN EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN

El Poder Judicial de la Federación se encuentra facultado para intervenir en el procedimiento de Expropiación ya sea de manera ordinaria, según se especifica en la Fracción VI del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley de Expropiación, y en los artículos 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528 y 529 del Código Federal de Procedimientos Civiles; o por excepción, de manera extraordinaria a través del Juicio de Amparo. A este respecto, el Doctor Burgoa ha comentado lo siguiente:

“Por último, la injerencia que tiene el Poder Judicial en materia de expropiación se reduce, por declaración constitucional, a conocer de los conflictos que surjan entre las partes (el Estado y el particular), con motivo de la no equivalencia entre el valor real, actual y efectivo del bien expropiado y el valor catastral o fiscal de éste, en los términos indicados con antelación. Claro está que esta 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.”¹

En cuanto a la forma ordinaria con la que cuenta el Poder Judicial para intervenir en el procedimiento de Expropiación, ésta también, a su vez, se divide en dos distintos tipos de intervenciones:

¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. Cit. Pág. 479.

1. A través del juicio pericial a que se refiere la Fracción VI del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley de Expropiación, del que conoce un Juez de Distrito; y,

2. A través del Procedimiento instaurado en el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles, del que conoce un Juez de Distrito.

La facultad extraordinaria a cargo del Poder Judicial para intervenir en el Procedimiento de Expropiación se divide en tres:

1. A través del Juicio de Amparo Indirecto que el particular expropiado puede interponer ante el Juez de Distrito bajo ciertas condiciones contra el decreto expropiatorio, con el objeto de que tal acto de autoridad sea declarado inconstitucional y quede sin efecto alguno;

2. A través del Juicio de Amparo Indirecto que el particular expropiado puede interponer ante el Juez de Distrito contra el acto de autoridad administrativo en el que se determine el justiprecio de la indemnización; y,

3. Mediante el Juicio de Amparo Directo que el particular expropiado puede promover ante el Tribunal Colegiado de Circuito contra la sentencia definitiva que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como se mencionó en el apartado 2.IV del Capítulo que antecede, o contra la resolución que dicte el Juez de Distrito en términos de lo establecido por el artículo 17 de la Ley de Expropiación.

Excepcionalmente, el Poder Judicial de la Federación también puede intervenir mediante el Juicio de Garantías entablado por el particular contra la

resolución administrativa que resuelva lo conducente sobre el Derecho de Reversión o Acción Real de Retracto ejercitada para el caso de que la autoridad administrativa no hubiese dado, al bien expropiado, el fin de utilidad pública por el que lo expropió.

Ahora bien, como ya se dijo en párrafos anteriores, la actuación de la judicatura en el procedimiento de expropiación podrá ser ordinaria, a través de los medios procesales previstos en la Ley de Expropiación y el Código Federal de Procedimientos Civiles, y, por excepción, extraordinaria, a través del Juicio de Amparo; la forma de la intervención estará supeditada a dos circunstancias fundamentales, que serán distinguidas más adelante:

1. Por las características propias del decreto expropiatorio; y,
2. Por la voluntad del particular expropiado.

Por razón de método, y toda vez que la materia del presente estudio no es la Constitucional, comenzaré por dar sólo una breve explicación sobre la intervención extraordinaria del Poder Judicial en el procedimiento de Expropiación, exponiendo un pequeño razonamiento jurídico sobre cómo es que el Juicio de Amparo Indirecto puede ser procedente contra el decreto expropiatorio, la valuación del bien expropiado o la resolución administrativa que resuelva sobre el derecho de reversión, para así después ya estar en aptitud de entrar de lleno al tema que me ocupa, relativo a la intervención ordinaria del Poder Judicial en la expropiación.

PRIMERA PARTE. INTERVENCIÓN EXTRAORDINARIA DEL PODER JUDICIAL EN EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN.

A) JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA EL DECRETO EXPROPIATORIO.

Por virtud del Principio de la Definitividad del Acto Reclamado que rige en Materia de Amparo (previsto en las fracciones III y IV del artículo 107 Constitucional, y fracciones XIII, XIV y XV del artículo 73 de la Ley de Amparo), los particulares se encuentran impedidos de solicitar el Amparo y la Protección de la Justicia de la Unión contra actos de autoridad que, según la Ley que los regula, son susceptibles de ser impugnados a través de algún juicio, recurso o medio de defensa ordinario.

El objeto del Principio de la Definitividad del Acto Reclamado, para Juventino V. Castro, lo constituye:

“...el amparo sea la instancia final que permita la anulación de actos de autoridad violatorios de garantías individuales, razón por la cual si el resultado que pretende el agraviado puede obtenerlo mediante el uso de instrumentos ordinarios, se impide la utilización innecesaria del proceso constitucional, o la confusión en el uso de los medios de impugnación que interrumpen los procedimientos ordinarios, o bien pudieran traducirse en resoluciones contradictorias de dichos procedimientos. Por todo ello, se pretende que el acto reclamado sea definitivo, en el sentido de que mediante el sistema ordinario ya no se pueda anularlo o neutralizarlo, para el efecto de que los jueces de amparo examinen las inconstitucionalidades alegadas como último recurso.”²

Así, por virtud de este Principio, el Juicio de Amparo Indirecto es improcedente contra la declaratoria de expropiación, ya que el Título Sexto de la

² Castro, Juventino V. “Garantías y Amparo” Décimo Primera Edición. Editorial Porrúa. México, 2000. Págs. 381 y 382.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece el recurso de revisión como el medio idóneo para impugnar tal declaratoria.

Sin embargo, al igual que muchos otros Principios de Derecho, el de Definitividad del Acto Reclamado también tiene diversas excepciones, de entre las cuales destacan cuatro para los fines del presente estudio:

1. Que la suspensión del acto reclamado, según la ley ordinaria que regule tal suspensión, exija mayores requisitos que la Ley de Amparo para la suspensión definitiva del acto reclamado;

2. Que el acto reclamado importe una violación directa a la Constitución;

3. Cuando, además del acto de aplicación, se reclama también la inconstitucionalidad de la ley o norma jurídica de carácter general en que aquél se fundamenta; y,

4. Cuando la autoridad expropiante omite señalar en la declaratoria respectiva que el particular expropiado tiene la facultad de interponer contra la misma, recurso de revisión.

PRIMERA EXCEPCIÓN CONDUCENTE AL PRINCIPIO DE LA DEFINITIVIDAD DEL ACTO RECLAMADO: QUE LA LEY QUE LO REGULA EXIJA MAYORES REQUISITOS QUE LA DE AMPARO PARA LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA.

De conformidad con la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, el Juicio de Amparo es improcedente contra actos diversos a los materialmente judiciales contra los que proceda algún recurso, juicio o medio de defensa ordinario, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de

dichos actos mediante la interposición del recurso, juicio o medio de defensa ordinario, sin exigir mayores requisitos que los que presenta la propia Ley de Amparo para la suspensión definitiva.

Para mayor claridad a este respecto, a continuación se transcribe la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo:

“Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:
...XV Contra actos de autoridades distintas de los Tribunales Judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los fijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recursos o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente Ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta Ley.
No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación.”

Juventino V. Castro justifica la razón de la excepción en comento de la siguiente manera:

“Es entendible la excepción tomando en cuenta que si bien la suspensión es una cuestión accesoria e incidental a la controversia constitucional, -que es la principal-, en ocasiones la rige fundamentalmente, ya que mediante dicha suspensión se evita que el acto reclamado se consuma irremediablemente dejando sin materia al proceso constitucional. Sería absurdo examinar jurídicamente la constitucionalidad de un acto de autoridad -que es un hecho que ya se produjo en todas sus consecuencias-, sin posibilidad material de retrotraer una situación al momento anterior a la violación constitucional, y que por tanto solamente amerita un juicio de responsabilidad contra la

propia autoridad que inconstitucionalmente causó un daño irreparable a una persona.”³

Ahora bien, en tratándose de la materia que nos ocupa, el gobernado al que el Estado le hubiese expropiado un bien, estará en aptitud de acudir directamente al Juicio de Amparo Indirecto, sin tener que agotar previamente el recurso de revisión previsto en el Título Sexto de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, cuando la expropiación se fundamente en alguna de las causales de utilidad pública previstas en las fracciones V, VI y X del artículo 1º, ya que de acuerdo con el artículo 8º, en tratándose de expropiaciones fundamentadas en tales causas de utilidad pública, la ocupación de los bienes objeto de la expropiación no es susceptible de suspenderse a través de la interposición del recurso de revisión. Así, como en los casos de expropiación por las causas de utilidad pública previstas en las fracciones V, VI y X, por una parte la Ley de Expropiación hace nugatoria la suspensión definitiva de la ocupación del bien expropiado, y por otra parte, la Ley de Amparo sí prevé la suspensión definitiva de tal ocupación, por lo que el Juicio de Amparo Indirecto siempre será procedente contra la declaratoria de expropiación sin que se tenga que agotar previamente el recurso de revisión.

Sobre este respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado de la siguiente manera:

**“RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA ORDINARIOS.
REGLAS PARA SU DETERMINACIÓN EN RELACIÓN
CON EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD
(INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 107,
FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN Y 73,
FRACCIÓN XV, DE LA LEY DE AMPARO).”**

Los aludidos preceptos consagran la improcedencia del juicio de garantías en materia administrativa, en el supuesto de que contra el acto reclamado proceda un recurso o medio

³ Íbidem. Págs 385 y 386.

ordinario de defensa susceptible de nulificar, revocar o modificar dicho acto, sin que la ley que lo establezca o que rija el acto exija mayores requisitos que los previstos para el otorgamiento de la suspensión definitiva. Cuando tales preceptos se refieren a la ley que establezca el recurso o medio de defensa procedente contra el acto reclamado, o que rija a éste, debe entenderse que dicha remisión significa que la norma jurídica respectiva debe regular por algún título a ese acto de manera específica, aludiendo expresamente a él, debiendo colmar todas las determinaciones que contenga, así como las consecuencias que produzca en el ámbito jurídico del gobernado. Asimismo, el ordenamiento relativo requiere ser una norma legal, en sentido formal y material, puesto que tanto la disposición constitucional como la legal que la reglamenta, establecen que debe ser una "ley", y no cualquier otro ordenamiento general, el que señale la procedencia de aquellos, motivo por el cual, aplicando el principio jurídico consistente en que cuando la norma no distingue, no existe razón para efectuar una distinción, debe concluirse que sólo los medios defensivos consagrados en una ley formal y material son susceptibles de provocar la improcedencia del juicio de amparo, derivada de la falta de cumplimiento con el principio de definitividad en relación con la impugnación de un acto de autoridad, siempre que no exijan mayores requisitos para otorgar la suspensión que los previstos en la Ley de Amparo."⁴

SEGUNDA EXCEPCIÓN CONDUCENTE AL PRINCIPIO DE LA DEFINITIVIDAD DEL ACTO RECLAMADO: QUE EL ACTO RECLAMADO CONSTITUYA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN.

