



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGON**

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE

PRESENTA:

YENNI NOEMI OSORNIO TORRES

TEMA DEL TRABAJO:

**“PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA
INDEMNIZACIÓN EN LA FIGURA JURÍDICA DE LA
EXPROPIACIÓN”**

EN LA MODALIDAD DE

“SEMINARIO DE TITULACION COLECTIVA”

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

MEXICO, ARAGON, ABRIL DE 2009





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A Dios, porque me dio unos padres
Maravillosos, y unos hermanos estupendos.
Porque a donde quiera que voy, el va conmigo.
Porque el me toma de la mano y camina conmigo.**

**A MIS PADRES Y HERMANOS
Gonzalo Osornio y Araceli Torres;
Edgar Gonzalo Osornio Torres
y Diego Andrés Osornio Torres
Porque me aman como soy,
Porque están orgullosos de mí,
Y yo de ellos; por ser mi motivo
Para soportar cualquier adversidad.
Porque siempre están conmigo
en cuerpo, mente y alma.
LOS AMO.**

**A la Facultad de Estudios Superiores Aragón
Porque GRACIAS a ella tengo
una herramienta importante para
Defenderme de la vida,
UNA CARRERA UNIVERSITARIA.**

**A MI QUERIDA UNIVERSIDAD
Porque SOY DE SANGRE AZUL
Y PIEL DORADA.
¡¡¡Como no te voy a querer,
Como no te voy a querer...!!!**

**A MIS AMIGOS
Porque a pesar del tiempo,
De cualquier adversidad,
A pesar de la distancia,
Siempre están conmigo,
en mi mente y mi corazón.
GRACIAS POR SU AMISTAD Y APOYO:
Erika, Lilia, Consuelo, Ricardo
David, Yaneth, Carlos, Claudia.
LOS QUIERO MUCHO.**

**A mi asesora,
Lic. Blanca Laura Rivero Banda
Por su apoyo y dedicación.**

ÍNDICE

	PAG.
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1. Generalidades de la expropiación.	
1.1. Antecedentes de la expropiación	1
1.2. Fundamento Constitucional de la expropiación	4
1.3. Ley de expropiación	6
CAPÍTULO 2. Análisis Jurídico de la Expropiación.	
2.1. Concepto de expropiación	8
2.2. Elementos de la expropiación	11
2.2.1. Utilidad pública	12
2.2.2. Indemnización	17
2.3. Procedimiento de expropiación	19
CAPÍTULO 3. Propuesta de reforma constitucional de la indemnización en la figura jurídica de la expropiación.	
3.1. Motivos de reforma	22
3.2. Propuesta de reforma Constitucional	26
3.3. Propuesta de reforma legal	26
CONCLUSIONES	28
BIBLIOGRAFÍA	30

INTRODUCCIÓN

Varias ideas han proliferado en la mente de la autora a través del estudio del derecho en mi amada escuela en la cual escalaré el último peldaño de mi carrera para iniciar otra de responsabilidad profesional total.

Para que acceda a tan importante momento, como lo es mi examen profesional, considero apropiado exponer las ideas que tengo sobre cuestiones jurídicas muy importantes como lo son la propiedad y la expropiación, esta última tema central de este trabajo que pongo a consideración de este Sínodo, ¿Por qué la propiedad en primer lugar, y luego la expropiación?

Porque las enseñanzas del derecho nos consignan que la propiedad del individuo es un atributo inherente a la naturaleza humana, y que según el Derecho Romano la propiedad es el uso y disfrute de un bien y de acuerdo a estos principios, cuando se afecta a una persona en el goce de sus bienes a causa de una expropiación para beneficio y satisfacción de las necesidades colectivas, es decir por causa de utilidad pública, estamos en el hecho de que la propiedad es el objetivo primario de la expropiación para que el Estado satisfaga una necesidad social, pero bajo otro principio fundamental, que es el pagar una indemnización al expropiado, y es ahí donde surge la interrogante de ¿Cuándo se debe efectuar el pago de esa indemnización al expropiado?, situación que hace eco en la sustentante.

Es por ello que estas ideas, aunadas al estudio de la figura jurídica de la expropiación, me permiten presentar este tema como tesina en mi examen final para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Los temas a tratar en el presente, además de los antecedentes, fundamento Constitucional y legal de la expropiación, son su concepto, elementos y procedimiento de la misma, análisis que me permite llegar a proponer, aunque sea un diminuto grano de arena, algo que permita dar fluidez y claridad al procedimiento legal de la expropiación que seguramente nunca dejará de tener vigencia y que además traiga beneficios a los expropiados.

