

1  
Ej. 2



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

"CAMPUS ARAGON"

"REDUCCION DEL PLAZO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACION  
EN EXPROPIACIONES POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA"

ENEP



ARAGON

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
**P R E S E N T A :**  
**ELISA ABREGO PEREZ**

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO

1996.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INDICE GENERAL

	pág.
DEDICATORIAS .....	I
INTRODUCCION.....	V

### CAPITULO PRIMERO CONCEPTOS GENERALES

1.1.- CONCEPTO DE PLAZO Y TERMINO.....	2
1.2.- CONCEPTO DE PAGO.....	6
1.3.- CONCEPTO DE EXPROPIACION.....	12
1.4.- CONCEPTO DE INDEMNIZACION.....	18

### CAPITULO SEGUNDO CARACTERISTICAS GENERALES DE LA EXPROPIACION

2.1.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXPROPIACION.....	21
2.2.- ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION.....	27
2.3.- EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.....	33
2.4.- AUTORIDAD FACULTADA PARA EXPROPIAR.....	36
2.5.- CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA.....	43
2.6.- BIENES SUSCEPTIBLES DE EXPROPIACION.....	51
2.7.- LEGISLACION APLICABLE EN MATERIA DE EXPROPIACION...	55

**CAPITULO TERCERO**  
**MEDIOS DE DEFENSA DEL PARTICULAR**

3.1.- RECURSO DE REVOCACION.....	62
3.2.- RECURSO DE REVERSION.....	67
3.3.- SOSTENIMIENTO JURISPRUDENCIAL RESPECTO DE LOS MEDIOS DE DEFENSA.....	72

**CAPITULO CUARTO**  
**INDEMNIZACION EN EXPROPIACIONES POR CAUSA DE UTILIDAD  
PUBLICA**

4.1.- CARACTERISTICAS DE LA INDEMNIZACION.....	79
4.2.- PLAZO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACION.....	84
4.3.- BASES PARA FIJAR LA CUANTIA DE LA INDEMNIZACION.....	89
4.4.- FORMA DE PAGO EN LA INDEMNIZACION.....	97
4.5.- REDUCCION DEL PLAZO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACION EN EXPROPIACIONES POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.....	98
CONCLUSIONES.....	102
BIBLIOGRAFIA.....	105

## DEDICATORIAS

*A la U.N.A.M. y a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Campus Aragón, por haberme permitido ocupar un lugar en ella, lograr mi formación profesional y llevar por siempre el orgullo de ser universitario.*

*A mis profesores con entera gratitud por el gran apoyo que recibí así como la valiosa transmisión de sus conocimientos.*

*A los miembros de mi honorable jurado Licenciados: Gerardo López Chávez, María de Jesús Martínez Velarde, Jesús Vázquez Mirón, J. Blas Velasco Zuñiga, y especialmente al Profesor Jesús Rodríguez Ortiz, por su apoyo incondicional y su valiosa amistad.*

*A MIS PADRES:*

**Valentín y Tere**, a quienes nunca terminaré de agradecer la oportunidad que me dieron de vivir, a quienes con su ejemplo, su inmenso apoyo y la confianza que en mí depositaron, me guiaron por el camino de la superación y juntos ahora hemos logrado subir un escalón muy alto de mi profesión.

*A MIS HERMANAS:*

**Sara, Laura, Guadalupe, Amparo y Tere** con todo mi cariño a cinco grandes mujeres a quienes admiro, respeto y agradezco todo su apoyo, con quienes comparto esta etapa tan importante de mi vida.

**A MIS SOBRINOS:**

**Adriana, Isis, Valentin,  
Jhoani, Alfonso y Alex** a  
quienes en todo momento me impulsaron  
con su sonrisa y su alegría esperando que  
se lleguen a sentir orgullosos de mí. En  
memoria de mi querida sobrina  
**Alicia.**

**A Guadalupe y Alejandro** a  
quienes agradezco infinitamente la  
confianza, comprensión y su gran  
amistad para lograr uno de mis más  
grandes anhelos.

**A Maribel** y con respeto a la familia  
**Bautista Paredes** por su  
hospitalidad y sus amables atenciones.

*A VJC: Gracias por su cariño, su apoyo incondicional y por estar conmigo en todo momento.*

*A los Licenciados Manuel M. Castro Ojeda, Roberto Loera Esparza, Luis Adrián Alemán Ruiz, José Luis López García y Enrique Aguilar Aguilar por haberme inculcado el respeto a mi profesión y la constante lucha por dignificarla.*

*A MIS AMIGOS: Maribel, Eloy y Marco Antonio por todas las experiencias vividas juntos, así como a Romeo, Juan Carlos, Javi, Vero Avalos, Carmen, Luis, Susana, Vero Zárate, Isabel, Cristina, Aidé, Gloria, Norma, Elvia, Tere, Ale, Liz, Mary y muchos otros que se escapan de mi mente, con el firme compromiso de cumplir dignamente en el ejercicio de nuestra profesión.*

## INTRODUCCION

El derecho como una ciencia normativa de la conducta externa de los individuos tiene por objetivo el bienestar de la sociedad , y esa sociedad cambiante necesita un derecho que evolucione en equilibrio a los constantes cambios a que se enfrenta, teniendo como finalidad la armonía social y el respeto a nuestras leyes.

La ley de expropiación para el Distrito Federal vigente desde 1936, no puede ser aplicada durante más de cinco décadas, sin embargo, el cambio a esta ley debe ser proporcionalmente ajustable, ya que ni el Estado, ni la sociedad pueden resistir un cambio tan radical, que no se produjo en 58 años.

La Ley de Expropiación en su texto original desde 1936 no tuvo ninguna modificación trascendental y es justamente en 1994 cuando entran en vigor las reformas que dan un giro total a la Institución, el cuál no obstante pretende proteger al expropiado, dejan en un desequilibrio la posición de la Institución en algunos Estados de la República frente a otros; particularmente en lo que respecta al plazo para indemnizar en casos de expropiación por causa de utilidad pública, ya que éstos tienen facultad de legislar en su territorio, y mientras en el Distrito Federal en el cual rige la

Ley de Expropiación Federal, el plazo para el pago es de un año, existen legislaciones en materia de expropiación como en el Estado de Michoacán, en la cuál se fija un periodo máximo de seis años para indemnizar y en el Estado de México que fija un período máximo de veinte años para el mismo fin.

Por tanto inicio el estudio de la Institución Jurídica de la Expropiación proporcionando conceptos generales y comunes de los cuales se habla con frecuencia al referirse de la expropiación, y que considero necesarios y utiles para entrar al estudio de la misma.

¿Que es la expropiación?, ¿cuáles son los elementos que conforman el cuerpo de ésta Institución?, Así como breves referencias del surgimiento de ésta como tal, son los temas que trato en el Segundo Capítulo del presente trabajo.

Ahora bien, una vez analizados los conceptos básicos y las características generales de la expropiación, me adentro un poco en los casos en los cuales no se logra satisfacer la utilidad pública para la cual se expropió. ¿Y qué pasa con el expropiado y con los bienes objeto de la expropiación de los cuales le fueron privados?, para lo cual es necesario referirse a los recursos que proceden en el caso de la expropiación que son el recurso de revocación y el de reversión también llamado retrocesión.

La indemnización por una expropiación es lo que le queda a un afectado al ejecutarse la misma, y es de suma importancia saber que todos y cada uno de los individuos a los cuales se les ha privado de sus bienes

por una causa de utilidad pública tienen derecho a una indemnización por la privación de esos bienes.

Finalmente, considero que si bien es cierto que la expropiación es una figura jurídica muy importante, también es cierto que cobra mayor importancia si se contempla que vivimos en una ciudad en constante y apresurado crecimiento, y por tanto, se presentan cada vez más necesidades que abarcan al común de la población, al grado de llegar a ser necesidades públicas y en consecuencia se tiene que buscar la forma más idónea de satisfacer esas necesidades y entonces surge la expropiación como una opción para cubrirlas, siempre y cuando este apoyada en la justicia y el respeto a las normas jurídicas que la rigen, y una forma de evitar la mala interpretación de dichas normas debe ser que si la expropiación es tan importante, debe especificarse en la Ley Suprema de la Nación de la forma en que se propone en el presente trabajo.

"REDUCCION DEL PLAZO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACION  
EN EXPROPIACIONES POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA"

**CAPITULO PRIMERO**  
**CONCEPTOS GENERALES**

- 1.1.- CONCEPTO DE PLAZO Y TERMINO
- 1.2.- CONCEPTO DE PAGO
- 1.3.- CONCEPTO DE EXPROPIACION
- 1.4.- CONCEPTO DE INDEMNIZACION

## **CAPITULO PRIMERO**

### **CONCEPTOS GENERALES**

**N**o se puede adentrar al estudio de una institución como lo es la expropiación, y menos aún hablar de la indemnización en expropiaciones por causa de utilidad pública; sin antes conocer algunos conceptos generales y necesarios para su mayor comprensión. Por tanto, haré referencia a algunos conceptos de importancia:

#### **1.1 CONCEPTO DE PLAZO Y TERMINO**

Primeramente mencionaré la razón por la cuál manejo los conceptos señalados como plazo y término, ya que en ocasiones se manejan los conceptos por separado, haciendo diferencias entre uno y otro, y por otra parte algunos autores mencionan que son definiciones semejantes, y que se puede utilizar una noción como la otra, para referirse a la misma idea.

El maestro Galindo Garfias toma ambos conceptos como sinónimos al señalar: "El plazo o término.. Se llama término o plazo al momento futuro y

de realización cierta, en el que el acto jurídico debe comenzar a producir efectos (término inicial) o debe cesar de producirlos (término final).

"El término debe ser futuro y cierto, aún cuando se ignore el día preciso en que llegará; basta que se tenga la certeza de que el hecho ha de llegar fatalmente. El término además de cierto y futuro debe ser posible, no solo en cuanto al momento que pueda llegar, sino en cuanto pueda llegar el vencimiento.

"El término inicial, produce los efectos de que el acreedor no puede exigir el cumplimiento de la obligación mientras no se venza el plazo; pero puede realizar actos necesarios para la conservación de su derecho. Por regla general, el término se establece en favor del deudor salvo estipulaciones en contrario.

"Con la llegada del término final, los efectos dejan de producirse, para lo futuro." <sup>1</sup>

Como vemos al autor antes mencionado considera que el plazo y el término son iguales así como que deben ser futuros y de realización cierta y sus efectos se producirán hasta el momento en que se realice ese acontecimiento futuro, teniendo la certeza de que el plazo ha de llegar fatalmente.

Por su parte el autor Rafael Rojina Villegas coincide con el maestro Galindo Garfias al señalar respecto del término o plazo : " El

---

<sup>1</sup> GALINDO GARFIAS, Ignacio, Derecho Civil. México, Edit. Porrúa, S. A. de C.V., 1991, p. 277, 279.

término simple es un acontecimiento futuro, como la condición, pero de realización cierta que simplemente suspende o extingue los efectos de una obligación" <sup>2</sup>

El mismo autor Rojina Villegas menciona que el término puede clasificarse en la siguiente forma:

"El término suspensivo es aquel acontecimiento futuro de realización cierta (necesaria), que difiere o aplaza los efectos de una obligación o de un acto jurídico.

"El término extintivo es aquel hecho futuro de realización cierta (necesaria), que extingue los efectos de una obligación o de un acto jurídico."<sup>3</sup>

Planiol, dice al respecto: " Tratándose de la obligación se distinguen dos clases de plazos suspensivos: cuando el plazo es establecido por la convención o por la ley, se llama "plazo de derecho"; cuando es concedido al deudor por los Tribunales, se denomina "plazo de gracia". Estas dos clases de plazos difieren entre sí no sólo por su origen, sino también por sus efectos y sus causas de caducidad.

"El plazo de derecho puede ser impuesto también por la ley, pero los textos que señalan plazos para el cumplimiento de determinadas obligaciones son poco numerosos" <sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael, Derecho Civil Mexicano. 5a. ed. México, Edit. Porrúa, S. A. de C.V., 1985, Tomo V, Vol. II, p. 680.

<sup>3</sup> *ibidem*, p. 681.

<sup>4</sup> Citado por . Rojina Villegas Rafael. *Op. Cit.*, pág. 683, 684.