La violación directa a la Constitución es, en esencia, todo aquel acto de autoridad que transgrede específicamente el texto de la Carta Magna; en oposición, la violación indirecta la Constitución será todo aquel acto de autoridad que, transgrediendo una ley secundaria, transgrede así también la ley cimera.

⁴ Jurisprudencia en Materias Común y Administrativa. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Octubre de 1999. Tesis: 2a./J. 115/99. Página: 448. Número de Registro en IUS: 193,142.

Por virtud de la excepción en comento al Principio de la Definitividad del Acto Reclamado, todo particular se encuentra facultado para interponer Juicio de Amparo ante violaciones directas a la Constitución que afecten sus garantías individuales, sin que tenga que agotar previamente, contra tales actos de autoridad, los recursos, juicios o medios ordinarios de defensa previstos por las leyes que rijan la materia del acto reclamado.

Así pues, en materia de expropiación, el particular expropiado podrá acudir directamente ante el Poder Judicial de la Federación a demandar el amparo y la protección de la justicia de la Unión cuando la autoridad expropiada, al emitir el decreto expropiatorio, vulnere de manera directa la Constitución, tal y como podría ocurrir, por ejemplo, si la declaratoria respectiva se fundamentare en una causa distinta a la utilidad pública, o que especificara que el precio a pagar de la indemnización será menor al catastral.

Sobre la excepción en comento, nuestros más altos Tribunales se han pronunciado de la siguiente manera:

"GARANTIAS INDIVIDUALES, VIOLACION DE. NO HAY QUE AGOTAR RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVIAMENTE AL AMPARO.

Si la impugnación substancialmente hecha en la demanda de amparo se funda, no en la violación a leyes secundarias, sino en la violación directa a preceptos constitucionales que consagran garantías individuales, y como el juicio de amparo es el que el legislador constituyente destinó precisamente a la defensa de tales garantías, no puede decirse que en condiciones como las apuntadas la parte afectada deba agotar recursos administrativos destinados a proteger, en todo caso, la legalidad de los actos de la administración o sea, la exacta aplicación de leyes secundarias. Luego por este motivo no resulta aplicable la causal de improcedencia

prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo.”⁵

Es importante mencionar que, para que la excepción en comento al Principio de la Definitividad del acto reclamado opere, es necesario que en la demanda de garantías tan sólo se aduzcan las violaciones directas a la Constitución y no así las cuestiones de legalidad del decreto expropiatorio, ya que en este caso, el órgano jurisdiccional deberá desechar, por improcedente, el juicio de Amparo, tal y como se especifica en la siguiente jurisprudencia:

“RECURSOS ORDINARIOS. DEBEN AGOTARSE PREVIAMENTE A LA INTERPOSICION DEL AMPARO, CUANDO EN LA DEMANDA DE GARANTIAS SE RECLAMAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCION Y CUESTIONES DE LEGALIDAD.

Si bien es cierto que el juicio de amparo puede interponerse sin necesidad de agotar recurso ordinario alguno cuando se reclaman violaciones directas a la Constitución General de la República; también lo es que tal excepción a la causal de improcedencia prevista en la fracción XV del artículo 73 de la ley de la materia presupone que en la demanda de garantías exclusivamente se hagan valer violaciones directas a nuestra Carta Magna supuesto que si además se incluyen cuestiones de legalidad, la parte quejosa debe previamente agotar el recurso ordinario procedente.”⁶

TERCERA EXCEPCIÓN CONDUCENTE AL PRINCIPIO DE LA DEFINITIVIDAD DEL ACTO RECLAMADO: QUE EL GOBERNADO RECLAME NO SÓLO EL ACTO DE APLICACIÓN, SINO TAMBIÉN LA LEY EN QUE SE FUNDA.

Bajo esta hipótesis, el gobernado que ha sufrido una expropiación se encuentra en aptitud de acudir directamente a demandar el Juicio de Amparo

⁵ Jurisprudencia en Materia Administrativa. Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo III, Parte TCC. Tesis: 675. Página: 493. Número de Registro en IUS: 391,565.

⁶ Jurisprudencia en Materia Común. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: I, Abril de 1995. Tesis: XX. J/1. Página: 94. Número de Registro en IUS: 205,283.

Indirecto contra la declaratoria de expropiación, sin tener que interponer previamente el recurso de revisión a que se refiere el artículo 83 de la Ley de Procedimiento Administrativo, sólo si al mismo tiempo también impugna ya sea la Ley de Expropiación, por considerar inconstitucional la causa de utilidad pública en que se fundamentó el decreto, ya sea la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tachando de inconstitucional el Título Sexto de la misma, siendo esto así por lógica, ya que resultaría incongruente que, por una parte, el gobernado considerara contrario a la Carta Magna el recurso de revisión, y por otro lado, se sometiera a él.

La presente excepción al Principio de la Definitividad del Acto Reclamado se encuentra robustecida por la siguiente jurisprudencia firme de observancia obligatoria de acuerdo al artículo 192 de la Ley de Amparo:

“AMPARO CONTRA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. RECURSOS ORDINARIOS.

Antes de acudir al amparo no existe obligación de agotar los recursos ordinarios establecidos en la ley del acto, cuando se reclama principalmente la anticonstitucionalidad de ésta, ya que sería contrario a los principios de derecho, el que se obligara a los quejosos a que se sometieran a las disposiciones de esa ley, cuya obligatoriedad impugnan, por conceptuarla contraria a los textos de la Constitución.”⁷

Cabe destacar que la jurisprudencia antes anotada especifica que es procedente acudir al Amparo Indirecto sin agotar los recursos ordinarios previstos por la ley que regula el acto reclamado, cuando ésta también se impugna; en el caso de la expropiación, impugnar constitucionalmente la Ley de Expropiación junto con la declaratoria expropiatoria sí hace procedente el juicio bi-instancial de Garantías; pero además, el gobernado puede impugnar al mismo tiempo a través del Juicio de Amparo Indirecto tanto el decreto expropiatorio que le causa agravio

⁷ Jurisprudencia en Materia Constitucional. Sexta Época. Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice 2000. Tomo: Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN. Tesis: 86. Página: 117. Número de Registro en IUS: 900,086.

como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en lo referente al recurso de revisión, ya que, como se ha afirmado, de acuerdo con el artículo 2 transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el recurso administrativo de revocación previsto por el artículo 5 de la Ley de Expropiación fue derogado y sustituido por el recurso de revisión previsto por el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; luego entonces, al no estar contemplado dentro de la propia Ley de Expropiación el medio ordinario de defensa por encontrarse contemplado éste en otra ley, ello hace que una ley diversa a aquella en la que se fundamentó el acto reclamado, pero que contiene el medio ordinario de defensa contra éste, como lo es la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pueda ser impugnada por inconstitucional a través del mismo Juicio de Amparo, junto con el decreto expropiatorio. Así las cosas, para los efectos de la excepción en comento al Principio de la Definitividad del Acto Reclamado, la jurisprudencia firme antes apuntada es de aplicación análoga.

CUARTA EXCEPCIÓN CONDUCTENTE AL PRINCIPIO DE LA DEFINITIVIDAD DEL ACTO RECLAMADO: QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE SE ABSTENGA DE INFORMAR AL GOBERNADO DE LA POSIBILIDAD QUE ÉSTE TIENE DE IMPUGNAR, A TRAVÉS DE ALGÚN RECURSO, JUICIO O MEDIO DE DEFENSA ORDINARIO, EL ACTO RECLAMADO.

Por último, si en violación a la fracción XV del artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la autoridad expropiante omite señalar en el cuerpo del propio decreto expropiatorio que el recurso de revisión previsto por el Título Sexto de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo es el procedente para impugnar la declaratoria respectiva, el particular expropiado se encontrará facultado para demandar el Amparo Indirecto contra el decreto expropiatorio, sin la necesidad de agotar previamente el propio recurso de revisión.

Esta excepción al Principio de la Definitividad del Acto Reclamado se encuentra consignada en la jurisprudencia que a continuación se transcribe.

"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO ES NECESARIO AGOTAR EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SI LA RESPONSABLE NO INFORMA DE DICHO RECURSO AL QUEJOSO, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN XV, DE ESA LEY.