En el capítulo 1, tratamos lo relativo a los antecedentes de la expropiación, fundamento Constitucional y legal de la misma, porque considero importante analizar esta figura a través del tiempo para determinar su conveniencia en el sistema jurídico actual en nuestro país, y para ello también es necesario analizarla desde el punto de vista Constitucional y legal.

En el capítulo 2, estudiaremos lo relativo al concepto de expropiación, y los elementos de la misma, así como su procedimiento, para establecer las bases que cimentaran nuestra propuesta en este trabajo.

Finalmente en el capítulo 3, con base en nuestro estudio pormenorizado y detallado en los capítulos que anteceden, proponemos una reforma constitucional de la indemnización en la figura jurídica de la expropiación, propiamente una

reforma al artículo 27 párrafo 2º Constitucional, dando motivos suficientes para sustentarla, y por consecuencia, reformar también la Ley de expropiación.

Para la elaboración del presente trabajo fue necesario utilizar el método deductivo, ya que vamos de lo general a lo particular, en virtud de que como se específico en líneas anteriores, en el primer capítulo tratamos temas relativos a la figura jurídica de la expropiación, pero de una manera general, ya que abordamos los antecedentes históricos de esta figura, de igual forma en el segundo capítulo, aún tratamos temas generales como lo son conceptos y generalidades de la expropiación, y finalmente en el tercer capítulo, abordamos temas en particular, propias del presente trabajo de investigación, es decir proponemos las reformas del artículo 27 párrafo segundo Constitucional, así como reforma a la Ley de Expropiación, especificando los motivos que consideramos fundamentan nuestra propuesta de reforma.

CAPÍTULO 1. GENERALIDADES DE LA EXPROPIACIÓN.

Para entender la figura jurídica de la expropiación es necesario conocer tanto sus antecedentes, así como los fundamentos legales, es por ello que en este capítulo trataremos lo relativo a estos aspectos.

1.1. Antecedentes de la expropiación.

Encontramos diversos antecedentes de esta figura jurídica en el devenir histórico. En Roma la expropiación fue conocida y practicada para la elaboración de los grandes monumentos, la construcción de caminos que atravesaban el Imperio, los acueductos, las fortalezas, etcétera, los que tenían que hacerse necesariamente y en la mayoría de los casos, sobre propiedades de ciudadanos romanos.

En el Código Teodosiano, se estableció la enajenación de las fincas de la Iglesia, cuando el interés público así lo reclamara, pero el pago de lo expropiado no se hallaba sujeto a regla alguna, si no que quedaba al arbitrio discrecional del emperador.

En el Derecho Español antiguo, el Emperador que simbolizaba el orden público y la soberanía del reino, gozaba de un derecho único de expropiación, pero siempre sujeto a un trueque o a un pago monetario.

En la Edad Media, se respetó la propiedad por la necesidad que la aristocracia sentía de conservar fortunas; pero con la llegada del absolutismo de los reyes, bien se comprende que la propiedad fuera arrebatada a su antojo por estos monarcas.

En el transcurso del tiempo, la figura jurídica de la expropiación fue tomando más fuerza y estableciendo nuevos requisitos, así en el siglo XVI, solo procedía con la preexistencia de una necesidad pública y con la indemnización correspondiente del valor del bien expropiado.

En el siglo XVII, con la aparición y desarrollo del Estado liberal, se confirma el derecho inviolable de la propiedad, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que nos aporta la Escuela Naturalista Francesa, establece en su artículo 17 “Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, a no ser, cuando la necesidad pública legalmente comprobada lo exija de un modo evidente, y bajo la condición de una justa y previa indemnización”.

Así, en el derecho Francés en el año de 1792, se declara que las personas y las propiedades están bajo la salvaguarda de la Nación. En esta época eran necesarios tres requisitos para aceptar la expropiación:

1. Que hubiera una necesidad pública legalmente considerada,
2. Una justa indemnización, y

3. El previo pago de la misma.¹

Posteriormente, en la Ley de 1841, se establecen definitivamente las reglas de la expropiación, quedando así la Ley Francesa: “La expropiación por causa de utilidad pública se aplica solamente a la propiedad inmueble, existan o no edificios, pertenezcan a particulares o al dominio privado de personas administrativas y estén o no afectadas de inalienabilidad”.