Veremos ahora lo que nos menciona el Código Civil para el Distrito Federal en materia local y para toda la república en materia federal respecto al plazo:

Art. 1353: "Es obligación a plazo aquella para cuyo cumplimiento se ha señalado un día cierto."

Art. 1354: "Entiéndase por día cierto aquel que necesariamente ha de llegar"

Art. 1355: "Si la incertidumbre consistiere en si ha de llegar o no el día, la obligación será condicional y se regirá por las reglas que contiene el capítulo que precede."

Por otra parte el artículo 1956 del mismo ordenamiento jurídico menciona:

Art. 1956: "El plazo en las obligaciones se contará de la manera prevenida en los artículos 1176 al 1180."

Veremos ahora el concepto de plazo y término que nos da el Diccionario para Juristas:

"Plazo: (lat. placitum, convenido). m. término o tiempo señalado para una cosa. Legal: El que está señalado en la ley, reglamento u otra disposición general.

"Término: (lat. terminus). m. Último punto hasta donde llega o se extiende una cosa. Último momento de la duración o existencia de una cosa." <sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Diccionario para juristas. México, Ediciones S. de R. L., 1981, p. 1036, 1314.

Podemos concluir que así como lo menciona Planiol, en el momento en el que habla de que se trata de un plazo de derecho, ya que lo fija la ley sin lugar a dudas, dentro de la ley de expropiación para el Distrito Federal en materia local y de carácter federal para toda la República en su 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", por tanto, entendemos que dicho plazo necesariamente ha de llegar, esto es, al cumplirse el lapso señalado en la ley, y durante éste tiempo el acreedor, es decir el expropiado, no puede ejercer ningún acto ejecutivo contra el Estado, pero éste tiene la posibilidad de cumplir la obligación anticipadamente, sin esperar el vencimiento del plazo, siempre y cuando así lo permita el estado financiero del mismo, y este pago anticipado será totalmente válido y no puede repetirse de ninguna manera al llegar el plazo señalado.

En conclusión, considero que las palabras término y plazo, son equivalentes, aunque en sentido estricto, algunos autores hablan de plazo para referirse al convencional, y de término para el judicial.

## **1.2 CONCEPTO DE PAGO**

El segundo punto a tratar dentro de éste capítulo es el pago, aclarando que está dentro de nuestro tema de estudio en el artículo 20 de la ley de la expropiación para el Distrito Federal al estipular: " 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"

Veremos como lo conceptúan el Código Civil para el Distrito Federal dentro del título cuarto como cumplimiento de las obligaciones:

Art. 2062: "Pago o cumplimiento es la entrega de la cosa debida, o la prestación del servicio que se hubiera prometido"

"La primera parte de dicho artículo no presenta ninguna dificultad en su interpretación, pues claramente nos indica que la entrega del objeto en la obligación la extingue; pero en cuanto a la segunda parte, existe claridad solo si se trata de la prestación de un hecho positivo en favor del acreedor o de la persona que lo sustituya, pero tratándose de una abstención, el texto no resulta tan claro puesto que no se refiere a ella, aunque debe entenderse que el pago es el cumplimiento de lo convenido, cualquiera que sea el objeto de la obligación siempre que sea lícito.<sup>6</sup>

Por tanto, tenemos que el pago es el cumplimiento de una obligación y, además de constituir un deber jurídico del deudor, es un derecho que tiene el mismo, para librarse de esa obligación; que en el tema de estudio del presente trabajo, lo constituye el pago de la indemnización por parte del Estado, a favor del expropiado es decir en el momento en que el Estado le paga al expropiado el monto de la indemnización, éste está cumpliendo con la obligación y al mismo tiempo la está extinguiendo.

---

<sup>6</sup> PENICHE LOPEZ, Edgardo, Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil, 10a. ed. México, Edit. Porrúa S.A. de C.V., 1975, p.212.

"PAGA.- Satisfacción o prestación de lo que se debe dar o hacer, ésta palabra se aplica vulgarmente al cumplimiento de una obligación de dar, de modo que no es otra cosa que el cumplimiento de una obligación. Si te obligaste, por ejemplo, a fabricarme una casa, la construcción de ella es la paga o cumplimiento de su obligación. ¿más cuáles son las condiciones que se requieren para que la paga sea válida, de modo que el deudor quede exonerado? ¿quién ha de pagar, a quién, qué, dónde, cómo y cuando?"<sup>7</sup>

Existen algunas reglas generales respecto al pago estipuladas en nuestro Código Civil, las cuales a continuación resumiré a manera de preguntas y respuestas.

¿Quién puede hacer el pago?. El deudor, o cualquier persona interesada, como el obligado o el fiador; y aún puede hacerla un tercero que no tenga interés, con tal que la haga en nombre del deudor. En la expropiación es claro que quien hace el pago es el Estado, a través del organo facultado para ello.

¿ A quién a de hacerce el pago?. Al acreedor, a no ser que esté acusado de crimen o que pueda perder su persona o bien; a su mandatario que tenga poderes al efecto, más no al que solo los tenga para pedir en juicio la deuda; o a un tercero designado en la convención, o a la persona que estuviere autorizada por la justicia o por la ley. En la expropiación se da el pago a la persona que demuestre la propiedad del predio expropiado, salvo que la ley disponga algo en contra.

---

<sup>7</sup> ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Bogotá, Colombia, Edit. Themis, 1991. Tomo IV, p. 220.

¿Qué es lo que se ha de pagar?. Según las reglas generales del Derecho Civil se debe pagar con la misma cosa que se debe, porque no se puede forzar al acreedor a recibir una cosa por otra aunque el valor de lo ofrecido sea igual o mayor, pero tratándose de la figura en estudio, el pago de la expropiación será el equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor comercial de dicho bien, según la ley de expropiación para el Distrito Federal y el catastral contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¿En dónde se ha de hacer la paga?. En el lugar designado por la convención; y no habiéndose designado, en el lugar en que estaba la cosa debida al momento y tiempo de la obligación, cuando consistiese en un cuerpo cierto y determinado; si yo te vendí, (por ejemplo), el trigo que tenía encerrado en mi granero, allí es donde me lo habrás de entregar, no habiendo pacto en contrario.

En el caso de la expropiación el pago de la indemnización se realiza en el lugar en donde se llevo a cabo la expropiacion, y de expropiaciones en algún Estado de la República éste será el lugar en donde se realizará el pago

¿Cómo se ha de hacer el pago?. Del modo que se hubiere estipulado parcial o totalmente; y no habiéndose tratado nada sobre éste punto, se ha de pagar precisamente por entero, de manera que no se podrá forzar al acreedor a recibir por partes la deuda, aunque sea divisible; y si el deudor no pudiese pagarla de una vez, habrá de satisfacerlo del mejor modo que le sea posible, indemnizando además al acreedor de los daños y perjuicios

que se le siguiera. El pago en la expropiación se hará según los recursos con los que cuente el Estado, y podrá ser en parcialidades o en su monto total.

¿Cuándo se ha de hacer el pago?. En el tiempo convenido, o en el que se presume que el deudor quiso obligarse a hacerla, según las circunstancias.

Precisamente este punto es el objeto de estudio del presente trabajo de investigación, es por eso que solo mencionaré que la ley le otorga a la autoridad facultada para expropiar un plazo no mayor de 1 año en la ley de expropiación para el Distrito Federal, en la ley de expropiación para el Estado de Veracruz, en la ley de expropiación, de ocupación temporal y de limitación de dominio para el Estado de Guanajuato; en la ley de expropiación del Estado de Michoacán se otorga como máximo el período gubernativo en el que se realizó la misma para indemnizar; y en la ley reglamentaria del artículo 209 de la Constitución Política del Estado de México que señala un plazo máximo de veinte años para indemnizar en los casos de expropiación por causa de utilidad pública.

Al referirnos del plazo, término y pago, es importante hacer referencia a que en el caso de la expropiación, si bien es cierto que los conceptos que tratamos, los define y regula el Código Civil; también es cierto que no se aplican en éste caso, ya que la expropiación es un acto de derecho potestativo, en el cuál no se pueden aplicar normas de derecho privado, no obstante que del Derecho Civil surgen los conceptos fundamentales mencionados, y con la finalidad de aclarar lo antes escrito, veremos la forma

en la que surge la relación entre el Estado y el particular en un acto de derecho potestativo.

"Resulta fácil distinguir la obligación de la sujeción, siempre que se diferencien claramente, cosa que no todas las veces se hace, la potestad, del derecho potestativo, se entiende por potestad la exteriorización de un determinado sector de la capacidad jurídica de un sujeto y por derecho potestativo el derecho de producir, por efecto de la sola voluntad del titular, una modificación de la esfera jurídica del sujeto pasivo, sin que éste último, consiguientemente pueda hacer nada para evitar que tal modificación se produzca.

"La potestad, por tanto, como exactamente observa ROMANO "no puede unirse a la relación, pero en sí misma permanece aparte". El derecho potestativo, sin embargo, es el contenido de una relación jurídica, de donde se desprende que frente a una potestad no existe otro sujeto que se encuentre por efecto de ella, en una situación jurídica particular; en tanto que frente a un derecho potestativo hay siempre otro sujeto (aquel cuya esfera jurídica puede ser modificada precisamente por el ejercicio del derecho potestativo) que se encuentre en una situación jurídica especial. Consistente en debe (soportar, en tener que respetar (SANTORO-ROSSARELLI) en la imposibilidad jurídica de sustraerse a las consecuencias desfavorables que derivan del ejercicio de un poder jurídico ajeno (MILE) es decir, en aquella situación que, con expresión usual, se denomina sujeción".<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> BERLIRI. Antonio, Principios de Derecho Tributario Vol. II. Madrid, España. Edit. Derecho Financiero, 1971. p. 84.

Como observamos, y en conclusión encontramos en la expropiación un acto de potestad del Estado, frente a un deber de sujeción por parte del particular expropiado.

### 1.3 CONCEPTO DE EXPROPIACION

Al estudiar el concepto de expropiación, es necesario hacer referencia a las ideas que nos proporcionan diferentes tratadistas que han analizado dicha institución, con la finalidad de conocer la forma en la que definen la misma en sus obras de Derecho Administrativo, y asimismo observar las críticas respecto a dichas definiciones.

El autor Miguel Acosta Romero menciona: " La expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cuál el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia " <sup>9</sup>

El concepto anterior que proporciona el maestro Acosta Romero, dentro del Derecho Administrativo ha sido muy respetado, sin embargo el tratadista Ernesto Gutiérrez y González, realiza una crítica a éste concepto, tomando como base el conocimiento en el derecho común, al analizar temas que si bien es cierto al leer el concepto encuadran en el mismo por el

---

<sup>9</sup> Segundo Curso de Derecho Administrativo, México, Edit. Porrúa S. A de C. V., 1989, p.432.

sentido que se le da en la rama de la administración, se puede caer en la confusión, si se piensa en las nociones básicas del derecho común, es así como lo critica en la siguiente secuencia, y empieza por mencionar que no es necesario agregar al concepto de expropiación "una causa de utilidad pública", porque de ser así, hace pensar que pudiera existir alguna expropiación que no fuera por una causa de utilidad pública, entonces debe quedar claro que sólo procede por esa causa, ahora bien, al decir "que se impone al particular una transferencia", es inexacto, ya que lo que realiza el Estado en la expropiación es una privación de la propiedad por ministerio de ley; se impone la transferencia cuando "los bienes son necesarios para las actividades del Estado", por tanto, podría pensarse que se llevará a cabo en cualquiera de sus actividades, siempre y cuando requiera del bien y así no sucede, sino que únicamente cuando con ese bien específico pueda satisfacer la necesidad pública.

Una crítica específica que realiza el Autor Gutiérrez y González es a un término usado por Acosta Romero dentro de su concepto, es el de la compensación, el cual se considera de importancia:

"Al hacer uso de ese término de compensación de inmediato se piensa que hay en el acto de expropiación dos personas acreedoras y deudoras reciprocamente, y no es así, ya que de ese acto resulta deudora solamente el Estado, y su acreedor es el particular por el monto de la indemnización, pero el Estado no es acreedor a su vez del particular para que proceda y pueda operar la compensación.