Si bien es cierto que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 82/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, página 49, de rubro: "AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS REGIDOS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. RESULTA IMPROCEDENTE SI NO SE AGOTA PREVIAMENTE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE DICHA LEY, AL NO EXIGIR ÉSTA MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN.", sostuvo que conforme a lo previsto en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente en contra de los actos administrativos regidos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuando previamente no se agota el recurso de revisión establecido en el artículo 83 de este ordenamiento, también lo es que tal improcedencia debe entenderse condicionada a que en el acto administrativo se hubiera cumplido con el requisito exigido por el artículo 3o., fracción XV, de la ley últimamente citada, esto es, de mencionar los recursos que procedan, lo cual resulta imprescindible para brindar certeza jurídica a los afectados acerca del medio de impugnación pertinente, sobre todo si se toma en cuenta que por virtud del artículo segundo transitorio de la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se derogaron los recursos administrativos previstos en las diversas leyes especiales y se instituyó, en el mencionado artículo 83, el recurso de revisión como único medio de impugnación de los actos administrativos regidos por dicha ley, con la finalidad de eliminar situaciones procesales confusas que pudieran entorpecer la defensa de los derechos de los gobernados; de lo contrario, es decir, de

estimar que el juicio de amparo resulta improcedente cuando no se agota el medio de defensa ordinario, a pesar de que éste no se haya mencionado en el acto administrativo, las disposiciones antes señaladas, establecidas por el legislador para beneficiar a los afectados por esos actos, podrían generarles más problemas y confusión sobre la pertinencia de la vía por la multiplicidad de recursos administrativos que existían en las diversas leyes especiales, máxime que la mayoría de estas legislaciones no hacen remisión alguna a la referida ley adjetiva. Además, si el aludido requisito del acto administrativo tiene por objeto informar al afectado sobre los medios de defensa legal que puede interponer, no sería jurídico declarar la improcedencia del juicio motivado por la inobservancia de esa disposición que se estableció en beneficio del administrado, para su defensa, y no para confundirlo.¹⁸

CONCLUSIÓN RESPECTO DE LAS CUATRO EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE LA DEFINITIVIDAD DEL ACTO RECLAMADO

Bajo estas condiciones, si el decreto expropiatorio:

1. Se fundamenta en las causales de utilidad pública previstas por las fracciones V, VI y X del artículo 1 de la Ley de Expropiación; o,
2. Viola directamente la Constitución; o,
3. No señala que el recurso de revisión previsto por el Título Sexto de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo es el idóneo para impugnarlo; o,
4. Si el particular expropiado opta por impugnar la constitucionalidad del Título Sexto de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

⁸ Jurisprudencia en Materia Administrativa. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Julio de 2002. Tesis: 2a./J. 56/2002. Página: 351. Número de Registro en IUS: 186,480.

En estos casos podrá optar por dar al Poder Judicial de la Federación una intervención extraordinaria en el procedimiento de Expropiación, acudiendo a demandar a través del Juicio de Amparo Indirecto la inconstitucionalidad del decreto expropiatorio, sin la necesidad de interponer, previamente, el recurso de revisión previsto por el Título Sexto de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

B) JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA EL ACTO ADMINISTRATIVO DE DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO DE LA INDEMNIZACIÓN

Otra clase de intervención extraordinaria que puede tener en el procedimiento de expropiación el Poder Judicial de la Federación ocurre cuando el particular, una vez que ha sido expropiado, impugna, no la constitucionalidad del decreto en el que se declaró la expropiación, sino que se inconforma a través del Juicio de Amparo contra el avalúo que, inconstitucionalmente, emite la autoridad administrativa tasando el valor del bien expropiado.

La Constitución es el conjunto de normas jurídicas que entre sus principales funciones se encuentra la de crear y organizar a los Poderes Públicos Supremos del Estado. Así, nuestra Carta Magna asigna a cada uno de los Poderes de la Unión funciones específicas que éstos no pueden ni rebasar ni dejar de acatar. Como se ha visto en capítulos anteriores, en tratándose de la figura jurídica de la expropiación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es muy clara en la distribución de competencias. El segundo párrafo de la fracción VI del Artículo 27 especifica que el Poder Legislativo tiene a su cargo la función de determinar los casos de utilidad pública por los que procede la expropiación; al Ejecutivo le corresponde hacer la declaración correspondiente; y, al Poder Judicial le corresponde fijar, a través de un juicio pericial, el precio de indemnización de la cosa expropiada cuando el valor de ésta no se esté fijado en oficinas rentísticas.

Ahora bien, toda vez que el artículo 10 de la Ley de Expropiación establece que el precio que se fijará como indemnización será equivalente al valor comercial del bien expropiado, y, toda vez que en las oficinas catastrales, recaudadoras o rentísticas no figura el valor comercial de los bienes, luego entonces, toda indemnización por expropiación debe ser fijada a través de un juicio pericial seguido ante el Poder Judicial; por lo tanto, el Poder Judicial es el único facultado para fijar el justiprecio de la indemnización.

No obstante que por ministerio de la Constitución sólo el Poder Judicial se encuentra facultado para determinar el valor comercial de un bien expropiado, en la práctica ocurre que la Administración, al emitir el decreto expropiatorio, en él establece que será el propio Poder Ejecutivo, a través ya sea de la Secretaría de Estado a la que le corresponda conocer el asunto, ya sea a través del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, quien fijará el justiprecio de la indemnización.

Bajo esta tesitura, todo decreto expropiatorio en el que se señale al propio Poder Ejecutivo como responsable para determinar el justiprecio de la indemnización será inconstitucional y podrá ser impugnado a través del juicio de amparo indirecto con base en la segunda excepción al Principio de Definitividad, esto es, por tratarse de una violación directa al texto constitucional

Asimismo, aún cuando el particular no hubiere impugnado la legalidad o la constitucionalidad del decreto expropiatorio, aún se encuentra facultado para impugnar a través del Juicio de Garantías, el avalúo que, en acato a la declaratoria de expropiación ya consentida o declarada judicialmente constitucional y legal, emita la autoridad administrativa determinando el justiprecio de la indemnización por expropiación, ya que por no encontrarse fijado el valor comercial de los bienes en oficinas catastrales, recaudadoras o rentísticas, es una facultad exclusiva del Poder Judicial determinar tal valor comercial de los bienes expropiados.

Cabe mencionar que, una vez que el quejoso promueve el juicio de amparo indirecto contra el avalúo de un bien expropiado, es el Juez de Distrito el que conoce de la acción constitucional el único facultado para fijar el justiprecio de la indemnización en ese mismo Juicio de Garantías.

Bajo esta tesitura, el juicio de amparo indirecto promovido contra el avalúo emitido por la autoridad administrativa, tendrá dos propósitos:

1. Controlar la constitucionalidad del avalúo, por no deber ser éste emitido por el Poder Ejecutivo; y,

2. Que sea el propio Juez de Distrito quien, a través de la acción constitucional, el que determine el justiprecio de la indemnización.

En efecto, emitido por el Poder Ejecutivo el avalúo en el que se determina el justiprecio de la indemnización, el particular puede interponer en su contra Juicio de Amparo Indirecto que tendrá como propósito no sólo reestablecer el orden constitucional para el efecto de que la Administración Pública deje de invadir la esfera competencial del Poder Judicial, sino también para que sea éste mismo, y a través de ese mismo Juicio de Garantías, el que fije el justiprecio de la indemnización.

Sobre la intervención extraordinaria del Poder Judicial en el procedimiento de expropiación, en la que la Judicatura, a través del juicio de amparo indirecto que el particular interponga contra el avalúo del bien expropiado emitido por el Poder Ejecutivo, existen los siguientes criterios jurisprudenciales:

**"EXPROPIACIÓN. LA DETERMINACIÓN ADOPTADA
POR UN JUEZ DE DISTRITO RESPECTO AL VALOR**

REAL Y ACTUAL DE LA PROPIEDAD AFECTADA, NO IMPLICA LA SUSTITUCIÓN DE FACULTADES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

El artículo 78, penúltimo párrafo, de la Ley de Amparo, establece la obligación de los Jueces de Distrito de considerar en las sentencias que emiten las pruebas que justifiquen la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados. Conforme al artículo 150 del propio cuerpo de leyes, en los juicios de garantías son admisibles toda clase de pruebas, salvo la de posiciones y aquellas contrarias a la moral o al derecho. Por su parte, el artículo 151 de la ley consultada prevé, entre otras cuestiones, las reglas aplicables a la prueba pericial, entre las cuales destaca la calificación de ese medio probatorio, que queda a la prudente estimación del Juez. Por otro lado, el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, según lo dispone el segundo párrafo de su artículo 2o., el actor tiene la carga procesal de acreditar los hechos constitutivos de su acción y el reo de sus excepciones. De la misma manera, el numeral 143 del código adjetivo consultado, señala que la prueba pericial tiene lugar en los aspectos de un negocio jurídico relativos a alguna ciencia o arte, y en los supuestos en que así lo designe la ley. Ahora bien, de una interpretación sistemática de las disposiciones legales aludidas, se concluye que los Jueces de Distrito, en uso de la facultad otorgada en el último párrafo del artículo 151 de la Ley de Amparo, pueden valorar de forma prudente la prueba pericial ofrecida en el juicio constitucional; de ahí que en la hipótesis de que con apoyo en ese medio de convicción determine el valor real y actual del bien expropiado, válidamente puede conceder el amparo solicitado para el efecto de que el gobernado sea indemnizado con base en el monto determinado, sin que ello implique la sustitución de atribuciones de la responsable, al adoptarse la decisión con sustento en los conocimientos técnicos allegados por los auxiliares de la administración de justicia.”⁹

“MONTO DE INDEMNIZACIÓN. OPORTUNIDAD PARA INCONFORMARSE EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN.

La Suprema Corte de Justicia ha sustentado reiteradamente el criterio de que en tratándose de expropiaciones, no rige la

⁹ Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXII, Diciembre de 2005. Tesis: I.7o.A.433 A. Página: 2674. Número de Registro en IUS: 176551

garantía de audiencia; sin embargo, cuando un particular no estuvo en condición legal de oponerse al avalúo emitido en el procedimiento relativo, es el juicio de amparo el medio idóneo para reclamar la violación de la garantía de legalidad y poder controvertir el valor determinado en el avalúo para determinar la indemnización correspondiente; sin que ello contravenga lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley Agraria, ni el texto y espíritu del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que ambos dispositivos en forma alguna impiden que los afectados se manifiesten inconformes con el valor que se haya asignado a los bienes expropiados.”¹⁰

SEGUNDA PARTE. INTERVENCIÓN ORDINARIA DEL PODER JUDICIAL EN EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN.