En la Ley de 1935, la expropiación se permite, pero solo en los casos de utilidad pública, mediante la declaración hecha por ley, decreto o decisión administrativa, según los casos, y previa indemnización a la parte expropiada.

En México, la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, en el artículo 35 dispuso: Ninguno debe ser privado de la menor porción de las cosas que posea sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a la justa compensación”.

El artículo 122, fracción III de la Constitución de 1824, ordenó: “El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no podrá hacerlo sin previa aprobación del senado, y en

¹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Segundo Curso, Porrúa, Décimo octava edición, México 1997, pág. 425

sus recesos del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y por el gobierno”.

Visto y analizado lo anterior, podemos concluir que la figura de la expropiación es relativamente nueva, es una institución moderna basada en el estado de derecho, es decir, no procede sino por causa de utilidad pública y a cambio de una justa indemnización, donde, sin lugar a dudas, la noción de utilidad pública puede justificar toda clase de operaciones económicas y sociales. Predominando, así, el tan socorrido principio de supremacía del interés colectivo sobre el interés particular.²

1.2. Fundamento Constitucional de la Expropiación.

Antes de iniciar nuestro estudio de la figura jurídica de la Expropiación, es necesario remitirnos al fundamento constitucional de la misma. Es por ello que hacemos mención a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque es la norma de mayor jerarquía, la Ley suprema, sobre la cual se crean y delimitan todas las normas, a las que se les atribuye el estatus jurídico.

Como ya sabemos, esta Ley Suprema se divide en dos partes, la parte Dogmática y la parte Orgánica. La parte que nos ocupa, en este caso, es la parte Dogmática, la cual se encuentra formada por los primeros 29 artículos de la

² ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial, Volumen 1, Porrúa, Tercera edición, México 1998, pág.550

Constitución, los cuales consagran las Garantías Individuales que protegen los derechos del hombre y del ciudadano. Estas Garantías Individuales se clasifican en Garantías de Igualdad, de Libertad, de Seguridad Jurídica y de Propiedad.

Las garantías de propiedad se instituyen en el artículo 27 de nuestra Constitución Federal, el cual consagra la propiedad privada, en su párrafo primero, estableciendo: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

Específicamente, y de acuerdo al tema que estamos desarrollando, es en esta garantía Individual de propiedad donde recae la figura jurídica de la expropiación; así, en el párrafo segundo del artículo 27 de nuestra Constitución, tenemos que: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

Este párrafo del numeral constitucional antes referido, es la base que da sustento a una ley secundaria, aún denominada Ley de Expropiación de fecha 26 de Noviembre de 1936, y la cual sigue vigente en nuestro derecho positivo. Dicha Ley regula la expropiación, estableciendo las bases para llevar a cabo el procedimiento expropiatorio, y es de carácter Federal, aplicable en los casos que se quiera alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus

facultades Constitucionales, así como cuando se impongan limitaciones al dominio privado en toda la república.

1.3. Ley de Expropiación.

El artículo 133 de nuestra Carta Magna establece: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...”

De la lectura del numeral transcrito, se desprende que ninguna ley puede contener aspecto alguno que contradiga a la Constitución Federal y que las Leyes que de ella emanen, toman validez por dicha concordancia.

Cuando hablamos de Leyes Federales, debemos entender aquellas que se derivan de algún artículo de la propia Constitución y emanan del Congreso de la Unión, donde éstas reglamentan al detalle la materia a que se refiere el artículo de la Carta Magna del cual toman su base.

En nuestro caso la Ley de Expropiación, es la que reglamenta lo establecido por el artículo 27 párrafo segundo Constitucional, y la cual nos da las bases, en principio, para determinar en que casos se trata de utilidad pública, elemento de procedibilidad indispensable de la figura jurídica de la expropiación, y

en segundo término, nos da la pauta para llevar a cabo el procedimiento de expropiación.

La ley en referencia consta de 21 artículos, donde el artículo primero nos establece los casos en que se considera de utilidad pública, para poder llevar a cabo la expropiación; en el artículo segundo y tercero nos refiere a la legitimación activa de la expropiación, es decir quien está facultado para hacer la declaratoria de expropiación; los artículos cuarto al decimonoveno, nos dan las bases para llevar a cabo el procedimiento expropiatorio, es decir las formalidades que se deben seguir una vez que el Ejecutivo Federal haya realizado la declaratoria de expropiación; el artículo vigésimo nos establece quién fijará la forma y plazos para pagar la indemnización al particular afectado, (éste artículo es, al igual que el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, motivo de controversia en este trabajo) y finalmente el artículo vigésimo primero alude al carácter de la ley, en análisis, y la cual como sabemos es de carácter Federal.