"El hecho de que al particular se le prive de su bien, no lo convierte en deudor del Estado, ni mucho menos hace que opere una compensación. El particular no es deudor del Estado por la entrega del bien que fue de su propiedad, sino que de ese bien se le priva sin más, y no llega a adquirir la calidad de deudor, como si fuera una compra venta, en donde el vendedor es acreedor del comprador por el precio, y el comprador es acreedor del vendedor por la entrega de la cosa".<sup>10</sup>

Por su parte el tratadista Gabino Fraga dice: "La expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un 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".<sup>11</sup>

La crítica a éste concepto hecha de igual forma por el autor Gutiérrez y González radica sobre algunas palabras como:

"Cesión de su propiedad" al respecto se comenta que la cesión jurídicamente hablando es de dos especies: a) cesión de derechos: es un acto jurídico del tipo contrato, en virtud del cual un acreedor, que se denomina cedente, transmite los derechos que tiene respecto de su deudor, a un tercero, que se denomina cesionario, y; b) cesión de deudas: es un acto jurídico del tipo contrato, en virtud del cual una persona a la que se le llama "cedente" y que es deudora en otro acto jurídico diverso, transmite la

<sup>10</sup> GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. México, Edit. Porrúa, S.A. de C.V., 1993, p. 799

<sup>11</sup> Derecho Administrativo, 33a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1994, p. 375.

deuda que tiene frente a su acreedor en otro acto, y con el consentimiento de éste, a otra persona a la cuál se le designa como transmisionario".<sup>12</sup>

Como se puede observar la cesión es un acuerdo de voluntades desde el punto de vista contractual, así que no es conveniente emplearlo en el acto de la expropiación el cuál es un acto soberano y totalmente unilateral, en el cuál no se contempla la posibilidad de tomar en consideración la voluntad del particular expropiado.

Igualmente que el maestro Acosta Romero, Gabino Fraga ocupa la palabra compensación, criticada en el anterior concepto.

Respecto a las críticas de los conceptos dados por los tratadistas, se verá ahora la realizada a la definición que proporciona el tratadista Andrés Serra Rojas:

"La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cuál el Estado -y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos- unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, proceden 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 indemnización justa".<sup>13</sup>

Se dice que existe un procedimiento de expropiación que sigue al acto expropiatorio, por tanto no se debe confundir uno con otro.

---

<sup>12</sup> GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Op. Cit. p. 800

<sup>13</sup> Derecho Administrativo, 16a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A. de C.V., 1995. p. 431.

Al emplear la palabra subrogación se puede entender como substitución, en sentido vulgar y no debe estar en una definición jurídica, de igual manera no se trata de una adquisición forzosa, sino que el Estado priva del bien.

Por último al utilizar el término justo ya se está calificando la indemnización cosa que no debería tratarse dentro de un concepto general de la institución, ya que no siempre se tiene justicia en el monto de dicha retribución.

Aunque considero apropiadas las críticas que hace el autor Gutiérrez y González a los conceptos señalados anteriormente, no se pueden modificar conceptos reconocidos y estudiados por tan grandes escritores del Derecho Administrativo, sin embargo se aceptan como unas críticas valiosas y lógicas.

Mencionaré tres conceptos más de expropiación que dan otros autores y coinciden en la forma de ver ésta figura jurídica.

"Expropiación es el acto unilateral de la administración pública para adquirir bienes de los particulares, por causa de utilidad pública y mediante indemnización".<sup>14</sup>

Veamos ahora que dice Luis Humberto Delgadillo Gutierrez: "La expropiación por causa de utilidad pública es el acto administrativo por el cual el Estado, de manera unilateral, impone a los particulares la

---

<sup>14</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. Segundo Curso. México. Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Edit. Harla, 1991, p. 63.

transferencia de sus bienes para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, mediante el pago de una indemnización".<sup>15</sup>

Enrique Pérez De León : "Expropiación es el acto natural de Estado , por virtud del cual en ejercicio de su soberanía, extrae de la propiedad privada determinados bienes o impone a ésta ciertas modalidades por causa de utilidad pública y mediante una indemnización".<sup>16</sup>

Por otra parte, en nuestro país la figura de la indemnización tiene su base jurídica en la propia constitución al referirse:

Art. 27.- "... Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización"

De las definiciones anteriormente señaladas y del párrafo segundo del artículo 27 constitucional, se desprende que puede tomarse como base los elementos que proporciona la constitución para dar una definición de lo que es expropiación, aunque podemos observar que única y exclusivamente existirán expropiaciones cuando haya una causa de utilidad pública, entendiendo ésto a contrario sensu, si no existe una causa de utilidad pública no se puede denominar expropiación al acto de gobierno en el que se prive a un particular de su propiedad, es decir podrá denominarse de cualquier otra forma, por ejemplo compra venta, cesión etc., pero no se le podrá nombrar expropiación; ya que faltaría el elemento fundamental que lo constituye la utilidad pública.

<sup>15</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Derecho Administrativo Segundo Curso, México, 3a. reimpresión. Edit. Limusa, S.A. de C.V., 1995, p. 99.

<sup>16</sup> Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. 14a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A. de C.V., 1993, p. 242.

## 1.4 CONCEPTO DE INDEMNIZACION

En el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo segundo ya transcrito nos menciona otro elemento muy importante para que se pueda constituir la expropiación, y éste elemento es la indemnización, por tanto atenderé a los diferentes concepto de indemnización que dan diversos autores.

Dentro del Derecho argentino: " La Administración Pública indemniza previamente en la expropiación forzosa por causa de utilidad pública con una prima adicional casi siempre"<sup>17</sup>. Como se puede resaltar menciona *previamente y con una prima adicional casi siempre*, términos no empleados en la actual legislación mexicana.

Según el derecho usual, habrá indemnización, en el acto en que un individuo, de manera ilícita, cause daños y perjuicios a otra; visto lo anterior, la reparación estriba en la restitución de la cosa en el mismo estado en que se encontraba hasta antes de sufrir el daño, y únicamente en el supuesto en que sea imposible dicha restitución será el caso en el que se indemnizará con dinero. No se puede contemplar de manera particular la indemnización, utilizando como fundamento los elementos proporcionados por el derecho civil en el caso de la expropiación, ya que no estamos hablando de un acto ilícito cometido por el Estado, sino que por el contrario es un acto apegado a derecho; aunque si bien es cierto si causa daños y perjuicios al particular expropiado, a éste se le indemniza con dinero, ya que sería imposible la restitución del bien.

---

<sup>17</sup> DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE DERECHO USUAL, actualizado por Luis Alcalá Zamora y Castillo 17a. ed. Buenos Aires, Edit. Heliasa, S.R.L. 1983, p. 384.

Mencionaré algunos autores que dan su concepto de indemnización, el cuál es aplicable única y exclusivamente para el caso de la expropiación.

"Indemnización, compensación que el Estado hace al particular por la merma afectada a su patrimonio, está prevista en nuestro texto constitucional"<sup>18</sup>

"Indemnización: es la cantidad que en dinero debe pagarse al propietario del bien afectado, para resarcirlo de los daños que le causen".<sup>19</sup>

Acosta Romero da un concepto de indemnización de la siguiente manera: "La indemnización es la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado, a cambio de la transferencia de su propiedad y que es fijada conforme al valor fiscal del bien expropiado, o bien, mediante peritos, cuando se trata de un bien que no tiene señalado valor fiscal".<sup>20</sup>

Luis Humberto Delgadillo dice: "La indemnización constituye una de las garantías individuales a favor del expropiado y consiste en la retribución que hace el Estado en virtud de la lesión producida por la desposesión de la propiedad privada".<sup>21</sup>

Vistos los conceptos anteriores se puede concluir que la indemnización es una garantía a favor del expropiado, consistente en el pago de dinero (en amplio sentido), hecho por el Estado para resarcirlo del daño producido por la privación de su propiedad.

<sup>18</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael, Ob. Cit. p. 68.

<sup>19</sup> PEREZ DE LEON, Enrique, Ob. Cit. p. 246.

<sup>20</sup> Ob. Cit. p. 442.

<sup>21</sup> Ob. Cit. p. 105.

## CAPITULO SEGUNDO

### CARACTERISTICAS GENERALES DE LA EXPROPIACION

- 2.1.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXPROPIACION
- 2.2.- ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION
- 2.3.- EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA
- 2.4.- AUTORIDAD FACULTADA PARA EXPROPIAR
- 2.5.- CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA
- 2.6.- BIENES SUSCEPTIBLES DE EXPROPIACION
- 2.7.- LEGISLACION APLICABLE EN MATERIA DE EXPROPIACION

## CAPITULO SEGUNDO

### CARACTERISTICAS GENERALES DE LA EXPROPIACION

#### 2.1 . ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXPROPIACION

**E**l origen de la expropiación encuentra su fundamento primario dentro del derecho natural, como una protección al ciudadano contra la apropiación de sus bienes que el Poder público puede ejercer .

Entre las apropiaciones no indemnizadas y las apropiaciones indemnizadas, existe una gran diferencia, lo esencial es que precisamente la expropiación forzosa es un punto de partida de toda la teoría del fisco, porque se concilia con la demandabilidad del Estado ante la justicia, al igual que cualquier persona privada de su propiedad, el Estado se veía en esta forma forma obligado a respetar los derechos adquiridos de los particulares, *indemnizando todo perjuicio que ocasionaba por sus extralimitaciones.*

La teoría del fisco, menciona que el patrimonio público no pertenecía ni al príncipe ni al Estado soberano, sino a un sujeto jurídico distinto de ambos: el fisco, consideró el derecho patrimonial como una parte del

derecho privado; por lo tanto, no se encontraron dificultades para someter al fisco, como un particular cualquiera, a la justicia y a las normas jurídicas; mediante esta teoría, llegaron a condenar al fisco al pago de sumas de dinero, como indemnizaciones por la lesión de un derecho adquirido.

La indemnización por lesión de derechos adquiridos asumió, así, el carácter de una institución de protección jurídica en la esfera del derecho público, que no tenía su fundamento en distinguir si el Estado había obrado legal o ilegalmente, hasta recordar el punto de partida de la teoría del fisco: la expropiación forzosa.

Es indudable que la expropiación tiene su origen en la potestad discrecional, que a su vez se basa en la utilidad pública, en la necesidad determinada por la ley. Pero ésta determinación confiere al propietario un derecho a ser indemnizado, entonces la expropiación es un acto de soberanía que permitía a la administración pública el proporcionarse fincas para destinarlas a empresas pública, mediante expropiación forzosa, tiene la necesaria garantía constitucional del pago de una justa indemnización.

El derecho a la indemnización no presenta, ni en la antigüedad ni en la Edad Media, un concepto tan determinante como en la actualidad. Ya los canonistas lo defendieron, para evitar que los príncipes o emperadores se apropiaran de los bienes de la iglesia aún por causa de utilidad pública, sin el pago previo, como rige en la actualidad en la mayor parte de los países.

En Roma se observa la existencia de la expropiación de bienes inmuebles, y también de bienes muebles de primera necesidad, entre los

cuáles menciona: grano, aceite etc.

Manuel Girard -citado por Canasi- afirma que no existía entre los romanos un sistema general de expropiación pública, por no estar reglamentada en las leyes, ejerciéndose prácticamente en determinados casos, en miras de un interés superior, ya sea con indemnización o sin ella. Lo mismo opina Sabbatino, pero la falta de un régimen general sobre la materia no significa -afirma- que el concepto de la expropiación fuere desconocido en el derecho romano. Lo que pasa es que no existe unidad entre los casos ocurridos, y esto es lo que ha sembrado el desconcierto y las discusiones en el campo de la doctrina.

Pero en rigor, la expropiación indemnizada, tenía su existencia en el derecho romano, sino en legislación especial, por lo menos tenía una existencia práctica, observándose también una posición tendiente a establecer el tiempo en que la expropiación fue legal y orgánicamente instaurada en el imperio romano.<sup>22</sup>

Sin embargo los autores aún no se han puesto de acuerdo y se discute su existencia en Roma.

En Francia hasta el siglo XVII, la expropiación tuvo forma de confiscación, siendo la indemnización problemática y sin garantía procesal, posteriormente en la Constitución Francesa de 1791 se hablaba de expropiación por razones de utilidad pública, además de una indemnización justa y en tercer lugar debía ser previa a la desposesión, el artículo 17 de la

---

<sup>22</sup> Cfr., CANASI, José, Derecho Administrativo, Buenos Aires Argentina, , Ediciones De Palma. Parte Especial, 1977, V. II, p. 9-12.