Ahora bien, la intervención ordinaria del Poder Judicial en el Procedimiento de Expropiación, puede ser de dos distintas maneras:

i) A través del procedimiento judicial establecido en el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles; y,

ii) A través del procedimiento judicial establecido en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley de Expropiación.

Ambas participaciones, aunque si bien resultan en extremo similares, y por consiguiente, son susceptibles de confundirse, parten de hipótesis jurídicas diferentes.

Así es, tanto el procedimiento judicial del Código adjetivo federal como el de la Ley de Expropiación tienen un mismo fin: determinar el justiprecio que importará la indemnización a pagarse en caso de expropiación; no obstante ello,

¹⁰ Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. VII, Mayo de 1998. Tesis: II.A.37 A. Página: 1034. Número de Registro en IUS: 196,290.

tanto las partes que intervienen en cada uno de los procedimientos, como los requisitos de procedencia de ambas, difieren y las distinguen.

Bajo este orden de ideas cabe recordar que el objetivo primordial del presente estudio lo constituye precisamente el determinar claramente las diferencias habidas entre los procedimientos judiciales establecidos por el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley de Expropiación, para así estar en aptitud de determinar cuál de ellos es el que debe aplicarse en caso de controversia sobre el justiprecio de la indemnización entre el Estado y el particular.

I. CAPÍTULO IV DEL TÍTULO PRIMERO DEL LIBRO TERCERO DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

De conformidad con el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada será el fiscal, y, sólo en caso de que por mejoras o deméritos a la cosa expropiada su valor intrínseco o real se hubiere incrementado o decrementado con relación al valor fiscal, o en caso de que la cosa expropiada careciere de valor fiscal, el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada quedará sujeto a juicio pericial y resolución judicial.

No obstante lo anterior, desde 1993 el artículo 10º de la Ley de Expropiación establece que el precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será el equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de inmuebles, al valor fiscal de estos; y, el valor comercial de un bien no se encuentra registrado en oficina catastral o recaudadora alguna, sólo puede ser fijado a juicio de peritos y resolución judicial.

Así es, en toda expropiación el importe de la indemnización debe ser fijado a juicio de peritos y resolución judicial, puesto que dicho monto debe ser

equivalente al valor comercial de la cosa, el cual no es dable obtenerlo de oficinas catastrales o recaudadoras; y, esto es así aún cuando por mandato constitucional el juicio de peritos y la resolución judicial sólo son necesarias para determinar el precio de la indemnización en tratándose de la expropiación de bienes que carezcan de valor fiscal o que su valor intrínseco difiera del valor fiscal.

Ahora bien, si bien es cierto existe una discrepancia o incongruencia entre el texto constitucional y el legal, de facto ocurre que éste último es el que prevalece sobre aquél, dado que el Juez de Distrito, al aplicar las normas adjetivas establecidas en el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles, actúa como órgano de control de legalidad y no como órgano de control constitucional, por lo que es su deber ceñirse al texto de la Ley, sea cual fuere. Así, cuando ocurre una expropiación, aún cuando el bien objeto de la misma tenga un valor fiscal en oficinas catastrales o rentísticas, el Juez de Distrito ante el que se realiza el juicio pericial procura que sea el valor comercial del bien objeto de la expropiación el que se precise para fijar el monto de la indemnización, y no el valor fiscal, aplicando el artículo 10º de la Ley de Expropiación y no el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional.

Bajo este orden de ideas, ya sea que el bien expropiado tenga o no un valor fiscal en oficinas catastrales o rentísticas, el valor fiscal sólo servirá de referencia para fijar el monto de la indemnización, puesto que ésta deberá ser equivalente al valor comercial del bien expropiado, el cual, en tratándose de inmuebles, no deberá ser inferior al valor fiscal.

Ahora bien, en virtud de que en toda expropiación el monto de la indemnización debe ser equivalente al valor comercial del bien expropiado, éste siempre deberá ser fijado a través de juicio de peritos y resolución judicial que se tramitará conforme a las reglas establecidas por el Capítulo IV del Título Primero

del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que así lo dispone el artículo 521 del referido ordenamiento legal:

“Artículo 521. Declarada administrativamente la expropiación, la parte del precio de la misma que haya de fijarse judicialmente, lo será en los términos de los artículos siguientes.”

Como se desprende de lo anterior, el procedimiento judicial marcado por el Código Adjetivo es siempre aplicable a toda expropiación, ya que resulta indispensable fijar judicialmente el precio de la indemnización por tratarse éste de un valor comercial y no un valor catastrales; sin embargo, el procedimiento judicial marcado por el Código Federal de Procedimientos Civiles no es aplicable a aquellos casos en los que el particular controvierta el precio que se ha fijado como indemnización por la expropiación de un bien de su propiedad.

Así, el objeto del procedimiento judicial establecido en el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles es el establecer, de conformidad con el artículo 10º de la Ley de Expropiación, el valor comercial del bien, y no el de dirimir la controversia que con motivo del establecimiento de dicho valor, surja.

Debe mencionarse que el monto de la indemnización a pagarse debe ser equivalente al valor comercial del bien expropiado desde la reforma que sufrió la Ley de Expropiación en 1993, y tal disposición normativa, de conformidad con el tercer artículo transitorio del decreto por el que se modificó la ley, sólo es aplicable en tratándose de expropiaciones posteriores a la entrada en vigor de tal decreto:

“TRANSITORIOS
...TERCERO.- 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.”¹¹

a) REQUISITOS DE PROCEDENCIA

Como ya se dijo en líneas anteriores, el procedimiento judicial establecido en el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles será aplicable única y exclusivamente para fijar el valor comercial que en términos del artículo 10 de la Ley de Expropiación, debe fijarse como precio de la indemnización, más no en aquellos casos en que el particular controvierta el precio de la indemnización ya fijado. Con base en lo anterior, el único requisito de procedencia del procedimiento judicial establecido en el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles, es que exista la expropiación de un bien, ya que, ocurrido esto, el importe de la indemnización deberá siempre ser obtenido a través de juicio de peritos y resolución judicial en la que, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley de Expropiación, se fije el valor comercial del bien, que, en tratándose de inmuebles, nunca podrá ser menor al valor fiscal, el cual, por ello, sólo es un valor de referencia.

b) PROCEDIMIENTO

- **FIJACIÓN DE LA LITIS: INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL Y EMPLAZAMIENTO AL PARTICULAR**

De conformidad con el artículo 522 del Código Federal de Procedimientos Civiles, es al Ministerio Público Federal a quien corresponde el deber de iniciar ante el Juez de Distrito el procedimiento judicial de referencia.

¹¹ Diario Oficial de la Federación correspondiente al 22 de diciembre de 1993. Primera Sección, Pág. 43.

Es por ello que estimamos que todo decreto expropiatorio emitido por el Ejecutivo Federal debe contener, entre otras cosas, la orden de dar vista con él a la Procuraduría General de la República para que sea ésta, por conducto del Ministerio Público Federal, quien inicie el procedimiento judicial para determinar el valor comercial del bien expropiado que servirá para fijar el monto de la expropiación.

En efecto, lo anterior lo afirmamos debido a que de acuerdo con el artículo 522 del Código Federal de Procedimientos Civiles es el Ministerio Público Federal el único legitimado para iniciar el procedimiento judicial de marras, no el particular, no la dependencia expropiante, el Ministerio Público Federal.

Bajo esta tesitura, el Ministerio Público Federal debe iniciar el procedimiento judicial presentando ante el Juez de Distrito que corresponda un escrito inicial que contenga:

i) Los datos indispensables para el exacto conocimiento de los bienes o derechos que han de valuarse;

ii) El nombramiento de un perito en valuación de su parte; y, iii) la propuesta de un perito en valuación tercero en discordia.

Del escrito arriba mencionado, el Ministerio Público Federal deberá anexar copias para correr traslado con ellas al particular.

De acuerdo con el artículo 523 del Código Federal de Procedimientos Civiles, radicado el procedimiento judicial ante el Juez de Distrito, correrá traslado al expropiado emplazándolo y señalándole el término de cinco días para que nombre perito de su parte, y manifieste si está conforme con la proposición del tercero hecha por el Ministerio Público Federal

- **ACTITUDES DEL PARTICULAR EXPROPIADO ANTE EL EMPLAZAMIENTO**

Una vez que el particular que sufrió la expropiación es emplazado al procedimiento judicial de referencia, éste puede:

a) Convenir en que se desarrolle el procedimiento judicial previsto en el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles,

i) Acudiendo ante el Juez de Distrito, nombrando perito valuador de su parte y conformándose con el nombramiento del perito valuador tercero propuesto por el Ministerio Público, caso en el que, previa aceptación y protesta de los peritos, el Juez les fijará el término que estime prudente para rendir su dictamen; ó

ii) Acudiendo ante el Juez de Distrito, nombrando perito valuador de su parte, sin conformarse con el nombramiento del perito valuador tercero propuesto por el Ministerio Público, caso en el que el Juez de Distrito será quien nombre al perito valuador tercero en discordia; ó,

iii) Acudiendo ante el Juez de Distrito sin nombrar perito valuador de su parte, caso en el que el juzgador nombrará un perito valuador en rebeldía del particular.

b) Oponerse al procedimiento de valuación, caso en el que éste se dará por terminado, y el Ministerio Público formulará demanda en contra del particular, en los términos dispuestos por el Libro Segundo del Código Federal de

Procedimientos Civiles, y, conforme a estos términos se seguirá el juicio hasta su conclusión.

- **JUNTA DE PERITOS**

Una vez que el perito valuador nombrado por el particular o por el Juez de Distrito en su rebeldía, y el nombrado por el Ministerio Público Federal, han aceptado y protestado el cargo, el juzgador les fijará el término que estime suficiente para que rindan sus dictámenes.

El Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles nada establece para el caso de que, aceptado y protestado el cargo por un perito valuador, éste deje de rendir, dentro del término concedido por el Juez de Distrito, oportunamente su dictamen. Es por ello que estimamos que en este caso debe aplicarse supletoriamente lo dispuesto por el artículo 153 del mismo cuerpo normativo, que señala que, si el perito nombrado por una parte (ya sea el particular o el Ministerio Público) no rinde su dictamen, sin causa justificada, el tribunal designará un nuevo perito en sustitución del omiso, imponiendo a éste una multa de hasta mil pesos.