CAPÍTULO 2. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN.

En este apartado conoceremos los elementos que identifican a la figura jurídica de la Expropiación, de acuerdo al concepto de la misma.

2.1. Concepto de Expropiación.

Para adentrarnos al estudio de la figura jurídica de la expropiación es menester, en primer término, mencionar el concepto de la misma.

Al respecto el maestro Andrés Serra Rojas, dice: “La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud de la cual el Estado, y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente y 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”.³

Por otro lado Acosta Romero, señala que: “La expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de la propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del

³ SERRA ROJAS, Andrés. Op.cit., pág. 431

Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esta transferencia”.⁴

Por su parte Gabino Fraga, expresa que: “La expropiación viene a ser como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone al particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad”.⁵

Enrique Pérez de León, afirma que: “La expropiación es un acto unilateral del Estado, por virtud del cual en ejercicio de su soberanía, sustrae de la propiedad privada determinados bienes o impone a estos ciertas modalidades por causa de utilidad pública y mediante una justa indemnización”.⁶

Rafael I. Martínez, señala 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”.⁷

De donde concluimos que todos los doctrinarios en referencia, coinciden en lo siguiente:

⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op.cit., pág.554

⁵ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial. Porrúa, Cuadragésimo primera Edición, México 2001, pág. 375.

⁶ PÉREZ DE LEÓN E, Enrique. Notas De Derecho Constitucional Y Administrativo, Editorial Porrúa S.A., Novena Edición, México 1989, pág. 212.

⁷ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo, Editorial Oxford, Segunda Edición, México 1999, pág. 53.

1.- La expropiación es un acto unilateral atribuido al Estado, es decir, es un acto imperativo.

2.- Se realiza en afectación de un particular, es decir, se produce una merma en el patrimonio de un individuo, basados en el principio de afectación del interés particular en aras del beneficio social.

3.- Que la figura jurídica de la expropiación, tiene dos elementos de procedibilidad: la utilidad pública y la indemnización.

Etimológicamente la palabra expropiación responde al concepto de transmisión de la propiedad privada para convertirse en propiedad pública; procede del prefijo latino *EX* que significa: afuera, salir fuera, y del sustantivo *PROPIETAS, PROPIETATIS* que equivale a la propiedad; ambas palabras al juntarlas significan salir de la propiedad privada.

Por lo que se advierte que, la expropiación por ser un acto de autoridad que lesiona un derecho privado como lo es la propiedad, nuestra Constitución le ha puesto un límite a la figura jurídica en referencia, en su artículo 27 párrafo segundo, ya que si bien es cierto que, se le atribuye una facultad al Estado, también lo es que, dicha facultad está restringida por dos condiciones, cuyo cumplimiento es necesario para que la expropiación proceda. Estas limitaciones puestas al Estado en su acción de expropiar, han ocasionado que entendamos por expropiación: el acto por el cual el Estado, priva a alguna persona de de su

propiedad por una causa de utilidad pública y a cambio de la indemnización correspondiente.

Concluyendo así, que la expropiación es un medio por el cual el Estado obtiene bienes para satisfacer las necesidades que la sociedad le reclama, ya que la carencia de bienes por parte de la Federación, no solo afecta el cumplimiento de sus atribuciones, sino también la prestación de los servicios públicos que satisfacen las necesidades de la colectividad. Por lo que la expropiación no es una institución privada semejante a la compraventa, sino de derecho público, dado lo imperativo y al interés colectivo, que es la causa por la cual se lleva la expropiación.

2.2. Elementos de la expropiación.

La mayoría de los tratadistas, como anteriormente lo advertimos, coinciden en que los principales elementos de la expropiación son:

1. Se trata para el Estado de un modo administrativo de adquisición de la propiedad.
2. Es un acto unilateral de soberanía que no requiere del consentimiento del propietario.
3. La expropiación debe realizarse con fines o causas de utilidad pública, ya que ningún interés privado puede justificar la desposesión de un bien.