Constitución francesa de 1780 reconoció el derecho de expropiación. En cuanto a la ley del 8 de marzo de 1810, dictada por iniciativa de Napoleón, dio a la autoridad judicial la facultad de transferir la propiedad y regular la indemnización, por último, la ley del 7 de julio de 1833 estableció el jurado de expropiación para regular la indemnización.

La expropiación fué también establecida por la Constitución norteamericana que dispone: "La propiedad privada no será tomada para uso público sin justa compensación" (enmienda 5a.)

En la legislación argentina, las constituciones unitarias de 1819 y 1826 nos dicen que cuando el interés del Estado exija que la propiedad de un pueblo o individuo particular sea destinada a los usos públicos, el propietario recibirá por ella una justa compensación (art. 124), la constitución de 1826 establecía una posición similar (art. 156) ambas se refieren al uso público.<sup>23</sup>

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

Siguiendo la vieja tradición de la legislación hispánica, ley 2a, título 1 de la Partida Segunda; y Partida Tercera, ley 31, título 18, la Constitución de Cadiz de 1812, al aludir en su artículo 172 a las restricciones de la autoridad del rey, dispuso en la fracción décima de dicho precepto lo siguiente:

---

<sup>23</sup> Cfr. MARIA DIEZ, Manuel, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina, Editores librerías, Omelea, 1969, V. IV., p. 230-232.

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

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

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

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

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

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se contenían facultades para la disposición de la propiedad, con las limitaciones necesarias.

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

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

El artículo 27 constitucional de 1857, expresó:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

"La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse.

"Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir bienes en propiedad o administrar por si bienes raíces con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución".

Este artículo 27 fue modificado por el artículo 3o de la adiciones y reformas del 25 de septiembre de 1873, que dice:

"Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el artículo 27 de la Constitución.

El Código civil del Distrito Federal y Territorios de Baja California y Tepic de 1884, reconocía en los siguientes artículos:

Art. 729: "La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las que fijan las leyes."

Art. 730. "La propiedad es inviolable, no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización."

Los abogados del siglo pasado estimaron vigente en materia de expropiación y como supletoria, la ley del 7 de julio de 1853.

El artículo 191 del Código penal del D. F. señalaba una pena para el funcionario que prive a otro de su propiedad, sin los requisitos que para la expropiación exige la ley.

Además, se expidieron las siguientes leyes de expropiación:

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

Ley del 3 de julio de 1901, adiciona la anterior y del 3 de noviembre de 1905, autorizando al Ejecutivo para decretar y llevar a cabo la expropiación de aguas potables y terrenos para los servicios municipales en los territorios federales.<sup>24</sup>

Hasta llegar a la ley de expropiación que actualmente rige de 1936, sin embargo en enero de 1994 entro en vigor la reforma más trascendental y cuestionada en el último capítulo del presente trabajo.

## **2.2 ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION**

En éste punto se tratará de los elementos que conforman la expropiación, es importante señalar que los autores no siempre coinciden al

---

<sup>24</sup> Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit., p. 433-435.

mencionar los mismos, por tanto se verá la opinión que emiten algunos de ellos sobre los elementos de la expropiación.

El maestro Miguel Acosta Romero afirma que se trata de cinco elementos que conforman la expropiación los cuales son:

"1.- El fin que determina la expropiación, que se identifica con la utilidad pública.

"2.- Los sujetos, expropiante o expropiado.(sic)

"3.- El bien objeto de la expropiación.

"4.- La indemnización a pagar.

"5.- El procedimiento expropiatorio " <sup>25</sup>

Por su parte el autor Andrés Serra Rojas dice que los elementos de la expropiación son los elementos del procedimiento de expropiación, es decir, incluye todos los elementos dentro del quinto y último elemento que menciona Acosta Romero y lo define de la siguiente forma:

"Detallando los elementos del acto administrativo como extinción de un dominio privado por causas de utilidad pública, señalamos los siguientes:

"a) Calificación legislativa de las causas de utilidad pública;

---

<sup>25</sup> Ob. Cit. p. 435.

"b) La intervención de la autoridad administrativa para llevar adelante el procedimiento de expropiación; esta acción, en su primera fase es unilateral y sin la audiencia del expropiado.

"c) La segunda fase del procedimiento se inicia con el decreto de expropiación, que debe fundarse en una causa de utilidad pública. Este decreto debe notificarse al expropiado, ya que el derecho de propiedad se subordina al régimen de legalidad;

"d) Mediante ciertos requisitos legales, entre el más importante es la indemnización. La falta de este elemento convierte la expropiación en confiscación.<sup>26</sup>

Haré breve referencia sobre la confiscación y la diferencia radical con la expropiación:

Confiscación.- Concepto etimológico: Según la raíz del léxico latino "confiscatio-confiscare" de donde procede la palabra confiscación significa cum/con y fiscus/el fisco, implica el apoderamiento de los bienes de una persona para aplicarlos al fisco.

Para Serra Rojas es la adjudicación que se hace en beneficio del Estado, de los bienes de una persona y sin apoyo legal.

La expropiación es una figura jurídica que no se puede confundir con la confiscación ya que ésta carece de fundamento legal y más aún es una

---

<sup>26</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Ob. Cit. p. 431.

figura inconstitucional según lo dispuesto por segundo párrafo del artículo 22 que establece: "Quedan prohibidas entre otras penas... la confiscación de bienes".

Martínez Morales Rafael sostiene un tercer criterio respecto a los elementos de la expropiación: " La doctrina señala como elementos de la expropiación: la autoridad expropiante, el particular afectado, el bien expropiado, la causa de utilidad pública que motiva el acto y la indemnización" <sup>27</sup>

De los anteriores conceptos proporcionados por diversos autores mexicanos, se puede observar que cada uno da criterios distintos del tema tratado, es por lo que se verá la opinión de un autor extranjero respecto a los elementos de la expropiación:

#### Elementos constitutivos de la expropiación:

"Existen en esta materia principios generales comunes a todos los países, sin perjuicio de las naturales diferencias de una legislación a otra. La doctrina entiende que, de acuerdo con estos principios, puede afirmarse que la expropiación comporta cinco elementos esenciales: 1) El fin que determina la expropiación. 2) Los sujetos expropiante y expropiado. 3) El bien objeto de la expropiación. 4) La indemnización a pagar. Y 5) El procedimiento expropiatorio. Algunos autores tratan aparte el procedimiento. Entendemos que es también un elemento esencial de la expropiación." <sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Ob. Cit. p. 63

<sup>28</sup> MARIA DIEZ, Manuel, Ob. Cit., p. 245.

Se puede concluir en base a la observación de los elementos que proporciona Acosta Romero así como los que da Manuel María Díez, que dichas clasificaciones coinciden, y por lo que respecta a la opinión del maestro Andres Serra Rojas, también ubica los elementos dentro de ésta clasificación; por tanto se pueden considerar tales elementos como esenciales al conformar la expropiación, al ser tratados tanto por un autores nacionales como por un extranjero en sus obras de derecho administrativo, no sin antes mencionar que cada uno de los señalados elementos conforman un estudio particular en los demás incisos del presente capítulo, pero considero de suma necesidad localizarlos e identificarlos en éste apartado ya que estos son el esquema básico de la Institución en estudio, haciéndo énfasis en la importancia de todos y cada uno de estos, hasta el punto de que si llegara a faltar alguno modificaría de forma substancial la figura estudiada, al grado de transformarla en cualquier otra figura (llamese compra-venta, donación, confiscación, decomiso, requisa etc. ) de orden jurídico, pero no sería una expropiación, así que los elementos de la expropiación son cada una de las partes que conforman el cuerpo de esta Institución y que la hacen ser justamente una expropiación, cabe resaltar las características principales de algunas figuras jurídicas semejantes que llegan a confundirse con la expropiación:

EXPROPIACION	CONFISCACION	DECOMISO	REQUISICION
Privación de bienes como acto potestativo y por existir una causa de utilidad pública.	Perdida total o parcial del patrimonio de un particular.	Perdida de bienes a favor del Estado, los cuales se utilizaron para la comisión de un delito.	Uso temporal de inmuebles o empresas de los particulares, uso de bienes muebles y servicios personales.
Los bienes expropiados son aplicados para satisfacer una causa de utilidad pública.		Se quedan en poder del Estado o bien se destruyen.	Los bienes requisados se devuelven al particular una vez cubierta la necesidad para la que fueron requisados.
Existe una indemnización según el valor comercial que no será menor del valor catastrado (a partir de las reformas de enero de 1994)	No existe indemnización.	No hay indemnización toda vez que se trata de un acto represivo del Estado.	Existe indemnización por el uso temporal o por la pérdida de bienes fungibles.
Es una garantía al derecho de propiedad privada.	Se considera como una rapiña oficial sin fundamento legal.	Es una sanción.	Se considera como una limitación a la propiedad.
Su finalidad es satisfacer la necesidad pública.		Tiene como finalidad proteger los intereses generales.	Su fin es satisfacer necesidades excepcionales y urgentes de interés general
La autoridad competente para realizarla es la autoridad asministrativa	No existe ninguna autoridad competente para realizarla.	El decomiso administrativo lo realizan autoridades administrativas.	La autoridad facultada es la administrativa.
Es una figura constitucional.	Es totalmente inconstitucional.	Es constitucional.	Es una figura constitucional.

En el caso de la nacionalización (aunque debiera llamarse estatización), el Estado reserva una actividad para sus gobernados, o bien se reserva para sí un renglón de sus recursos; es decir que el estado confía exclusivamente a mexicanos algunas actividades, y en el segundo caso, el

estado se hace cargo de algún recurso o actividad allegándose de lo necesario por medio de compraventas, expropiaciones etc. para realizar ese fin, tal es el caso de la nacionalización de la banca de 1982 a 1990.

Cabe aclarar que las figuras mencionadas tienen sus diferencias claras, pero de igual forma tiene algunas semejanzas como son: que en todos los casos se trata de actos administrativos, que por medio de estas figuras el Estado adquiere posesión, propiedad o dominio sobre algunos bienes y que en todas se observa la intervención de las autoridades administrativas.

### **2.3 EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA .**

En éste punto se observará de que forma la expropiación por causa de utilidad pública resulta ser una *garantía constitucional* para el particular afectado y en general para toda la población respecto al derecho de su propiedad.

Primeramente veámos como está estipulada esta figura en nuestra constitución:

ART. 27 .-" ...Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización...

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

Para que tenga verificativo una expropiación debe reunir los requisitos establecidos en la ley, no se puede llevar a cabo sin un fundamento legal, por tanto “la expropiación sólo es lícita cuando lo requiere el bien de la generalidad. Sólo puede llevarse a cabo por medio de ley o sobre la base de una ley que regule la naturaleza y la cuantía de la indemnización. Esta se determinará pesando en la justicia de los intereses de la generalidad y los de los particulares. Es caso de litigio sobre la cuantía de la indemnización, queda abierta la vía jurídica ante los Tribunales ordinarios.”<sup>29</sup>

Se puede pensar que por el contrario de ser una garantía constitucional, al decretar una expropiación se está acabando con la propiedad privada del particular al ser precisamente a través de ella -la expropiación- por lo cuál se va a privar de los bienes a dicho particular. Pero algunas características hacen que la expropiación sea una garantía al derecho de propiedad de los particulares, ya se sabe que únicamente se puede privar de dicha propiedad por una causa de utilidad pública y mediante indemnización, por tanto, se piensa que se está *reconociendo* la propiedad privada, es decir que se está dando el derecho a un particular para ostentarse como propietario de un bien inmueble frente a los demás

---

<sup>29</sup> FORSTHOFF, Ernest, Tratado de Derecho Administrativo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, p. 434. 435.

governados y frente al Estado, y no se puede expropiar de ninguna otra manera si no es por utilidad pública, y menos aún por disposición arbitraria de la autoridad, o de cualquier órgano del Estado; además el particular tiene derecho a una indemnización; y por si fuera poco, dicho derecho se consagra no sólo en una ley ordinaria como el Código Civil, o en una ley federal como lo es la Ley de Expropiación, si no que estos ordenamientos así como todos aquellos que reglamentan en forma específica a la expropiación, tienen su base en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos; esto es que el derecho concedido al particular se encuentra consagrado en la Ley Suprema de la Nación.