Conforme a lo establecido por el artículo 154 del Código Federal de Procedimientos Civiles, para fijar el valor comercial del bien expropiado, los peritos deberán tener en cuenta los precios de plaza, los frutos que, en su caso, produjere o fuere capaz de producir la cosa expropiada, y todas las circunstancias que puedan influir en la determinación del valor comercial.

Una vez rendidos los dictámenes por los peritos en valuación designados por el particular y el Ministerio Público, si el valor comercial del bien expropiado señalado por estos no discrepare en más de un diez por ciento, el Juez promediará

los resultados y fijará como importe de la indemnización el valor que resulte de este promedio.

Si ambos peritos discreparen en más de un diez por ciento sobre el valor comercial de la cosa expropiada, el Juez, con sus dictámenes, correrá traslado al perito tercero en discordia para que éste fije el valor que estime justo, exponiendo con la amplitud y precisión necesaria para la ilustración del Juez, las razones en que apoye su parecer.

- **RESOLUCIÓN**

Como se dijo en el apartado que antecede, si el valor comercial de la cosa expropiada señalado por los peritos valuadores del particular y del Ministerio Público Federal, no discrepare en más de un diez por ciento, sin más el Juez de Distrito pronunciará resolución en la que promediará los resultados y fijará como valor comercial de la cosa expropiada el que resulte de este promedio.

Si el valor aportado por los peritos discrepare en más de un diez por ciento, el Juez dará vista al tercero en discordia y, con vista en el dictamen que éste rinda, el Juez de Distrito pronunciará resolución.

Como se puede apreciar de todo lo anterior, en el procedimiento judicial a que se refiere el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles, ni el particular ni el Ministerio Público Federal tienen la oportunidad de formular alegatos u ofrecer otras pruebas que no sean la pericial en valuación.

Como se establecerá en el apartado 4.2.2. del presente Capítulo, por una deficiente técnica legislativa, es ésta la resolución judicial que el particular podrá controvertir conforme al procedimiento judicial establecido en los artículos

11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley de Expropiación, ya que es en esta resolución judicial donde el valor comercial del bien expropiado se establece.

- **EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN JUDICIAL**

El artículo 528 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que una vez que se ha fijado el valor comercial del bien expropiado, se procederá al otorgamiento de los títulos que correspondan conforme a la ley, poniéndose el bien expropiado a disposición de la autoridad, si es que no lo ha ocupado ya, y la autoridad expropiadora pagará al particular expropiado el importe de la indemnización, equivalente al valor comercial determinado por los peritos. Cabe recordar que de conformidad con el artículo 20 de la Ley de Expropiación, la indemnización deberá ser pagada dentro del término de un año contado a partir de la declaratoria de expropiación, no de que cause ejecutoria la resolución correspondiente.

En caso de que el particular expropiado no quisiere firmar los títulos justificativos de propiedad del bien expropiado a favor de la Nación, el Juez firmará en su rebeldía. En caso de que el particular expropiado no quisiere recibir el importe de la indemnización, éste se consignará a su favor ante una institución de crédito.

- **RECURSOS Y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN**

Contra la resolución judicial referida en el apartado que antecede, de conformidad con lo establecido en el artículo 238 del Código Federal de Procedimientos Civiles, si el valor del bien expropiado excede de un peso, el particular podrá interponer recurso de apelación, el cual deberá ser admitido por el Juez de Distrito en ambos efectos: devolutivo y suspensivo, lo que significa que se deberá suspender, hasta la resolución del recurso, la ejecución de la sentencia

combatida. Dicho recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 231 del Código Federal de Procedimientos Civiles, tendrá por objeto que el tribunal superior (un Tribunal Unitario, de acuerdo con la fracción II del artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) confirme, revoque o modifique la resolución judicial de primera instancia en la que se fijó el monto de la indemnización.

- **SOBRESEIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO DE AVALÚO EN LOS CASOS DE EXPROPIACIÓN**

Tal y como se mencionó en el apartado 4.2.1.2.2. inciso b), de conformidad con lo establecido por el artículo 529 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en caso de que el particular expropiado, una vez emplazado ocurriere ante el Juez de Distrito del conocimiento y se opusiere al procedimiento judicial contemplado en el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código en cita, tal procedimiento deberá darse por terminado.

En caso de que esto ocurriere, el Ministerio Público Federal tendrá el deber de formular en contra del particular expropiado, demanda en los términos dispuestos por el Libro Segundo del Código Federal de Procedimientos Civiles, esto es, la Representación Social tendrá la obligación de demandar del expropiado, en la vía ordinaria civil, el avalúo del bien expropiado.

II. PROCEDIMIENTO AL QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 Y 18 DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN

Ya se ha explicado que el procedimiento judicial a que se refiere el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles tiene por objeto determinar el valor comercial del bien expropiado para fijar el importe de la indemnización, que dicho procedimiento sólo

puede ser iniciado por el Ministerio Público Federal, y que la resolución que emita el Juez de Distrito fijando el valor comercial del bien expropiado es susceptible de ser recurrida por el gobernado a través del recurso de apelación.

Ahora bien, ¿qué sucede si el Ministerio Público Federal se abstiene de iniciar el procedimiento judicial del Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles? o ¿qué sucede si el particular que ha sufrido una expropiación se encuentra inconforme con el valor comercial del bien expropiado que en dicho procedimiento se determinó? Por una deficiente técnica legislativa encontramos que, una duplicidad de normas jurídicas legales permiten que el particular inicie, en ambos casos, el procedimiento judicial a que se refieren los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley de Expropiación, ya que ambos procedimientos judiciales parten de hipótesis diferentes.

Así, en virtud de que de conformidad con el artículo 11 de la Ley de Expropiación, el procedimiento judicial previsto por ésta sólo es procedente una vez que ya se ha fijado el valor comercial del bien expropiado, y toda vez que el valor comercial del bien expropiado sólo puede ser fijado a través del procedimiento judicial previsto por el Código Federal de Procedimientos Civiles, encontramos que, una vez que este último procedimiento judicial concluye, el particular se encuentra facultado para iniciar aquel procedimiento, controvirtiendo tal valor comercial, o, que el particular, sin que el Ministerio Público Federal hubiere iniciado el procedimiento judicial previsto por el Código Federal de Procedimientos Civiles, se encuentra facultado para iniciar el previsto por la Ley de Expropiación.

Bajo este orden de ideas debe señalarse que el particular al que se le ha expropiado un bien de su patrimonio, —si bien no tiene la facultad de iniciar el procedimiento judicial referido por el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles, por estar dicho

procedimiento judicial reservado para el ejercicio exclusivo del Ministerio Público Federal—, sí tiene la facultad de iniciar el procedimiento judicial al que se refieren los artículos 11 al 18 de la Ley de Expropiación, siempre y cuando ocurran una de dos circunstancias o requisitos de procedencia:

i) Que el Ministerio Público Federal no haya iniciado aún el procedimiento judicial del Código Federal de Procedimientos Civiles; ó,

ii) Que el procedimiento judicial del Código Federal de Procedimientos Civiles haya concluido con una resolución que fije el valor comercial del bien expropiado.

El derecho de iniciar el procedimiento judicial a que se refieren los artículos 11 al 18 de la Ley de Expropiación debe ser ejercitado por el particular dentro de los dos años siguientes a la toma de posesión del bien expropiado. Esto es así debido a que de acuerdo con un criterio jurisprudencial sostenido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Distrito Federal, mismo más a delante se transcribe, el Código Civil Federal es el cuerpo normativo que, supletoriamente a la Ley de Expropiación, regula la figura jurídica de la indemnización, y este Código, en su artículo 1934 establece que la acción para exigir la indemnización prescribe en dos años contados a partir del día en que se ha causado el daño. El criterio mencionado es del tenor literal siguiente:

EXPROPIACIÓN. EL DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1993, SE ENCUENTRA SUJETO A LAS REGLAS DE PRESCRIPCIÓN PREVISTAS EN EL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN LA FECHA DE EMISIÓN DEL DECRETO, APLICABLE EN FORMA SUPLETORIA.

Conforme al artículo 27 de la Constitución, las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad

pública y mediante indemnización. Por su parte, el artículo 20 de la Ley de Expropiación, vigente en la fecha en que se expidió el decreto expropiatorio preveía que la autoridad expropiante fijaría la forma y plazos en que la indemnización debía pagarse, los que no abarcarían nunca un periodo mayor de diez años. Ahora bien, dichas disposiciones se refieren a la indemnización en forma genérica pero no la regulan en detalle, de suerte que debe acudir, de manera supletoria, a la legislación común, en el caso, el Código Civil para el Distrito Federal vigente en la época en que se verificó aquélla, ya que prevé y desarrolla en detalle la institución de la indemnización.¹²

a) REQUISITOS DE PROCEDENCIA

Como se mencionó en el párrafo que antecede, son dos los requisitos de procedencia del procedimiento judicial contemplado en los artículos 11 al 18 de la Ley de Expropiación:

i) Que el Ministerio Público Federal no haya iniciado aún el procedimiento judicial del Código Federal de Procedimientos Civiles; ó,

ii) Que el procedimiento judicial del Código Federal de Procedimientos Civiles haya concluido con una resolución que fije el valor comercial del bien expropiado.

• INACTIVIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL

El artículo 11 de la Ley de Expropiación claramente establece que el procedimiento judicial contenido en dicha Ley será aplicable "Cuando se controvierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior,...", así pues, la inactividad del Ministerio Público Federal al abstenerse de iniciar el

¹² Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XVIII, Agosto de 2003 Página: 1748 Tesis: I.4o.A.397 A Número de Registro en IUS: 183540

procedimiento judicial al que se refiere el Código Federal de Procedimientos Civiles para determinar el valor comercial del bien expropiado, es un motivo de controversia que faculta al interesado para iniciar él mismo el procedimiento judicial contenido en la Ley de Expropiación (máxime si se toma en consideración que el único legitimado para iniciar el otro procedimiento judicial sólo lo es el Ministerio Público Federal).