4. La expropiación se efectúa, (según nuestra Constitución), mediante indemnización.

De acuerdo a nuestra Constitución Federal, artículo 27 párrafo segundo, solo son dos elementos de procedencia de la figura jurídica de la expropiación y son:

1. Una causa de utilidad Pública, y
2. Que medie una indemnización.

Estos son los elementos que nosotros analizaremos.

2.2.1. Utilidad Pública.

El maestro Gabino Fraga, señala: “Que el concepto de utilidad pública, como todos los conceptos de derecho público, debe definirse en relación con la noción de atribuciones del Estado, de tal modo de considerar que existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas, cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado”.⁸

Por su parte Rafael I. Martínez, señala que: “Habrá utilidad pública cuando un bien o servicio, material o cultural, común a un importante sector de la

⁸ FRAGA, Gabino. Op.cit., pág. 383.

población, es considerado por el poder público, de primordial importancia protegerlo o proporcionarlo”.⁹

De ahí que consideremos a la utilidad pública como la obligación que tiene el Estado para satisfacer necesidades colectivas.

Por lo que, la utilidad pública debe abarcar todos los casos en que el Estado tiene la obligación, en relación a sus atribuciones, de satisfacer una necesidad común y aunque, de acuerdo al artículo primero de la Ley de Expropiación, los casos que se consideren de utilidad pública, pueden variar, es suficiente motivo que el Estado se encuentre facultado con dicha atribución, para considerarse que esos casos son realmente en beneficio de la sociedad.

Por lo tanto, no solo se pueden expropiar los bienes inmuebles, sino también muebles, el uso o el usufructo, ya que lo que le importa el Estado es la utilidad que esos bienes tengan para el desarrollo de sus actividades y que no se encuentran bajo su dominio.

Concluyendo así, que la utilidad es la cualidad que atribuimos a las cosas de satisfacer nuestras necesidades y, por tanto, para que haya utilidad pública es necesario que concurren los siguientes elementos:

⁹ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Op.cit., pág. 54.

1. Una necesidad pública que debe ser satisfecha, y la cual sea atribución del Estado.

2. Un objeto considerado como capaz de satisfacer esa necesidad, es decir un bien mueble o inmueble, según sea el caso, y que no esté bajo el dominio del Estado.

3. El destino en concreto del objeto, es decir, debe de ir encaminado a la satisfacción de la necesidad pública, y la cual es el motivo por la que se lleva a cabo la expropiación.

Pero si falta cualquiera de estos elementos, no puede haber utilidad pública; si falta la necesidad, los bienes son superfluos; si la cosa no es adecuada, la necesidad subsiste; lo mismo que si falta la aplicación de la cosa a la satisfacción de la necesidad, y entonces la expropiación es inútil, y por lo tanto, improcedente.

De ahí, que los bienes son de utilidad pública en cuanto están destinados a atender una necesidad pública, independientemente del titular de esos bienes; ya que lo que interesa es hacer cesar la necesidad, por medio de un bien satisfactor correspondiente, que por ese destino viene a tomar la cualidad de utilidad pública.

Por eso, sin lugar a duda, sólo son expropiables los bienes que el Estado vaya a destinar al uso público, o a un servicio público.

Finalmente el artículo 1º de la Ley de expropiación, enumera las causas que se consideran de utilidad pública; y a saber son:

“Artículo 1º. Se considera 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, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;
- III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcción de oficinas para el gobierno federal y cualquiera obra destinada a prestar servicios en beneficio colectivo.
- IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como característica notable de nuestra cultura nacional;
- V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos 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, plagas, inundaciones u otras calamidades publicas;
- 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. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

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

XII. Los demás casos previstos por leyes especiales.”

Pero no es suficiente que el Estado se encuentre en presencia de cualquiera de las medidas enumeradas en el artículo en mención, para que pueda declarar la expropiación, si no que es indispensable que, efectivamente, ésta sea necesaria para obtener los bienes aludidos y que por ellos se realicen los fines del Estado o el interés de la colectividad, según la limitación que resulta del artículo 2º de la ley en cita y que a la letra dice “En los casos comprendidos en la enumeración de artículo primero, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, para los fines del Estado o en interés de la colectividad.”, entendiéndose como fines del Estado aquellas actividades que le correspondan como Poder Público.