Por todo lo anterior, me atrevería a afirmar que es una Institución que formalmente otorga una garantía constitucional a los particulares, ya que en caso contrario, es decir, que no mediara una causa de utilidad pública, nadie podría tener la certeza de ostentarse como propietario, pues en cualquier momento se le privaría de sus bienes, de una manera arbitraria, y por disposición gubernamental sin base legal en la cual se apoyaría para realizarla, y más aún que versarían intereses particulares, los cuales impulsarían dicho acto, el que dejaría al particular afectado en total estado de indefensión.

Finalizando con éste punto, se puede decir que es válida la afirmación que hace Gutierrez y González al decir: "La expropiación no debe verse como un ataque a la propiedad sino como una garantía de reconocimiento y existencia de la propiedad privada"<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Ob. Cit. , p. 793- 795.

#### 2.4. AUTORIDAD FACULTADA PARA EXPROPIAR.

Toca ahora referirme a la autoridad que le corresponde intervenir en la expropiación, pues bien paralelamente se verá el procedimiento expropiatorio, precisando que autoridades actúan en cada una de sus etapas, mismas que aparecen señaladas en nuestra Carta Magna, en la Ley de Expropiación y en particular en otros ordenamientos jurídicos (por ejemplo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de aguas nacionales etc.).

Por lo que toca a la Constitución de 1857 no expresaba específicamente que autoridades debían intervenir en la expropiación; sino que únicamente se limitaba a mencionar que la propiedad solo podría ser ocupada por causa de utilidad pública y previa indemnización; y entonces les tocaba a las leyes secundarias fijar las competencias.

Por cuanto a la Constitución de 1917, esta detalla parcialmente lo anteriormente anotado al señalar en la fracción VI del artículo 27: "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".

Cabe resaltar que se requiere de todo un procedimiento para llegar a la determinación de privar a un particular de un bien de su propiedad para destinarlo a la utilidad pública y se tiene que pasar forzosamente por todo éste proceso; el profesor Gutiérrez y González menciona:

"a) Se requiere de una ley que determine cuáles son las causas que se estiman de utilidad pública, como para autorizar a que se le prive a un particular de un bien de su propiedad.

"b) Se deben hacer los estudios necesarios para determinar que un bien específico, de un particular, es el necesario y el único que se puede utilizar para satisfacer esa necesidad pública.

"c) El estado por conducto del presidente de la República procede a decretar el acto expropiatorio.<sup>31</sup>

Para abundar en lo anterior veremos que el primer punto lo podemos definir como el principio de legalidad, o como una garantía, como ya se vió se requiere de una ley expedida con anterioridad que determine las causas de utilidad pública y no queda de ninguna forma a voluntad presidencial el hecho de calificar una causa como útil a la sociedad, un caso contrario lo proporciona el maestro Gutiérrez y González para hacer más entendible el presente punto:

"Por ejemplo, el presidente de la República considera que puede ser una causa de utilidad pública, según él que las casas de todos los funcionarios públicos al servicio del Estado tengan un amplio jardín y que por ello las casas que actualmente tienen muchos de esos funcionarios y que no tienen jardín, deben tenerlo, y para tenerlo, hay que expropiar las casa vecinas a cada mansión de cada funcionario público, y en ese terreno que se expropia, se haga el jardín de esos servidores del Estado.

---

<sup>31</sup> Cfr. , GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Ob. Cit., p. 809-811.

"Esto no es verdad ni puede ser una necesidad pública, ni generar por ello una causa de utilidad pública, pero el presidente así lo quiere, y procede a dictar decretos expropiatorios de las casas vecinas a las de sus funcionarios.

"Tal situación sería totalmente contraria al "Principio de la legalidad", ya que no hay una ley que determine esa razón que invocaría el Presidente, como causa de utilidad pública.

"Pero pudiera ser que el presidente, dándose cuenta de que no había base legal para expropiar en tal situación, entonces podría enviar una iniciativa de la ley a sus "hombres del Congreso" para que la aprobaran, y se dijera en esa ley que es causa de utilidad pública el que los funcionarios al servicio del Estado tengan jardín es su casa. No sería de dudar que se aprobara por los congresistas una ley de esa magnitud, y entonces tanto esa ley, como el decreto expropiatorio, serían violatorios de la garantía individual que consagra la Constitución en su artículo 14, cuando dispone que :

"Nadie podrá ser privado de la vida, la libertad o de sus PROPIEDADES posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido, ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y conforme a las LEYES EXPEDIDAS CON ANTERIORIDAD AL HECHO." <sup>32</sup>

Como se vio anteriormente no puede faltar ese requisito en el procedimiento para llegar a la DETERMINACION de la expropiación de un bien por causa de utilidad pública.

<sup>32</sup> GUTIERREZ Y GONZALEZ. Ernesto. Ob. Cit., p. 810

Por cuanto hace al segundo punto se anota que los estudios deberán versar en llegar a la conclusión de que ese bien inmueble es el UNICO capaz de ser utilizado para una utilidad pública y por solo mencionar un ejemplo es el problema de la vialidad en el cual únicamente determinados bienes inmuebles pueden ser utilizados para una ampliación de ejes, carriles; un paso a desnivel; puentes etc.

En el mismo orden de ideas y comentando el tercer punto que por ningún otro medio de los que cuenta el Estado puede satisfacer la necesidad pública, entonces es cuando "el presidente de la República, en nombre del Estado, expide el DECRETO EN EL QUE SE DETERMINA LA EXPROPIACION DEL BIEN PROPIEDAD DEL PARTICULAR, DECRETO QUE NO REQUIERE PARA NADA LA VOLUNTAD O CONFORMIDAD DEL PARTICULAR, NI TAMPOCO REQUIERE LA INTERVENCION DE FUNCIONARIOS, NI DEL MISMO ORGANOS EJECUTIVO NI DE LOS OTROS ORGANOS DEL ESTADO."<sup>33</sup>

Ahora bien una vez que se ha llegado a la determinación de expropiar determinado(s) bien(es) y hecha su respectiva declaración por el Presidente de la República, se procede a la notificación de dicha declaración al expropiado, e incluso la Suprema Corte de Justicia ha especificado la forma de notificación en el caso de ignorar el domicilio del expropiado:

"La notificación de las declaraciones de expropiación debe hacerse personalmente, y sólo en el caso de que se ignore el domicilio del afectado es lícita la notificación que se le haga por medio del periódico oficial. "Tesis Jurisprudencial numero 98, jur.1917-65 2a. sala.

---

<sup>33</sup> GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Cb. Cit. p. 813, 814.

Posteriormente viene la ejecución del acto de expropiación pero la Constitución no indica claramente que autoridad debe ejecutar la expropiación; y en éste sentido el maestro Gabino Fraga señala:

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

"Para fundar esta opinión se recurre al párrafo decimosexto (sic), del mismo artículo 27, según el cual "el ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial". Se sostiene en la opinión que examinamos que como la expropiación constituye una de las acciones que a la Nación corresponden por virtud del artículo 27, la aplicación de la parte transcrita del mismo obliga a recurrir a la autoridad judicial.

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

"En los términos de la segunda opinión, o sea la que sostiene que no es necesaria la intervención de la autoridad judicial, se aduce como fundamento el mismo párrafo decimoquinto del artículo 27, pues en él,

después de fijar que el Poder Legislativo debe declarar por qué causas de utilidad pública procede la expropiación y que el Poder Ejecutivo haga la declaración en cada caso concreto, no viene a dar intervención a la autoridad judicial sino en el procedimiento de indemnización, y eso sólo por lo que atañe al exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieran hecho con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, o cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas. Se sostiene que como es el único momento en el cual se da intervención a la autoridad judicial, no hay base para pensar que debe intervenir en alguna otra de las fases de la expropiación.

"La ley de expropiación siguiendo el segundo de los criterios expuestos, previene que el Ejecutivo hará la declaración de expropiación (art. 3o.) y oportunamente procederá, sin la intervención de otra autoridad, a la ocupación del bien afectado. (arts. 7 y 8 )."<sup>34</sup>

De ambos criterios sustentados se desprende que la ley de expropiación. se inclina y especifica lo anteriormente anotado al disponer:

Art. 3o.- "El ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondiente, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva."

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

---

<sup>34</sup> FRAGA, Gabino. Ob. Cit. p. 379, 380 .

Art. 7o.- "Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o. o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan."

Tenemos para complementar lo antes mencionado lo dispuesto por el artículo 27 fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Art. 27.- "A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- ...

...

XIX.- Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia."

Por último se resaltaré la actividad del Poder Judicial en el procedimiento de la Expropiación para lo cuál el artículo 27 Constitucional en el segundo párrafo de la fracción VI señala:

"El exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas."

Asimismo el artículo 10 de la ley de expropiación en su segunda parte menciona lo mismo, por tanto no queda mayor duda de la intervención del Poder Judicial, es únicamente en el caso de controversia en el momento de la fijación de la indemnización en los siguientes casos.

a).- Que no esté fijado el valor de la propiedad en las oficinas rentísticas.

b).- Que sí este valorada la propiedad en catastro, pero que la cosa expropiada este muy deteriorada y por tanto el valor que tenga en la actualidad sea menor del fijado, y

c).- Que de igual forma si este catastrada la finca a expropiar, pero el propietario le haya realizado mejoras, que su valor sea superior de lo valuado.

Con lo que se concluye que aunque sea de diferentes formas es fundamental la intervención de los poderes de la Unión en todo un largo y estudiado procedimiento de expropiación; cabe aclarar, que las autoridades que intervienen en los recursos procedentes en la Institución en estudio se observarán en el capítulo designado a los medios de defensa del particular.

## **2.5 CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA**

La utilidad pública es el mayor problema al cual se enfrenta un acto expropiatorio, ya que se trata de la base en que se apoya toda la Institución y es la cuestión más debatida dentro de la misma; al grado que ni los mismos autores se han puesto de acuerdo en un criterio uniforme para poder definir a la utilidad pública, pues ni la Constitución, ni la ley de expropiación, ni el Código Civil, ni algún otro ordenamiento jurídico la conceptualizan claramente.

Los autores que dan un concepto de utilidad pública, coinciden en que es un término muy genérico como para dar una definición que no deje dudas sobre lo que es, pues éste término variará siempre según las circunstancias de tiempo, lugar, condiciones políticas, económicas y sociales.

Una referencia interesante la realiza el profesor Andrés Serra Rojas al opinar: " La utilidad pública consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva y en general la conveniencia o el interés de la generalidad de los individuos del Estado" <sup>35</sup>

"Para José Canasi es evidente que existe utilidad pública cuando el Estado realiza un ensayo social de la calidad creadora más integrada, que responde a una necesidad de eficiencia colectiva y la solidaridad del grupo, ajeno al cálculo puramente financiero y de valoración moral.

"Según Manuel María Díez, utilidad pública comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual, inspirada en la doctrina social de la iglesia.

"El doctor Fraga señala que en todos los casos en que el Estado tiene obligación de cumplir, por razones de satisfacción de una necesidad de la colectividad, existirá la utilidad pública; de acuerdo con este criterio, siempre que la afectación de un bien de un particular sea necesaria para la satisfacción de necesidades colectivas, cuando dichas satisfacciones se

---

<sup>35</sup> Ob. Cit. p. 442.

encuentran encomendadas al Estado, se estará en presencia de dicho principio.<sup>36</sup>

Respecto al concepto de utilidad pública la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el siguiente criterio:

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

Quinta época. Tomo XLV. pág. 4892. Certiche, Carlos. Tomo XLV, pág. 797, Escandón de Escandón Guadalupe. Idem pág. 935.

**EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.** Cuando la sociedad tenga interés en que se ejecuten determinadas obras, que se traducen en comodidad y seguridad para la misma sociedad, es requisito indispensable, probar esa utilidad social en el expediente respectivo de expropiación y sólo con esa justificación, es legal la ocupación de bienes ajenos que sean necesarios, ya que no es bastante simple afirmación, sin prueba, de la autoridad responsable.

Quinta época. Tomo XXIX, pág. 1592, Bezares, Manuel, Sucn. de. Segunda Sala. Apéndice de Jurisprudencia 1975. Tercera parte. pág. 905 5a. relacionada de la Jurisprudencia. Idem. pág. 932.

Por lo anterior "La Suprema Corte ha resuelto: "Sólo hay utilidad Pública cuando en provecho común se utiliza por la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada no existe cuando se trata de beneficiar a un particular" Tesis núm. 1117, pág. 1955. Recop."<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Citados por ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit. . p. 438.

<sup>37</sup> Ibidem., p. 311.