En efecto, el que no se haya fijado el valor comercial de la cosa expropiada bien constituye una razón suficiente para controvertir tal valor, ya que, hasta en tanto dicho valor comercial no sea determinado, el particular expropiado no recibirá el monto de la indemnización, lo cual, evidentemente lesiona su esfera jurídica y le otorga el derecho subjetivo de acción para iniciar el procedimiento judicial de la Ley de Expropiación, puesto que no hay mayor controversia que la surgida de la falta de seguridad jurídica.

En esta tesitura, mientras que el Ministerio Público Federal se abstenga de iniciar el procedimiento judicial que le está exclusivamente reservado por el Código Federal de Procedimientos Civiles para fijar el valor comercial del bien expropiado, el gobernado estará en aptitud de controvertir tal "ausencia de valor comercial" e iniciar él mismo el procedimiento judicial previsto por la Ley de Expropiación para determinar el valor comercial del bien expropiado.

- **TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO JUDICIAL PREVISTO POR EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA DETERMINAR EL VALOR COMERCIAL DEL BIEN EXPROPIADO**

Por absurdo que parezca, una vez que el procedimiento judicial referido en el Código Federal de Procedimientos Civiles ha concluido, el particular tiene a su favor y conveniencia una segunda oportunidad procesal para determinar el valor

comercial del bien expropiado, controvertiéndolo a través del procedimiento judicial previsto por la Ley de Expropiación.

Así es, el procedimiento judicial previsto por la Ley de Expropiación puede ser iniciado, ya sea por el particular, el Ministerio Público Federal o la propia autoridad expropiante, para controvertir el ya fijado valor comercial del bien expropiado.

Existiendo una duplicidad de normas jurídicas legales que malamente pretenden regular un mismo objeto, partiendo de supuestos de derecho o hipótesis jurídicas distintas, se ha creado el problema de que para determinar el valor comercial de un bien expropiado puedan existir seis dictámenes periciales y dos resoluciones judiciales.

Si bien es cierto la figura jurídica procesal de la sentencia ejecutoria o cosa juzgada pareciera poder resolver el problema antes apuntado, esto no es así ya que de conformidad con el artículo 354 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la cosa juzgada, verdad legal, no admite recurso ni prueba de ninguna clase, salvo los casos expresamente determinados por la ley. En esta tesitura, la sentencia ejecutoria resultado del procedimiento judicial del Código Federal de Procedimientos Civiles, en la que se ha fijado el valor comercial del bien expropiado, si bien no puede ser impugnada a través de recurso alguno, sí puede ser atacada o controvertida a través de un nuevo procedimiento judicial formulado con base en la Ley de Expropiación.

Como ya se expresó con anterioridad, ambos procedimientos judiciales, de manera muy deficiente, pretenden regular lo mismo: la determinación del monto de la indemnización a pagar al expropiado; sin embargo, ambos procedimientos judiciales son independientes uno del otro ya que son distintos los sujetos legitimados para iniciarlos (el del Código Adjetivo sólo puede ser iniciado

por el Ministerio Público Federal, mientras que el de la Ley de Expropiación puede iniciarse por el expropiado, la expropiante o la representación social), ambos persiguen distintos objetos (uno, fijar el valor comercial del bien expropiado, y el otro, dirimir la controversia suscitada con motivo de la fijación del valor del bien expropiado), y además, pueden ser uno consecutivo del otro (primero, el procedimiento judicial del Código Federal de Procedimientos Civiles, y, una vez que a través de él se ha fijado el valor comercial del bien expropiado, el procedimiento judicial para dirimir la controversia en torno a dicho valor comercial).

Bajo estas circunstancias, mientras exista un valor comercial de un bien expropiado, podrá siempre existir la posibilidad de una controversia entre las partes respecto del mismo, y, por ende, la posibilidad de que se inicie el procedimiento judicial previsto por la Ley de Expropiación, sin importar que ya se hubiere llevado hasta sus últimas consecuencias el procedimiento judicial previsto por el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles.

b) PROCEDIMIENTO

El procedimiento judicial previsto por la Ley de Expropiación es relativamente sencillo y muy similar al previsto por el Código Federal de Procedimientos Civiles, aunque a poca distancia pueden apreciarse sensibles diferencias entre ambos.

- **FIJACIÓN DE LA LITIS**

La Ley de Expropiación no señala una forma específica para la fijación de la litis, ya que de acuerdo con el artículo 11, basta con que alguna de las partes controvierta el monto de la indemnización a través de la presentación (mal llamada consignación en el artículo en comento) de un escrito ante "el juez que

corresponda”, que de acuerdo con los artículos 48 y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es el Juez de Distrito que no tenga jurisdicción especial, en los lugares que así se prevea, o el Juez de Distrito en Materia Administrativa, en donde exista dicha jurisdicción específica por razón de materia.

Aún cuando el artículo 11 de la Ley de Expropiación no dice nada al respecto, con el escrito que presente quien inicia la controversia deberá darse vista a la otra parte para que dentro del término de tres días, ambas designen sus peritos, bajo el apercibimiento que de no hacerlo, el Juez les designará peritos valuadores en rebeldía.

Ambas partes deberán designar un perito valuador tercero para el caso de discordia, y, si no lo nombraren, éste será designado por el juez.

- **JUNTA DE PERITOS**

De conformidad con el artículo 15 de la Ley de Expropiación, el Juez fijará prudencialmente un plazo que no excederá de sesenta días para que los peritos rindan su dictamen.

Si los peritos estuvieren cien por ciento de acuerdo en la fijación del valor comercial del bien expropiado, el Juez de plano fijará el monto de la indemnización; si discreparen, llamará al perito valuador tercero en discordia para que dentro del plazo que el Juez discrecionalmente fije, que no podrá exceder de treinta días, rinda su dictamen.

- **RESOLUCIÓN**

De acuerdo con el artículo 16 de la Ley de Expropiación, el Juez dictará resolución fijando el monto de la indemnización con vista en los tres dictámenes

periciales, lo cual deberá hacer dentro del término de diez días contados a partir de la rendición del último dictamen.

- **EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN JUDICIAL**

Según lo establecido por los artículos 17, 19 y 20 de la Ley de Expropiación, una vez que se ha dictado sentencia sobre el monto de la indemnización, se procederá al otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el particular, o por el Juez ante su rebeldía; el importe de la indemnización será pagado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio, dentro del término de un año contado a partir de la declaratoria de expropiación.

- **RECURSOS Y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN**

De conformidad con el artículo 17, la resolución judicial que fije el monto de la indemnización no será impugnable a través de ningún recurso.

III. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE LOS PROCEDIMIENTOS DEL CAPÍTULO IV DEL TÍTULO PRIMERO DEL LIBRO TERCERO DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, Y EL PROCEDIMIENTO AL QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 11, 12, 13, 14, 15, 16 Y 17 DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN

Cuadro 2

Diferencias de fondo entre el procedimiento judicial previsto por el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles y el previsto por los artículos 11, 12, 13, 14 15, 16, 17 y 18 de la Ley de Expropiación	
Código Federal de Procedimientos Civiles	Ley de Expropiación
Tiene por objeto FIJAR el valor comercial del bien expropiado.	Tiene por objeto DIRIMIR LA CONTROVERSIA suscitada con motivo del valor comercial del bien expropiado
Sólo el Ministerio Público Federal tiene legitimación activa en la causa para iniciar el procedimiento judicial.	El procedimiento judicial puede ser iniciado tanto por el particular expropiado, como por la autoridad expropiante o por el Ministerio Público Federal
La oposición al procedimiento judicial acarrea el sobreseimiento del mismo.	La contraparte no se encuentra facultada para oponerse a que el procedimiento judicial se lleve a cabo

Cuadro 3

Diferencias y similitudes de forma entre el procedimiento judicial previsto por el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles y el previsto por los artículos 11, 12, 13, 14 15, 16, 17 y 18 de la Ley de Expropiación	
Código Federal de Procedimientos Civiles	Ley de Expropiación
El escrito inicial debe contener los datos indispensables para el exacto conocimiento de los bienes o derechos que han de valuarse, y en él, el Ministerio Público Federal debe nombrar perito valuador de su parte y proponer al tercero.	El escrito inicial no requiere de elemento o forma predeterminada alguna.
El particular expropiado cuenta con el término de cinco días para nombrar	Radicado el escrito inicial, ambas partes cuentan con el término de tres días para

perito de su parte, y conformarse u oponerse a la designación del perito valuador tercero nombrado por el Representante Social	designar a sus peritos en valuación y proponer al tercero.
El perito valuador tercero es designado por el Juez ante el desacuerdo de las partes para nombrar uno en común.	El perito valuador tercero es designado por el Juez ante el desacuerdo de las partes para nombrar uno en común.
El Juez fija prudencialmente el término con el que cuentan los peritos valuadores de las partes para rendir su dictamen	El juez fija prudencialmente el término con el que cuentan los peritos valuadores de las partes para rendir su dictamen, el cual no podrá exceder de 60 días.
Rendidos los dictámenes, si estos no discrepan en más de un 10%, el Juez promediará los valores y fijará el valor comercial del bien expropiado; si discrepan en más de un 10%, el juez recurrirá a la intervención del perito tercero.	Rendidos los dictámenes, si estos no discrepan en lo absoluto, el Juez de plano fijará el valor comercial del bien expropiado; si discrepan, el juez recurrirá a la intervención del perito tercero.
El perito valuador tercero en discordia cuenta con el término que discrecionalmente fije el Juez, para rendir su dictamen.	El perito valuador tercero en discordia cuenta con el término que discrecionalmente fije el juez, sin que pueda exceder de 30 días, para rendir su dictamen.
El Juez pronuncia su resolución ya sea con base en el promedio de los valores aportados por los peritos de las partes, ya sea con base en el dictamen del perito valuador tercero en discordia.	El juez pronuncia su resolución ya sea con base en el valor que de común acuerdo aportaron los peritos de las partes, ya sea con base en los tres dictámenes periciales.
En la ejecución de la resolución judicial, el particular expropiado debe otorgar a favor del Estado la firma de los títulos justificativos de la propiedad del bien expropiado, y el Estado debe poner a disposición del particular expropiado el importe de la indemnización, dentro del término de un año contado a partir de la fecha del decreto expropiatorio.	En la ejecución de la resolución judicial, el particular expropiado debe otorgar a favor del Estado la firma de los títulos justificativos de la propiedad del bien expropiado, y el Estado debe poner a disposición del particular expropiado el importe de la indemnización, dentro del término de un año contado a partir de la fecha del decreto expropiatorio.
Es procedente el recurso de apelación contra la resolución judicial.	No procede ningún recurso contra la resolución judicial.