2.2.2. Indemnización.

La indemnización, como bien lo advertimos en líneas anteriores, es el otro elemento esencial de la expropiación, ya que es la reparación del daño causado al particular expropiado, siendo la única posibilidad del expropiado ante la pérdida de un bien y su monto se determina conforme al valor catastral, según al artículo 10º de la Ley de expropiación el cual señala: “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...”, es decir el pago del bien expropiado debe hacerse en dinero en efectivo.

Para Rafael I. Martínez, la indemnización es: “La compensación que el Estado hace al particular por la merma efectuada a su patrimonio”.¹⁰

Con lo que estamos completamente de acuerdo, ya que la expropiación en sí misma no puede ser una fuente de acrecentamiento de los bienes del Estado, ni tampoco una merma, sin ningún fundamento, en el patrimonio de quien la sufre, ya que, en bien del interés social y privado de la propiedad, el Estado, al ocasionarle un menoscabo en los bienes, a un individuo, para destinarlos a satisfacer necesidades públicas, debe indemnizarlo y así lo consagra expresamente nuestra Constitución.

¹⁰ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Op.cit., pág. 58.

Indemnizar es resarcir el daño, o sea la pérdida o menoscabo que se sufre en el patrimonio (Artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal), como es bien sabido, en nuestro derecho común, el daño se repara restituyendo la cosa al estado en que se encontraba antes de sufrirlo, o entregando otra del mismo género y calidad, de manera que el patrimonio vuelva a quedar igual a como se encontraba anteriormente, solo en caso de que estos medios de liberación no sean posibles, debe resarcirse el daño cubriendo su valor en dinero.

Pero tratándose de expropiación, esta última solución es la única posible, puesto que la cosa expropiada desaparece jurídicamente por completo para el antiguo propietario, a quien no puede entregársele otra del mismo género y calidad, pues entonces no habría caso de la expropiación, porque, aquello con que el Estado pretendiera pagar, sería igual a lo que pretendería expropiar.

Por su parte la ley de expropiación en su Artículo 10º da las siguientes bases para fijar el monto de la expropiación:

1. La cantidad que como valor fiscal de la cosa expropiada, figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que el valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones sobre esta base.

2. El juicio pericial, por el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular, por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal.

3. Juicio pericial cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Por lo tanto, concluimos que, la indemnización no es otra cosa, que la suma de dinero recibida por el particular, por la pérdida de su propiedad.

Dicho de otra forma, es la Garantía que le consagra el artículo 27 párrafo segundo Constitucional, pues este numeral en su contenido consigna que la expropiación solo puede hacerse por causa de utilidad pública, pero siempre mediante indemnización, y si no existiera este elemento se estaría en presencia de otra figura diferente, pero nunca de una expropiación, ya que la indemnización es un elemento de procedencia de la misma, como ha quedado establecido en líneas anteriores.

2.3. Procedimiento de Expropiación.

Se encuentra regulado en la Ley de expropiación. El cual en forma clara enumeraremos:

1. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaria de Estado, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y hará la declaratoria respectiva.

2. Dicha declaratoria se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados.

3. Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.

4. Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueren destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre la ocupación temporal o limitación de dominio.

5. 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.

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

7. La autoridad expropiante fijara la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no excederán nunca un periodo mayor de diez años.

Como observamos, este procedimiento solo tiene como formalidad la publicación de la declaratoria de expropiación en el Diario Oficial de la Federación, así como la notificación personal al interesado de esta declaratoria.

Por lo antes expresado, concluimos que este procedimiento sigue las siguientes reglas:

- a) Existe una ley que señala en abstracto el caso o casos en concreto en que sea de utilidad pública la expropiación.
- b) Hay una determinación administrativa de una necesidad pública concreta y de un bien adecuado para satisfacerla.
- c) De igual forma hay una determinación del valor con que ese bien figura en las oficinas catastrales o recaudadoras.
- d) Y el pago de la indemnización correspondiente por la expropiación del bien.

Procedimiento que podemos definir como un acto unilateral del Estado y la única que interviene es la autoridad Administrativa, en virtud de ser ella quien vela por los intereses de la sociedad y solo cuando exista controversia sobre el monto de la indemnización, tendrá participación la autoridad judicial.

CAPÍTULO 3. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA INDEMNIZACION EN LA FIGURA JURIDICA DE LA EXPROPIACION.

De todo lo estudiado con anterioridad, surge la necesidad de proponer la reforma constitucional de la indemnización en la figura jurídica de la expropiación, es decir, la reforma al artículo 27 párrafo segundo constitucional, en los aspectos que a continuación señalaremos.