Según los criterios sostenido por la Corte se puede distinguir que para que exista utilidad pública deben reunirse los siguientes elementos:

a).- Una ley que determine las causas que son de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

b).- Declaración de la autoridad administrativa de que en determinados casos es de utilidad pública esa ocupación. y

c).- Diligencias de expropiación, que tengan por objeto fijar el monto de la indemnización.

Asimismo el artículo 27 menciona que las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; entonces es de suponer que el presidente no puede hacer la declaratoria de una expropiación, si no existe una ley expedida con anterioridad a dicho acto, que señale cuales son causas de utilidad pública y basándose en ella fundar ese acto expropiatorio, porque de lo contrario, si no existiera esa ley y el presidente declarara una expropiación, tal disposición sería una violación a una garantía constitucional, como ya se vió, y se podría ejercitar un juicio de amparo contra la mencionada violación.

En apoyo de lo anterior se mencionan las siguientes jurisprudencias en relación a una posible violación de garantías en el procedimiento de expropiación.

### EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.

La Constitución General, con objeto de prevenir que se cometan arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad privada, por causa de utilidad pública, ha dispuesto que las leyes de la Federación o de los Estados, determinaran los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad particular y que de acuerdo con esas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. De manera que es necesario: Primero, la existencia de una ley que determine los casos genéricos en que haya utilidad pública; y segundo en el Ejecutivo, aplicando esa ley, decida en cada caso si existe o no esa necesidad, para que se verifique la expropiación. Llevada a cabo sin que se cumplan las formalidades legales, importa una violación de garantías.

Quinta época. Tomo XI, pág. 685. Blanco y Pastor, Concepción y coagraciadas

Segunda Sala. Apéndice de Jurisprudencia, 1975. Tercera parte, pág. 639,

4a. relacionada de la Jurisprudencia "Expropiación" en éste volumen. Tesis 349.

Los lineamientos que rigen las causas de utilidad pública están contemplados en la ley de expropiación para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en fuero federal, en la cuál enumera en XII fracciones de su artículo 1o.

ART. 1o.- Se consideran 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 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 cualquiera obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

Reformada por decreto de 29 de diciembre de 1949, publicado en el Diario Oficial de 30 del mismo mes, en vigor 3 días después .

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 viveres o de otros artículos de consumo necesario; y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

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

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

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

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

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

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

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

Es de importancia resaltar que en ésta última fracción del artículo 1o. de la ley de expropiación deja abierta la puerta para que otros ordenamientos hagan la calificación de una utilidad pública, sin embargo

debe ser una autoridad competente la que lo realice y con todas las formalidades que se señalan:

**UTILIDAD PUBLICA. AUTORIDAD COMPETENTE.** No basta que exista un motivo de utilidad pública, para que cualquier autoridad pueda adoptar medidas con el fin de realizarla, sino que es preciso además para que los actos de los organismos públicos sean legales, que procedan de autoridad con la suficiente competencia constitucional para el caso.

Quinta época:

Tomo XC. Ortega Pérez, Isidro. Pág. 321.

Tomo XC: Santos Correa, Lilia, Pág. 3093.

Tomo XC. Morales de Drew, Carlota. Pág. 3093.

Tomo XC. Procesal Esquias, Filiberto. Pág. 3093.

Tomo XC. Torruco Correa, Lilia. Pág. 3093.

Jurisprudencia 545 (quinta época). Pág. 903. Volumen Segunda Sala. Tercera parte. Apéndice 1917-1975; anterior apéndice 1917-1965. ( En nuestra actualización Y Administrativa, tésis 1758. Pág. 957).

La misma Ley de Expropiación señala las causas de utilidad pública que considera como tales, pero como se ve también las legislaciones estatales pueden determinar la utilidad pública como lo menciona en su fracción XII antes señalada. Aunque resulte difícil el pensar que el legislador le esté dando facultades totales a la Federación y a las Legislaturas de los Estados en calificar una causa como útil podría mal interpretarse dicha salida ya que es un tema fundamental y básico para que se den amplias facultades a las legislaturas de los estados de precisar si es o no una causa útil a la sociedad . Sin embargo existe jurisprudencia en la cual se dan estas facultades, la Suprema Corte ha sostenido:

"que el artículo veintisiete constitucional ha querido conceder y ha concedido a los Poderes Legislativos de los Estado, cuando se trata de bienes ubicados en su jurisdicción, una facultad soberana que ninguna otra autoridad puede invadir, no siendo susceptible, por consecuencia, de ser tratada en juicio de garantías. De otro modo la Suprema Corte

de Justicia se vería precisada a calificar cuando existe esa utilidad pública para negar la protección federal, y cuando no existe, para concederla, sustituyéndose así a las autoridades a quienes está encomendada esa calificación, atentos los términos del artículo veintisiete constitucional antes citado " (S. J. de la F. , t. XVIII, pág. 1266, y t. XLIV, pág. 2337.)

Por otra parte la Suprema Corte en tesis señaladas por el maestro Gabino Fraga menciona respecto al criterio que se debe seguir para saber cuando se trata de una causa de utilidad pública, que se "han precisado las ideas, pero se han adoptado tesis de que la utilidad pública, en sentido genérico, abarca tres causas específicas: la utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediante ella a toda la colectividad, y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional....

"Después de indicarse en la propia ejecutoria que " no puede marcarse una línea que separe radicalmente lo que debe entenderse por interés público, por interés social y por interés nacional, ya que las palabras "utilidad pública" encierran un concepto que no tiene como contrario más que el de "utilidad privada", concluye que "lo que la Constitución prohíbe es que se hagan expropiaciones por utilidad privada, pero de ninguna manera por causas de interés social o nacional", pues "en última instancia todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es un interés público".<sup>38</sup>

<sup>38</sup> FRAGA, Gabino. Ob. Cit. p. 382.

Como se observa es muy difícil llegar a una determinación exacta de lo que se considera utilidad pública pero de lo que opinan los autores se puede decir en términos generales que la utilidad pública, basándonos también en la opinión emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tanto los intereses social, y nacional se reducen a un interés público, y mientras se hable de un interés público estamos hablando de una utilidad pública.

Existen más ordenamientos que nos señalan causas de utilidad pública como la base de una expropiación, preceptos, que se tocaran en el último apartado de éste capítulo al señalar la legislación aplicable en materia de Expropiación,

## **2.6 BIENES SUSCEPTIBLES DE EXPROPIACION**

Ya quedó mencionado que para que un bien sea susceptible de expropiación, se necesita que ese preciso y único bien sea el adecuado para satisfacer una necesidad pública real, actual y vigente.

En opinión generalizada de los autores, pueden ser expropiados todos los bienes muebles e inmuebles , con excepción del dinero.

"Por lo que hace a los bienes que pueden ser expropiados, debe reconocerse, en primer término que el Estado no puede proceder a la expropiación del dinero en efectivo, pues, por una parte, el medio legal para obtener los recursos indispensables para el sostenimiento de los gastos

públicos es el impuesto, y por la otra, como la expropiación da lugar a una indemnización en efectivo, si éste se expropiara para compensarse en la misma especie, la expropiación dejaría de cumplir su objeto.”<sup>39</sup>

Debe precisarse lo anterior, ya que si dentro de una expropiación se debe indemnizar al expropiado; y el Estado paga esa indemnización con dinero, entonces al expropiarle dinero y pagarle con dinero, se volvería inútil esa acción, ya que no se puede privar de una cosa y posteriormente pagarle con esa misma, además el dinero tal cual, no puede satisfacer una causa de utilidad pública, y más aún si el Estado es quien tiene la Casa Moneda y el Banco de México emite papel moneda, no tendría objeto alguno privar de dinero a un particular si el mismo Estado lo puede producir y más aún si lo que necesita el Estado es dinero de los particulares, lo obtiene a través de otra figura que definitivamente no es la expropiación.

Por otra parte el maestro Gabino Fraga nos menciona respecto a los bienes muebles que: “Se ha sostenido que la expropiación dentro de nuestro sistema constitucional no puede tener por objeto bienes muebles, empresas mercantiles o negociaciones industriales, porque, como el artículo veintisiete constitucional se limita a reglamentar la propiedad territorial, es lógico pensar que al autorizar la expropiación sólo quiso referirla a esa clase de propiedad.

“La interpretación legislativa y judicial ha rechazado la tesis anterior, pues considera que frente al argumento fundado en la colocación material del precepto, existen datos derivados tanto de antecedentes

---

<sup>39</sup> FRAGA, Gabino, Ob. Cit. p. 385.

constitucionales, como de la redacción del párrafo decimoquinto del mismo artículo, que no hacen el distingo necesario para considerar autorizada la exclusión de otros bienes distintos de los inmuebles. " v. discusiones de la Ley de Expropiación y sent. de ocho de diciembre de 1936, S.J. de la F., t. L., pág. 256" <sup>40</sup>

Si bien es cierto que como lo menciona el maestro Gabino Fraga que el artículo 27 constitucional reglamenta la propiedad territorial , es válido pensar que la expropiación sólo habla de bienes inmuebles tomando en cuenta el citado artículo, pero también es cierto que no existe una disposición que prohíba la expropiación de bienes muebles; por tanto, haciendo uso de los principios generales del derecho, al no estar expresamente prohibido, se entiende como permitido, así que considero que aunque no es común si se puede llegar a expropiar bienes muebles.

En el mismo orden de ideas el maestro Serra Rojas menciona: "Tradicionalmente la expropiación se ha llevado a cabo sobre bienes inmuebles, terrenos, edificios, etc., que no sean del dominio público, el artículo 27 constitucional, entre otros bienes, establece normas para la expropiación de la propiedad territorial y de la urbana en general.

"Los bienes muebles también forman parte de la propiedad privada y son susceptibles de la expropiación por causa de utilidad pública en nuestro derecho. Los términos "propiedad privada". "cosa expropiada", "propiedad particular", "objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas", y la

---

<sup>40</sup> FRAGA, Gabino, Ob. Cit. p. 385.

generalidad del artículo 27, párrafo segundo no deja lugar a duda sobre la posibilidad de expropiar los bienes muebles".<sup>41</sup>

Al respecto el profesor Gutiérrez y González hace un segundo inciso de los bienes que no son susceptibles de expropiación; aparte del dinero, y son las cosas futuras, para entender éste aspecto define a la cosa presente y futura de la siguiente manera:

"Cosa presente.- Es la que existe al momento de constituirse respecto de ella una relación jurídica.

Cosa futura.- Es la que no existe al momento de constituirse respecto de ellas una relación jurídica.

Por tanto, la expropiación solo puede hacerse de bienes específicos que sirvan para satisfacer una necesidad real y actual, no se podría entender que se expropiaran ese tipo de bienes futuros, que aún no existen, y pueden no llegar a existir, para satisfacer una necesidad real, actual y vigente.<sup>42</sup>

En resumen se puede decir que en general y tradicionalmente en nuestro país los bienes susceptibles de expropiación son todos con unas excepciones como son:

---

<sup>41</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. p. 441.

<sup>42</sup> Cfr. , GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Ob. Cit., p. 824-826 .

a) El dinero, por resultar una excepción obvia y total, ya que no se puede servir de él en sí como un objeto físico con el que se puede satisfacer una necesidad.

b) Los bienes muebles, por lo anteriormente anotado aclarando que no existe limitación a éstos, únicamente que difícilmente se llega a expropiar dichos bienes muebles.

c) Las cosas futuras, por resultar una expropiación como consecuencia de una necesidad real actual y vigente, la cual tendrá que cubrirse en los mismos términos.

## **2.7 LEGISLACION APLICABLE EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN.**

Para llegar a un acto expropiatorio es necesario que éste cumpla con todas las formalidades que requiere un acto de esa naturaleza, por tanto se tiene que haber expedido la legislación correspondiente en materia de expropiación, la cuál debe determinar y precisar las necesidades que estima como públicas y que puedan dar nacimiento a una causa de utilidad pública.

Sobre este particular el maestro Gutiérrez y González señala que ésta ley expedida por el Estado a través de los funcionarios de su órgano legislativo debe tener las siguientes características:

"a) Abstracción.- Esto quiere decir que se aplicará a casos reales exactamente iguales a los que la misma ley previene y nunca por analogía.

"b) Generalidad.- La ley debe de aplicarse a todo el común de la gente, a cualquier persona que caiga dentro de lo establecido por esa ley, es decir, no existirán leyes especiales para personas en particular, por tanto, no existirán leyes privadas ni juzgados especiales.