IV. PROPUESTA

A lo largo del presente estudio, entre otras cosas, he ponderado los elementos del acto administrativo en general y de la figura jurídica de la Expropiación en particular; expuesto los antecedentes históricos constitucionales y legales que preceden a la expropiación; he delimitado la intervención de cada uno de los poderes del Estado en la ejecución material de la expropiación; he señalado el papel que juega el Poder Judicial de la Federación tanto en la fijación del justiprecio de la indemnización como en la importante función de dirimir las controversias que con tal motivo surgen; y he resaltado las similitudes y diferencias que existen entre los dos diversos procedimientos judiciales que la legislación ordinaria prevé para otorgar seguridad jurídica a los gobernados sobre el importe de la indemnización que recibirán en caso de que un bien de su propiedad les sea forzosamente expropiado por el Estado, más aún no he propuesto nada que permita fortalecer la institución jurídica de la expropiación para hacerla de mayor utilidad al Estado, al mismo tiempo que brinde a particulares mayor seguridad jurídica, por lo que en el presente apartado trataré de hacer tal propuesta.

Como ya expuse en el Capítulo 1 de la presente tesis, la institución jurídica de la expropiación cumple una doble función: por una parte, es un instrumento del que se sirve el Estado para hacerse de bienes que son necesarios para lograr sus fines, y, por otra parte, permite a los gobernados estar seguros de que, en caso de que un bien de su peculio les sea arrebatado forzosamente por el Estado, no sufrirán merma alguna en su patrimonio, puesto que la indemnización que recibirán por la expropiación de su bien será equivalente al valor comercial del bien mismo.

Sin embargo, nuestro sistema jurídico adolece de una terrible deficiencia que impide que, las dos principales funciones de la institución jurídica de la

expropiación, lleguen a buen fin, y esto es así dado que la falla estructural consistente en la duplicidad de procedimientos judiciales hace que por un lado, la Justicia que debiera ser pronta y expedita, según el artículo 17 de la Constitución, no lo sea, puesto que el gobernado cuenta con un amplísimo abanico de posibilidades para retardar y entorpecer la actividad jurisdiccional; y, por otro lado, esa misma duplicidad de procedimientos judiciales evita que el gobernado tenga la seguridad jurídica que el Estado le debe proveer sobre qué procedimientos judiciales tiene a su alcance para evitar que en nombre de la utilidad pública se atropellen sus derechos y se cometan arbitrariedades en el ejercicio del Poder Público.

Así pues, el hecho de que sólo el Ministerio Público Federal tenga la legitimación activa en la causa para iniciar el procedimiento judicial a que se refiere el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles, merma la Garantía Individual de Seguridad Jurídica de la que todo gobernado es titular, al impedir a estos acceder a la Justicia a efecto de que sea determinado el valor comercial de los bienes que les sean expropiados, ya que el Estado detenta el monopolio del ejercicio de la acción relativa; y, a su vez, que el gobernado, una vez que ha concluido aquél procedimiento en el que a juicio de peritos se determinó el valor comercial del bien expropiado, tenga la facultad de ejercer la acción a que se refiere el artículo 11 de la Ley de Expropiación implica no sólo que el Estado deba hacer un doble gasto en otro procedimiento judicial, sino también que la firmeza y ejecutoriedad de las resoluciones judiciales puede pasarse por alto a conveniencia del gobernado para obtener un valor comercial del bien expropiado que le convenga más, puesto que el gobernado, naturalmente, siempre buscará obtener un mayor beneficio económico a raíz de la Expropiación.

Bajo este orden de ideas, lo que en la presente tesis propongo es precisamente que los procedimientos judiciales contenidos tanto el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles como

en los artículos 11, 12 ,13, 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley de Expropiación, se unifiquen, derogándose uno de ellos y ampliando los requisitos de procedencia y fines del otro.

En efecto, propongo que:

i) El Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles sea derogado.

ii) Que el artículo 4 de la Ley de Expropiación sea adicionado para quedar de la siguiente manera:

“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 y al Ministerio Público de la Federación para los efectos del artículo 11. En caso de ignorarse el domicilio de los interesados, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación.”

iii) Que el artículo 11 de la Ley de Expropiación sea adicionado para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 11.- Promulgada la declaratoria de expropiación, el Ministerio Público de la Federación o el interesado, ocurrirán ante el Juez de Distrito que corresponda, aportando los datos indispensables para el exacto conocimiento de los bienes o derechos que han de valuarse, a efecto de que se fije, del bien expropiado, el valor comercial a que se refiere el artículo 10 de esta misma Ley. En caso de que tanto el Ministerio Público Federal como el interesado inicien el procedimiento judicial a que se refiere este artículo, operará el principio de prelación, subsistiendo el primero de los procedimientos judiciales iniciados, al que se le remitirán los memoriales y documentos que se hubiesen presentado en el

segundo, mismo que deberá sobreseerse. Una vez fijada la litis, el Juez otorgará a ambas partes el término de tres días para que designen 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.”

iv) Que el artículo 16 de la Ley de Expropiación sea sustituido por el artículo 525 del Código Federal de Procedimientos Civiles, para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 16.- Rendidos los dictámenes, si éstos no discreparen en más de un diez por ciento, promediará el juzgador sus resultados, y fijará el valor en el que resulte de este promedio. Si discreparen en más de un diez por ciento, recurrirá a la intervención del perito tercero, el que, dentro del plazo que se le señale, y con vista de los correspondientes dictámenes, fijará el valor que estime justo, exponiendo, con la amplitud y precisión necesaria para la ilustración del tribunal, las razones en que apoye su parecer.”

Con las anteriores modificaciones a la legislación ordinaria estimo que se cumpliría con los fines constitucionales de inmediatez y seguridad jurídica que debe revestir todo procedimiento judicial dado que, en primer lugar, sólo existiría un procedimiento judicial a seguirse para determinar el valor comercial del bien expropiado y por ende, del monto que importará la indemnización; y, en segundo lugar, debido a que tanto el Estado como los particulares tendrán el derecho de iniciar tal procedimiento judicial. Asimismo, los gobernados estarán ciertos de que el monto que por la indemnización recibirán, es el justiprecio del valor comercial del bien que se les expropió para satisfacer las necesidades de la colectividad.

CONCLUSIONES

Sobre los Conceptos Generales.-

1. Expropiación es el acto administrativo por virtud del cual la Nación adquiere la propiedad de un bien que necesita para satisfacer una necesidad pública, mediante el pago al particular de una indemnización.

2. Los elementos más característicos de la Expropiación, son que ésta sólo procede por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

3. El concepto de utilidad pública debe entenderse como aquello que satisface una necesidad pública y redundante en beneficio de la colectividad.

4. La utilidad pública puede ser entendida en sentido estricto, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; como utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa, a una clase social determinada y mediatamente a toda la colectividad; y, como la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país, de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional.

5. Son causas de utilidad pública que justifican la expropiación las establecidas en el artículo 1 de la Ley de Expropiación.

6. La indemnización que corre a cargo del Estado es el pago que éste, por mandato Constitucional, debe hacer a un particular por la expropiación por causa de utilidad pública de un bien de su propiedad.

7. La indemnización que el Estado debe pagar por la expropiación de un bien debe ser suficiente para que el patrimonio del expropiado sea equivalente antes de la expropiación y después de ésta, es decir, la indemnización debe constituir una verdadera sustitución económica del bien expropiado.

Sobre la Función del Poder Legislativo en el Proceso Expropiatorio.-

Única. La función del Poder Legislativo dentro del procedimiento de expropiación, de conformidad con el segundo párrafo del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la de determinar a través de la Ley, los casos en que sea de utilidad pública la expropiación.

Sobre las Funciones del Poder Ejecutivo en el Proceso Expropiatorio.-

1. Al Poder Ejecutivo le corresponde identificar las necesidades de la sociedad y satisfacerlas, aún por medio de la expropiación de la propiedad privada cuando el único satisfactor de una necesidad colectiva concreta pertenezca a un particular, por lo que una vez que el Poder Ejecutivo identifica en la sociedad una necesidad concreta, prevé un daño inminente que ésta pudiese sufrir o visualiza un posible bienestar para la comunidad, es su deber satisfacer la necesidad, prevenir el daño o procurar el bienestar, siempre y cuando, conforme a la Ley, sea él el competente para tal efecto.

2. El expediente que el Ejecutivo tramite de conformidad con el artículo 3 de la Ley de Expropiación es el instrumento a través del cual la autoridad expropiadora se cerciora y demuestra la idoneidad del bien a expropiarse respecto de la causa de utilidad pública correspondiente, describiendo las características del

bien de que se trate y las consideraciones o estudios por los cuales se advierte la idoneidad del propio bien.

3. La Garantía de Audiencia sí rige en materia de expropiación, ya que el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se contrapone al artículo 27 de la Carta Magna.

4. La ocupación del bien expropiado, puede o no ocurrir, ya que de acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Expropiación ésta puede tener como finalidad no la ocupación propiamente dicha, sino la limitación del dominio a cargo del propietario.