3.1. Motivos de Reforma.

Los motivos por los cuales proponemos reformar el artículo 27 párrafo segundo Constitucional (respecto de modificar una sola palabra de “MEDIANTE” a “PREVIA”) y por consecuencia la Ley de expropiación, específicamente en su artículo 20, son los siguientes:

1. Consideramos que la expropiación es la más grave afectación a la Garantía de propiedad, ya que en nuestra legislación no se contempla la garantía de previa audiencia en materia de expropiación, la cual se encuentra consagrada en el artículo 14^o Constitucional, porque esta no es un elemento comprendido en el artículo 27, párrafo segundo Constitucional para que opere la misma, dejando así al sujeto expropiado en un evidente estado de indefensión ante este acto unilateral del Estado.

2. Aunado a lo anterior se encuentra lo establecido por la parte final del párrafo segundo del 27 Constitucional, respecto de la frase "... MEDIANTE INDEMNIZACIÓN", circunstancia que hace eco en la sustentante para preguntarse ¿en qué momento ha de hacerse el pago de esa indemnización al expropiado?

3. Al respecto debemos hacer mención en primera instancia a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, inspirado en las ideas francesas durante su revolución, y que influenciaron a las legislaciones de las diversas naciones de la época, la cual en su artículo 17 señala: "El único caso en que el particular podía ser privado de su propiedad, cuando así lo exigiese la necesidad pública y siempre PREVIA INDEMNIZACIÓN". Situación que discrepa con lo establecido por nuestro artículo Constitucional en mención en al punto que antecede y con la que estamos en desacuerdo, ya que a nuestro parecer la indemnización debe ser previa a la expropiación, ya que si bien es cierto que la expropiación es en beneficio de la colectividad, también lo es que, es de igual importancia el beneficio particular, ya que es necesaria la coexistencia entre ambos para una armonía adecuada. Ya que afirmar que la indemnización previa es benéfica únicamente para los individuos aisladamente considerados, en detrimento del interés general, es ver el problema parcial y unilateralmente, ya que el respeto a la propiedad es de interés social, puesto que debemos recordar que la colectividad, es, en un principio, individuos particulares y en segundo término individuos sociales.

4. Por lo que al proponer la reforma al artículo 27 párrafo segundo Constitucional, respecto de la frase “MEDIANTE” indemnización, por “PREVIA” indemnización, hay un interés en que el Estado no abuse de su poder quitando la propiedad a sus dueños y pagando hasta en un periodo de diez años; conforme a lo establecido por el artículo 20º de la Ley de Expropiación, donde a la letra dice: “La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no excederán nunca un periodo mayor de diez años”; y la restricción más eficaz que pueda imponerse, para mantener en esos límites al poder público, a nuestro parecer, es obligarle al Estado a indemnizar previamente.

5. Por otra parte al establecer la Ley de Expropiación que la autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcaran nunca un periodo mayor de diez años (artículo 20º). La indemnización se cubre a base del daño causado, pero la demora en el pago de esa indemnización ocasiona perjuicios distintos, consistentes en el provecho que el expropiado habría podido obtener en caso de recibir la indemnización previa, al ser privado de su propiedad. Circunstancia que no prevé la citada ley, ya que en el derecho común, estos perjuicios por la demora en el pago de obligaciones pecuniarias, originan el pago de un interés legal a favor del acreedor (artículo 2117 Código Civil para el Distrito Federal). Por lo que de acuerdo a lo antes señalado, se hace injusto que, una ley secundaria le atribuya a la autoridad expropiante, una facultad discrecional, para determinar el plazo para cubrir la indemnización respectiva, y no la misma Constitución, prevea el tiempo para pagar dicha

indemnización, es por ello, que propongo la reforma al artículo constitucional multicitado, en el apartado correspondiente.

6. Pero además de esas razones de orden social, también hay consideraciones de orden financiero, como lo declarado en la fracción IV del artículo 31 de nuestra Carta Magna, 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 este caso la carga estaría soportada indebidamente por el expropiado, al no pagarle previamente la indemnización correspondiente. Es por ello que el artículo 27 párrafo segundo Constitucional, consagra la Garantía de que la expropiación se hará por causa de utilidad pública y pero establece MEDIANTE indemnización, circunstancia, que como ya lo expresamos es desfavorable al expropiado, ya que al expropiar sin pagar previamente una indemnización, equivale a asumir una deuda que tarde o temprano se tendrá que pagar. Porque el Estado al expropiar sin indemnizar previamente, comete un acto semejante al que compra sin tomar en cuenta sus posibilidades de pago; en virtud de que cuando se expropia sistemáticamente y sin indemnizar previamente, el adeudo crece cada vez mas hasta imposibilitar al Estado a pagar y lo coloca en un estado de insolvencia, del que necesariamente tendrá que salir, ya sea incrementando la deuda pública o bien recargando las contribuciones.