"c) Permanencia.- Significa que la ley a que se refiere siempre contará con la misma fuerza de una ley, hasta el momento que sea derogada o abrogada.

"d) Sólo modificable por otra ley, siempre y cuando ésta ley sólo se modificará por otra ley que surja del órgano legislativo expedida por el Estado."<sup>43</sup>

Y precisamente siguiendo una jerarquía de normas se apuntarán unas disposiciones en materia de expropiación consagradas en nuestra legislación; como es de suponer se inicia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en su artículo 27 párrafo segundo y fracción VI reglamenta en materia de expropiación; la Ley de Expropiación para el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial el veinticinco de noviembre de 1936, aplicable en sus veintiún artículos sobre la materia; todas las legislaciones en materia de expropiación a nivel estatal, la Ley Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 830 y siguientes, los cuales señalan el margen de poder limitar el derecho de propiedad.

---

<sup>43</sup> Cfr., GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Ob. Cit., p. 815-817.

Respecto de las leyes secundarias tenemos algunas que reglamentan causas de utilidad pública como son:

### 1.- Ley de Aguas Nacionales

Artículo 6º: Compete al Ejecutivo Federal:

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

Artículo 7º: "Se declarara de utilidad pública:

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

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

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

IV Restablecer el equilibrio hidrológico de las aguas nacionales, superficiales o del subsuelo, incluidas las limitaciones de extracción, las vedas, las reservas y el cambio del uso del agua para destinarlo al uso doméstico;

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

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

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

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

## 2. Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

Art. 6º: "Además de lo previsto en los artículos 5º., y 6º., de la "Ley", corresponde al Ejecutivo Federal decretar, por las causas de utilidad pública a que se refiere el artículo 7º., de la "Ley", la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial de los bienes de propiedad privada o la limitación del dominio en los términos de la "Ley", de la Ley de Expropiación y de las demás disposiciones aplicables.

Quando se trate de bienes ejidales o comunales se procederá en los términos de la Ley Agraria."

## 3.- Ley Federal de Caza:

Artículo 4º: "Se declara la utilidad pública:

a) La conservación, restauración y propagación de todos los animales silvestres útiles al hombre que temporal o permanentemente habiten en el territorio nacional;

b) El control de los animales silvestres, ya sean útiles o perjudiciales al hombre, o a las demás especies animales;

c) La importación, movilización y alimentación de animales silvestres, y

d) La conservación y propagación de los recursos que sirven de alimentación y abrigo a la fauna silvestre."

## 4.- Ley Agraria:

Artículo 93: "Los bienes ejidales y los comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública:

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

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

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

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

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

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

VII La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas; y

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

#### **5.- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas:**

Artículo 2º: "Es de utilidad pública, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y zonas de monumentos."

#### **6.- Ley Forestal:**

Artículo 2º: "Se declara de utilidad pública la conservación protección y restauración de los ecosistemas forestales."

#### **7.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

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

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

#### **8.- Ley Minera:**

Artículo 44: "Procedrá la reversión de los bienes expropiados y la declaración de insubsistencia de las resoluciones de ocupación temporal o constitución de servidumbre, cuando:

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

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

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

IV Se incumpla el pago de la indemnización;

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

VI Judicialmente así se ordene.

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

Entre otras cuya base legal esta en la fracción XII de la ley de expropiación.

**CAPITULO TERCERO**  
**MEDIOS DE DEFENSA DEL PARTICULAR**

**3.1.- RECURSO DE REVOCACION**

**3.2.- RECURSO DE REVERSION**

**3.3.- SOSTENIMIENTO JURISPRUDENCIAL RESPECTO DE LOS  
MEDIOS DE DEFENSA**

## CAPITULO TERCERO

### MEDIOS DE DEFENSA DEL PARTICULAR

#### 3.1. RECURSO DE REVOCACION.

**A**l analizar lo referente al recurso de revocación, doctrinariamente no nos dan un concepto de lo que es dicho recurso, sin embargo según los comentarios de varios autores y lo estipulado en la ley, se puede decir que el recurso de revocación es:

La instancia que ejerce el afectado por un decreto expropiatorio, cuando considera que dicho decreto ha violado alguna de sus garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Su fundamento legal lo encontramos en la ley de expropiación en los artículos 4, 5, 6, 7 y 8.

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

Este artículo aunque no menciona directamente al recurso de revocación marca a partir de que momento se considera que el afectado conoce por un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto expropiatorio, y por tanto está notificado del mismo y surtirá todos sus efectos legales, esta notificación deberá ser personal, y solo en el supuesto en el que se desconoce el domicilio se realizará mediante publicaciones en el "Diario Oficial" de la federación como lo señala el artículo 4o. ya transcrito.

En el mismo orden de ideas el artículo 5 de la misma ley señala:

Art. 5o.- "Los propietarios afectados podrá, interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente."

Es importante mencionar que el plazo para interponer éste recurso es de quince días hábiles siguientes a la notificación personal de que habla el artículo 4o. de la ley señalada y será contra el decreto expropiatorio que afecte al particular.

El recurso de revocación procederá de forma inicial cuando el particular considere que el decreto expropiatorio ha violado alguna de sus garantías individuales, además de interponerlo dentro del plazo señalado para ello que son de quince días hábiles posteriores a la notificación personal del mencionado decreto expropiatorio y siempre y cuando lo interponga ante la autoridad competente, según lo estipulado en el artículo 6o. de la ley de expropiación:

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

Cabe mencionar que no obstante de que es el Ejecutivo Federal quien hace la declaración respectiva, el recurso de revocación se debe interponer ante la autoridad que tramitó el expediente de expropiación, es decir las autoridades que realizaron los estudios respectivos para determinar que predios podrían ser ocupados para esa causa de utilidad pública, autoridades que posteriormente llevaron el proyecto del decreto expropiatorio para su respectiva declaración al Presidente de la República, y es justamente ante ésta autoridad ante quien se interpone el recurso para que sea procedente de inicio.

"Una vez interpuesto el recurso, la autoridad administrativa revisa todos los estudios en los cuales se basó para llegar al decreto expropiatorio y en caso de que resuelva que es procedente la expropiación en los términos del decreto, es decir que no debe revocar el Presidente de la República el decreto de expropiación; entonces el afectado hasta tener ésta negativa puede interponer el juicio de garantías, solicitando ante un Juez de Distrito la protección y amparo del Estado y con su sentencia le devuelva el bien del que se le había privado o bien paralizar la acción administrativa de privarlo de su bien, siempre y cuando aún lo conserve, ante el Juez de Distrito se tendrá que probar que no sólo con el bien propiedad del afectado se puede dar satisfacción a la necesidad pública, o bien que no existe tal necesidad pública; el Juez valorará las pruebas ofrecidas y resolverá si en

verdad o no existe esa necesidad de expropiar ese bien para satisfacer una causa de utilidad pública real, actual y vigente.”<sup>44</sup>

En caso de que en el recurso de revocación se haya determinado procedente el acto expropiatorio o bien que transcurrido el término para interponer el citado recurso, éste no se interpuso, la autoridad ordenará la ejecución de la limitación del dominio al bien expropiado según lo estipulado por el artículo 7o. que señala:

Art. 7o. "Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o. o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o interpondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan” .

Generalmente al interponer el recurso de revocación se suspende la ocupación de los bienes afectados por el decreto expropiatorio excepto cuando en los casos que fija la ley de expropiación para el Distrito Federal se trata de:

Art. 1o.- "Se consideran de utilidad pública:

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

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

<sup>44</sup> Cfr.. GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Ob.Cit., p.p. 819-821.

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."

Siendo estos casos en los que hecha la declaración por el Presidente de la República podrá este ordenar su ocupación sin que al interponer el recurso de revocación suspenda tal ocupación, esto es reglamentado por el artículo 8o.:

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

Por todo lo anteriormente anotado se puede resumir en varios puntos el recurso de revocación:

- 1.- Se requiere de la notificación personal al afectado del acuerdo del decreto de expropiación.
- 2.- Se tienen quince días hábiles para interponer el recurso después de haber sido notificado personalmente.
- 3.- Se interpone ante la autoridad que tramitó el expediente expropiatorio.

4.- La autoridad lo revisa y, si se resuelve en contra de las pretensiones del recurrente, éste puede interponer juicio de garantías hasta éste momento.

5.- Si se tuvo una negativa en revocación o no se interpuso el recurso se ordenará la ocupación según corresponda del bien expropiado.

6.- No se suspende la ejecución del acto al interponer el recurso de revocación en los siguientes casos: en casos de guerra exterior o interior, con motivo de una calamidad pública de urgente atención; por la defensa nacional y la paz pública; y por la conservación de los elementos naturales.

Los lineamientos señalados los reglamenta la ley de expropiación, no obstante veremos en el apartado último de éste capítulo el sostenimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto.

### **3.2 RECURSO DE REVERSION.**

El recurso de reversión -así llamado por la ley-, es realmente el derecho que tiene el afectado al cuál se le expropia un bien por causa de utilidad pública, de solicitar al Estado la devolución de ese bien al no ser aplicado para satisfacer esa necesidad pública en el plazo de cinco años.

Al respecto el Profesor Manuel María Díez menciona: " Si el bien se expropia con un fin determinado de utilidad pública, por ejemplo para hacer construcciones de viviendas, y éste no se realiza, procederá la retrocesión,

que algunos autores llaman reversión, entonces, cuando la administración no ejecuta los trabajos de utilidad pública, con miras a los cuales la expropiación se ha efectuado, o no da los bienes expropiados el destino previsto por la declaración de utilidad pública, los muebles e inmuebles expropiados podrán ser objeto de esa retrocesión a los antiguos propietarios".<sup>45</sup>

Es de suponer que la base principal de la expropiación es la utilidad pública por la cuál se llevo a cabo, asimismo, también se piensa que para haber llegado a dicho acto se realizaron estudios suficientes para determinar esa expropiación; sin embargo si después de realizar el acto de expropiación, ese bien no tiene la aplicación que debería, los propietarios afectados por el acto pueden interponer recurso de reversión y " la razón es clara, falta el fundamento y motivo de la expropiación, y por consecuencia debe ésta cesar y se tiene el derecho de pedirla".<sup>46</sup>

Pero al analizar éste recurso es conveniente hacer algunas consideraciones como:

¿Qué pasa si el Estado no ocupa el bien expropiado en el tiempo que señala la ley para la satisfacción de la necesidad pública?

Para contestar esta pregunta señalaré lo estipulado por el artículo 9o. de la ley de expropiación:

<sup>45</sup> MARIA DIEZ, Manuel, Ob. Cit., p. 301.

<sup>46</sup> LARES TEODOSIO, Lecciones de derecho administrativo, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, p. 289.

Art. 9o.- "Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueren destinados al fin que dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio."

Como se observa este artículo contesta la pregunta anterior al decidir que si transcurrido el término de cinco años y no se ha aplicado el bien para la utilidad pública, el particular puede pedir la devolución o como es llamada en la Ley de Expropiación la REVERSION del bien expropiado.

Hasta aquí la mayoría de los criterios de los autores coincide y no se maneja mayor problema respecto al citado recurso, pero :

¿Qué pasa si se aplica, o se intenta aplicar el bien expropiado a otra causa diferente a la que se tenía destinado?

"Cuando los funcionarios que deben aplicar el bien a la satisfacción de la necesidad pública, ven que ya han pasado algunos de los cinco años que tienen para realizar esa aplicación, y aún no tienen para cuando hacerlo, a efecto de que el particular que fue afectado no ejercite la reversión, piensan que si aplican ese bien a otra finalidad diversa, ya no corren los cinco años... en este caso el afectado tendría todo el derecho de ejercitar la acción de reversión, y la nulidad de la decisión del Estado por conducto de esos funcionarios que cambiaron el destino del bien expropiado, pues precisamente en el decreto expropiatorio se determina con todo cuidado, cuál es la causa de utilidad pública, y la necesidad a satisfacer, y si como se dice, los funcionarios de segunda con relación al presidente de la

República, pretenden cambiar el destino de la cosa expropiada, están cometiendo un hecho ilícito." <sup>47</sup>

Como se puede observar tanto en el derecho mexicano como en el extranjero se maneja este recurso aunque puede llamarse de retrocesión o de reversión, pero es resaltar que en el derecho argentino no se señala un término para que la autoridad aplique el bien a la necesidad pública, referente precisamente al término o plazo señalado en el Derecho mexicano el Profesor Gutiérrez y González realiza una fuerte crítica al legislador al haber dado a la autoridad cinco años para aplicar el bien: el Estado por conducto del legislador, parece que olvido que las necesidades, si son públicas y encuadran en una causa de utilidad pública, no pueden esperar un largo lapso para ser satisfechas.