5. El derecho de reversión o acción real de retracto es la facultad con la que cuenta el particular expropiado para solicitar a la autoridad expropiante la devolución total o parcial del bien expropiado, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio o el pago de los daños y perjuicios causados, cuando el bien expropiado no fuere destinado total o parcialmente por la autoridad expropiante, dentro del término de cinco años, al fin que dio causa a la declaratorio respectiva, cualquiera que sea la razón por la que esto haya ocurrido.

6. Contra el decreto expropiatorio administrativo de la autoridad el particular puede, para impugnarlo, interponer el recurso de revisión a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, interponer el Juicio Contencioso Administrativo Federal a que se refieren el artículo 11 fracción XIII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, o, interponer Juicio de Amparo Indirecto, siempre que exista alguna de las cuatro excepciones al Principio de la Definitividad del Acto Reclamado.

Sobre las Funciones del Poder Judicial en el Proceso Expropiatorio.-

1. El Poder Judicial de la Federación se encuentra facultado para intervenir en el procedimiento de Expropiación ya sea de manera ordinaria, según se especifica en la Fracción VI del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley de Expropiación, y en los artículos 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528 y 529 del Código Federal de Procedimientos Civiles; o por excepción, de manera extraordinaria a través del Juicio de Amparo.

2. En cuanto a la forma ordinaria con la que cuenta el Poder Judicial para intervenir en el procedimiento de Expropiación, ésta también, a su vez, se divide en dos distintos tipos de intervenciones: a través del procedimiento judicial a que se refieren los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley de Expropiación, y, a través del procedimiento judicial instaurado en el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles.

3. La facultad extraordinaria a cargo del Poder Judicial para intervenir en el Procedimiento de Expropiación se divide en tres: a través del Juicio de Amparo Indirecto que el particular expropiado puede interponer bajo ciertas condiciones contra el decreto expropiatorio, a través del Juicio de Amparo Indirecto que el particular expropiado puede interponer contra el avalúo que emita la autoridad administrativa para determinar el justiprecio de la indemnización, y, mediante el Juicio de Amparo Directo que el particular expropiado puede promover contra la sentencia definitiva que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o contra la resolución que dicte el Juez de Distrito en términos de lo establecido por el artículo 17 de la Ley de Expropiación.

4. Por virtud del Principio de la Definitividad del Acto Reclamado que rige en Materia de Amparo los particulares se encuentran impedidos de solicitar el Amparo y la Protección de la Justicia de la Unión contra actos de autoridad que, según la Ley que los regula, son susceptibles de ser impugnados a través de algún juicio, recurso o medio de defensa ordinario.

5. Sin embargo, si el decreto expropiatorio se fundamenta en las causales de utilidad pública previstas por las fracciones V, VI y X del artículo 1º de la Ley de Expropiación, o viola directamente la Constitución, o no señala que el recurso de revisión previsto por el Título Sexto de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo es el idóneo para impugnarlo, o si el particular expropiado opta por impugnar la constitucionalidad del Título Sexto de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en todos estos casos podrá optar por dar al Poder Judicial de la Federación una intervención extraordinaria en el procedimiento de Expropiación, acudiendo a demandar a través del Juicio de Amparo Indirecto la inconstitucionalidad del decreto expropiatorio, sin la necesidad de interponer, previamente, el recurso de revisión previsto por el Título Sexto de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

6. En toda expropiación el monto de la indemnización debe ser equivalente al valor comercial del bien expropiado, y éste siempre deberá ser fijado a través de juicio de peritos y resolución judicial que se tramitará conforme a las reglas establecidas por el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que así lo dispone el artículo 521 del referido ordenamiento legal.

7. El objeto del procedimiento judicial establecido en el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles es el establecer, de conformidad con el artículo 10 de la Ley de Expropiación, el valor

comercial del bien, y no el de dirimir la controversia que con motivo del establecimiento de dicho valor, surja.

8. El particular al que se le ha expropiado un bien de su patrimonio, tiene la facultad de iniciar el procedimiento judicial al que se refieren los artículos 11 al 18 de la Ley de Expropiación, siempre y cuando ocurran una de dos circunstancias o requisitos de procedencia:

i) Que el Ministerio Público Federal no haya iniciado aún el procedimiento judicial del Código Federal de Procedimientos Civiles; ó,

ii) Que el procedimiento judicial del Código Federal de Procedimientos Civiles haya concluido con una resolución que fije el valor comercial del bien expropiado.

9. El procedimiento judicial a que se refiere el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles tiene por objeto fijar el valor comercial del bien expropiado, mientras que el procedimiento judicial a que se refieren los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley de Expropiación tiene por objeto dirimir la controversia suscitada con motivo de la fijación del valor comercial del bien expropiado.

10. El procedimiento judicial a que se refiere el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles sólo puede ser iniciado por el Ministerio Público de la Federación, mientras que el procedimiento judicial a que se refieren los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley de Expropiación puede ser iniciado también por el particular expropiado o por la autoridad expropiante.

11. La institución jurídica de la Expropiación cumple una doble función: por una parte, es un instrumento del que se sirve la Nación para hacerse de bienes que son necesarios para lograr los fines del Estado, y, por otra parte, permite a los gobernados estar seguros de que, en caso de que un bien de su peculio les sea arrebatado forzosamente por el Estado, no sufrirán merma alguna en su patrimonio, puesto que la indemnización que recibirán por la expropiación de su bien será equivalente al valor comercial del bien mismo.

12. Las dos principales funciones de la institución jurídica de la Expropiación no pueden cumplirse efectivamente dada la duplicidad de procedimientos judiciales existentes, por lo que se propone que los procedimientos judiciales contenidos tanto el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles como en los artículos 11, 12 ,13, 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley de Expropiación, se unifiquen, derogándose el Capítulo IV del Título Primero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles, y ampliando los requisitos de procedencia y fines del procedimiento contenido en la Ley de Expropiación.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*. Décimo Séptima Edición. Editorial Porrúa, México, 2004.
2. Bocanegra Sierra, Raúl. *La Teoría del Acto Administrativo*. Editorial Iustel. Madrid, 2005.
3. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Trigésimo Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 2000.
4. Castro, Juventino V. "*Garantías y Amparo*" Décimo Primera Edición. Editorial Porrúa. México, 2000.
5. Fernández Del Castillo, Germán. *La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual*. Segunda Edición. Fondo para la Difusión del Derecho de la Escuela Libre de Derecho. México, 1987
6. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Cuadragésima Edición. Editorial Porrúa. México, 2000.
7. Gallego Anabitarte, Alfredo y Menéndez Rexach, Ángel. *Acto y Procedimiento Administrativo*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid, 2001.
8. García-Trevijano Fos, José Antonio. *Los Actos Administrativos*. Segunda Edición. Editorial Civitas S.A. Madrid, 1991.
9. Hobbes, Thomas. "*Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*" Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición en español. México, 1980
10. López Menudo, Francisco y otros. "*La expropiación forzosa*", Editorial Lex Nova. Primera Edición. Valladolid, España, 2006.
11. López-Muñiz Goñi, Miguel. *Expropiación Forzosa, El Justiprecio. Guía Práctica y Jurisprudencia*. Segunda Edición. Editorial Colex. Madrid, 2000.
12. Margadant S., Guillermo Florís. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. Decimosexta Edición. Editorial Esfinge. México, 1999.
13. Márquez Rábago, Sergio R. "*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sus reformas y adiciones.*" Editorial Porrúa, México. 2003.

14. Márquez Rábago, Sergio R. *"Evolución Constitucional Mexicana"*. Editorial Porrúa, México, 2002.

15. Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo 3er. y 4o. Cursos*. Tercera Edición. Oxford University Press México. Colección Textos Jurídicos Universitarios.

16. Parada, Ramón. *Derecho Administrativo I. Parte General*. Décimo Quinta Edición. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid, 2004

17. Pera Verdaguer, Francisco. *Expropiación Forzosa*. Quinta Edición. Editorial Bosch. Barcelona, 2002.

18. Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Primer Curso*. Vigésima Quinta Edición. Editorial Porrúa. México, 2004.

19. Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo, Segundo Curso, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*. Editorial Porrúa. Vigésimo Tercera Edición, México, 2004.

20. Zanobini, Guido. *Corso di diritto amministrativo. Vol. I*, Montevideo, 1953, p. 388, en Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General*. Décimo Tercera Edición. Madrid. 2002.

COMPILACIONES

21. *"Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones"* Tomo IV, Antecedentes y evolución de los artículos 16 a 27 Constitucionales, compilación realizada por la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967.

22. Recopilación de Escritos y Declaraciones de las Agrupaciones Patronales y Otras, con Motivo del Proyecto de Ley de Expropiación, México, 1936.

LEYES

23. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Márquez Rábago, Sergio R. *"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sus reformas y adiciones."* Editorial Porrúa, México. 2003.

24. Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Ediciones Luciana. Décimo tercera Edición. México, 2005.

25. Ley de Expropiación. Décimo Tercera Edición. Ediciones Luciana. México, 2005.

26. Código Federal de Procedimientos Civiles. Ediciones Luciana. México, 2006.
27. Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 1993.
28. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 2007.
29. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en Prontuario Fiscal Correlacionado Estudiantil 2006. Novena Edición. Editorial Thomson, México, 2006.
30. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Décimo Tercera Edición. Editorial Luciana. México, 2005.
31. Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, visible en la página de Internet <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/DISTRITO%20FEDERAL/Leyes/DFLEY35.pdf>

DICCIONARIOS

32. Diccionario de la Lengua Española. Décimo Novena Edición. Madrid, 1970.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

33. Diario Oficial de la Federación de 25 de noviembre de 1936.
34. Diario Oficial de la Federación de 22 de diciembre de 1993.
35. Diario de Debates de la Cámara de Diputados correspondiente al día 22 de septiembre de 1936.
36. Diario de Debates de la Cámara de Diputados correspondiente al día 25 de noviembre de 1993.

FUENTES ELECTRÓNICAS

37. Página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: www.scjn.gob.mx
38. Página de la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación: www.ordenjuridico.gob.mx