7. De lo antes expresado, y por consecuencia lógica, una vez reformada la Constitución en el apartado respectivo, de igual forma es necesaria

la reforma a la Ley de Expropiación, ya que de acuerdo al artículo 133 de nuestra Carta Fundamental se desprende que ninguna ley puede contener aspecto alguno que contradiga a la Constitución Federal. Robustecido lo anterior, con el socorrido principio general de derecho que establece que lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

3.2. Propuesta de Reforma Constitucional.

Por lo expuesto, en el apartado anterior, es menester proponer la reforma al artículo 27, párrafo segundo Constitucional donde a la letra dice: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

Quedando de la siguiente forma:

“Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y previa indemnización”.

3.3. Propuesta de Reforma Legal.

De igual forma y por las razones expuestas con anterioridad, y en el supuesto de que efectivamente se reformase el artículo Constitucional multicitado y quedara: ***“Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y previa indemnización”***, el artículo 20º de la Ley de Expropiación no

tendría razón de ser ya que este establece que: “La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcaran nunca un periodo mayor de diez años”, reforma que se haría a la Ley de Expropiación derogando el mismo, puesto que la propia Constitución estaría fijando el plazo para pagar la indemnización y no una ley secundaria; propuesta que se llevaría a cabo de acuerdo al artículo 133 de nuestra Carta Fundamental, ya que de este se desprende que ninguna ley puede contener aspecto alguno que contradiga a la Constitución Federal; siguiendo también el principio general de derecho que establece que lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- La Expropiación es una medida interventora de la Administración Pública por la que se priva al administrado de la propiedad privada de determinados bienes, derechos o intereses de naturaleza patrimonial, por causa de utilidad pública y a cambio de una indemnización.

SEGUNDA.- La justificación de la potestad expropiatoria de la Administración se encuentra en la necesidad de que, se sacrifique la propiedad privada ante intereses públicos superiores.

TERCERA.- Pero se trata de que tal sacrificio sea el mínimo posible, de forma que no acarree la pérdida del contenido económico de la propiedad sacrificada, contenido que se sustituye por un equivalente pecuniario, que es la indemnización.

CUARTA.- Pero es necesario recordar que dicha indemnización de acuerdo a nuestra Constitución se efectúa posteriormente a la expropiación y no previamente a esta, circunstancia sobre la cual gira este trabajo, llevándonos a concluir que:

QUINTA.- Al no pagarse la indemnización previamente a la expropiación se deja en estado de indefensión al expropiado, ya que no tiene la garantía de previa audiencia como lo establece el artículo 14 Constitucional.

SEXTA.- Al hacer la indemnización posterior a la expropiación, se le paga al particular afectado, por el daño sufrido, pero que hay de los perjuicios ocasionados, consecuencia directa de ese daño provocado.

SÉPTIMA.- Por otra parte, una indemnización posterior no solo significa daños al expropiado, sino también a la sociedad, ya que al no indemnizar previamente, el Estado va adquiriendo una deuda, que tarde o temprano tendrá que pagar, y no de otra forma que contrayendo una deuda pública o recargando las contribuciones.

OCTAVA.- Es por ello, que al concluir sobre estas cuestiones proponemos la reforma al artículo 27, párrafo segundo Constitucional, y por consecuencia reformar la Ley de Expropiación.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial, Volumen I, Editorial Porrúa, Tercera edición, México 1998, p.p.902
- 2.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Cuadragésimo Primea edición, México 2001, p.p.506
- 3.- MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo, Editorial Oxford, Segunda edición, México 1999, p.p. 380.
- 4.- PÉREZ DE LEON, Enrique. Notas De Derecho Constitucional Y Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., Novena edición, México 1989, p.p.255
- 5.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Segundo Curso, Editorial Porrúa, décimo octava edición, México 1997, p.p.900

LEGISLACION CONSULTADA:

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley de Expropiación.
- 3.- Código Civil para el Distrito Federal.