Si la satisfacción de una necesidad no se hace en breve plazo, no cabe pensar en que se está frente a una causa de utilidad pública, no obstante que se invoque alguna de las hipótesis previstas en el artículo 1o. de la ley de expropiación y en el artículo 9o. de la misma ley se otorga al Estado un plazo de cinco años, para que se dé satisfacción a la necesidad pública. Y cabe preguntarse ¿Qué necesidad será realmente pública, si se puede esperar cinco años para ser satisfecha?

No es creíble que los funcionarios del órgano ejecutivo del Estado, hagan un estudio y declaren que hay una necesidad pública que satisfacer, y luego resulte que no se satisfizo la necesidad en cinco años.

---

<sup>47</sup> GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ob. Cit., p. 843.

Es pues del todo injusto, no sólo para el particular que sufrió la expropiación, sino también para la generalidad de los gobernados, el que se le dé al Estado un lapso tan largo, cinco años, para que haga aplicación del bien, a la necesidad pública.

Si se trata de una necesidad pública, se debería de conferir al Estado y ya alargando mucho el tiempo, dos años, pues si no se satisface en ese tiempo, no será posible pensar que se trata de una verdadera necesidad pública la que se pretenda satisfacer.<sup>48</sup>

Del criterio anterior considero que si bien es cierto que el plazo de cinco años para que se cubra la necesidad pública, la cual se considera que es una necesidad real, actual y urgente es muy largo sin embargo lo que no contempla el autor es que no siempre el Estado cuenta con los suficientes recursos económicos para realizarla, pero si se está en éste supuesto de no contar con dicho recurso monetario sería preferible que se llevara a cabo el acto expropiatorio hasta en tanto no se cuente con todo el programa de aplicación, porque que caso tiene que se prive del bien a un particular si no se satisface la necesidad prevista, por tanto se llega a la conclusión de que debería ser en un plazo menor al contemplado por la ley y no necesariamente cinco años, por otra parte si el Estado definitivamente determina que no cuenta con los recursos en ese momento, darle a los particulares la opción de satisfacer la multicitada necesidad ya que como es de entenderse, lo importante es cubrirla y de esta manera se cumpliría con la satisfacción, en un tiempo menor e incluso la indemnización al afectado

---

<sup>48</sup> Cfr., GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ob. Cit., p.p. 844-846.

la proporcionaría ese mismo particular al que se encargo la aplicación del bien.

Se ha comentado mucho acerca de las lagunas que dejo el legislador en la Ley de Expropiación, para lo cual es necesario observar lo que se ha determinado en la jurisprudencia respecto a los medios de defensa con que cuenta el expropiado y de que manera ha resuelto los problemas que se han presentado en este sentido.

### **3.3 SOSTENIMIENTO JURISPRUDENCIAL RESPECTO DE LOS MEDIOS DE DEFENSA.**

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Tribunales competentes han resuelto principalmente los problemas más frecuentes que se presentan en cuanto a los recursos procedentes en la Expropiación, para lo cual se transcribieran la que se consideran más claras y precisas.

#### **REVOCACION.-**

##### **EXPROPIACION. NOTIFICACION PESONAL DEL DECRETO DE RECURSO DE REVOCACION.**

Conforme lo dispone el artículo 27 constitucional, no debe llamarse al propietario de los bienes afectados para tramitar y decretar la expropiación; pero una vez determinada y en los términos del artículo 4o. de la ley de Expropiación, reglamentaria en la materia de aquel precepto, debe hacerse saber en forma indubitable a dicho propietario el decreto expropiatorio, en forma personal, a fin de que, si a sus intereses conviene, interponga el recurso de revocación contra la declaratoria de expropiación del

bien de su propiedad, que establece el artículo 5o. de la ley, recurso que entraña el otorgamiento de la garantía de audiencia a posteriori, en los casos de expropiación para que pueda hacer valer las defensas que estime convenientes y exhiba y formule los alegatos del caso; y si nada de lo anterior realizaron las autoridades, en el ámbito de su competencia, es indudable que incurren en violación de los preceptos citados de la ley de Expropiación y de las garantías de legalidad de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en perjuicio del propietario, pues al no notificarle en forma personal el decreto expropiatorio, le privan del derecho de ejercitar el recurso indicado.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

**PRECEDENTES:**

Amparo en revisión 154/76. María del Carmen Caslan Morales, 27 de abril de 1976. Unanimidad de votos. Pnente: Jesus Ortega Calderón.

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, INCOMPETENCIA DEL, PARA CONOCER DE RESOLUCIONES DICTADAS CON MOTIVO DEL RECURSO DE REVOCACION PREVISTO EN LA LEY DE EXPROPIACION.**

De conformidad con lo establecido en los artículos 3o. 5o. y 6o. de la Ley de Espropiación, en los casos en que se tienda alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación, cuando se trata de imponer limitaciones al dominio o se relacionen con el Distrito Federal, solo pueden emitirse por el Ejecutivo Federal, quien actúa por conducto de la Secretaría de Estado o departamento que corresponda, autoridad que también tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o limitación de dominio, hará la declaratoria respectiva y ante quien se interpondrá y resolverá el recurso administrativo de revocación previsto en la Ley de referencia, debiendo entenderse que dichos actos lo son del Ejecutivo Federal, pero, realizados por la Secretaría de Estado o por el departamento administrativo, ante la imposibilidad material de que sean efectuados por aquel. Tomando en cuenta lo anterior, resultará claro que, cuando se presenta una demanda de nulidad ante el Tribunal De lo Constencioso Administrativo del Distrito Federal, en la que se reclame una resolución recaída al recurso de revocación del decreto expropiatorio, dicho Tribunal carece de competencia con lo dispuesto en el artículo 21, fracción I, de la ley que lo rige, solo tiene facultades para tramitar y resolver los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal, dicten, ordenen, ejecuten, o traten de ejecutar en agravio de los

particulares (actos que deben ser emitidos en ejercicio de funciones propias), y no así, para avocarse al estudio de una resolución de esa naturaleza, por tener ésta su origen en la Ley de Expropiación y constituir propiamente un acto del Ejecutivo Federal, realizado por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

**QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

**PRECEDENTES:**

Amparo directo 415/89. Sucesión de José Rubalcava Ochoa. 14 de abril de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. de Fatima I. Sámano Hernández. Secretario: Manuel de J. Robles Suárez.

**EXPROPIACION. DEBE AGOTARSE EL RECURSO DE REVOCACION, PREVIAMENTE AL AMPARO**

Conforme al artículo 5o. de la Ley de Expropiación, los propietarios afectados podrán interponer dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo respectivo, el recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente, y conforme al artículo 7o. la autoridad administrativa procederá a la ocupación del bien cuando no se haya hecho valer el recurso anterior o cuando haya sido resuelto en contra de las pretensiones del reclamante, lo cual implica que la sola interposición del recurso suspende los efectos del decreto de expropiación. Solo se exceptúan de esa suspensión, conforme al artículo 8o. del mismo ordenamiento, aquellos casos en que la expropiación se decreta para la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o de trastornos interiores, para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública, o para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, como lo establece el artículo 1o. fracciones V, VI y X. En consecuencia, en aquellos casos en que la suspensión resulta procedente, en principio es menester agotar el recurso de que se trata, antes de acudir al juicio de amparo, pues de lo contrario éste resultará improcedente, conforme al artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo. Por lo demás, es de notarse que si por cualquier causa, las autoridades ocupan el bien expropiado antes de que el afectado haga valer el recurso de revocación, no por ello dejará de ser necesario agotar dicho recurso, ya que aún en el supuesto de que se acudiera directamente al juicio de amparo, no podría mediante la suspensión obtenerse la restitución del inmueble, entretanto se resolviere el juicio, por que la medida señalada no tiene efectos resolutorios, sino que sólo tiene efecto de conservar las cosas en el estado que guarda, entre tanto se resuelve el juicio de acuerdo con los artículos 124, 130 y relativos a la ley de Amparo.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

**PRECEDENTES:**

Amparo en revisión RA-299/71.- Francisco León Arellano Albacea de la Sucesión a bienes de la señora Sara Sandoval de Martínez.- 14 de marzo de 1972.- Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

**REVERSION.-**

**REVERSION, DERECHO DE, EN MATERIA DE EXPROPIACION NO CONSTITUYE UN RECURSO.**

Es de explorado derecho que el recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo, para obtener en términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la legalidad o la inoportunidad del mismo; y, cuando esas condiciones no se dan, por no existir el acto de la administración que pueda ser objeto o motivo de revisión, no puede constituirse la materia de un recurso, como ocurre en el caso del derecho de reversión en relación con la expropiación.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.**

**PRECEDENTES:**

Amparo en revisión 237/75. Manuel Jiménez Villareal y coagraviados, 27 de febrero de 1976, Unanimidad de votos. Ponente: Luz María Perdomo Juvera.

**EXPROPIACION, DE LA REVERSION DEBE CONOCER LA MISMA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE ORDENO LA.**

De los mismos términos del artículo 9o. de la Ley de Expropiación se desprende que la autoridad administrativa que tramita y lleva a cabo la expropiación es la que debe conocer y, en su caso, resolver respecto de la reclamación de reversión a que se contrae dicho precepto. En efecto, dispone que "el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que trare, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación del dominio", debiéndose sostener que en ambas situaciones es la autoridad administrativa a la que le corresponde atender la petición, sin que pudiera justificarse que para la primera interviniera una autoridad judicial y para la segunda conociera la administrativa, pues es de hacerse hincapié en que la

insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio debe ordenarla la misma autoridad administrativa, y tanto la ocupación temporal y la limitación de dominio como la expropiación son actos netamente administrativos que están normados por la ley de Expropiación, por lo que en las dos mencionadas situaciones tiene que seguirse la misma regla, máxime que en ellas la finalidad es análoga, es decir, en la reversión la restitución de la cosa a la persona que la posea primero como dueño, y en la insubsistencia del acuerdo de ocupación temporal o limitación de dominio, la reintegración por parte del afectado en el pleno ejercicio del derecho de propiedad. En el caso de la expropiación que es decretada por la autoridad administrativa como consecuencia de un trámite administrativo, la reversión es de retroceso (retrocesión), de tal modo que el derecho de expropiación de un inmueble queda sin efecto con la consecuencia de devolverse a su antiguo dueño, y de ello corresponde conocer, sin duda, a la misma autoridad administrativa que es la que viene a tener a su caso resolver sobre el derecho a la reversión que concede la ley de Expropiación, Ley que es de carácter estrictamente administrativo.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.**

**PRECEDENTES:**

Amparo en revisión 132/74. Jesús Coria Vázquez y Consuelo Olarte Ramírez de Coria, 22 de octubre de 1974. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Rodríguez Berganzo.

**EXPROPIACION, REVERSION. INTERES JURIDICO DEL AFECTADO PARA PROMOVER EL AMPARO.**

Carece de justificación el sobreseimiento del inferior, porque aún cuando por virtud de la expropiación el bien expropiado salga del patrimonio del particular, tal hecho no aniquila todo interés jurídico del afectado, puesto que éste conserva, aparte del derecho a la indemnización correspondiente, por lo menos una legítima pretensión a que se resuelva, por autoridad competente, si tiene o no derecho a que se le revierta el bien expropiado, si éste no se destina a la finalidad de orden público que causó el acto expropiatorio o sea, que precisamente por la razón de que alguien haya sido expropiado, es por lo que ese alguien tiene el interés jurídico de ejercitar el derecho a la reversión, si además demuestra el hecho de que el bien expropiado no se destine a la finalidad que provocó el acto expropiatorio, o se sustrae de tal destino para dedicarlo a finalidades diversas.

**PRECEDENTES:**

Amparo en revisión 4819/48. Hermanos Fernández y Cía. 5 de marzo de 1958. Unanimidad de 4 votos. Ponente: José Rivera P.C.

**EXPROPIACION. REVERSION IMPROCEDENTE EN CASO DE.**

Si en atención a la necesidad de modernizar y ampliar una ciudad y a que el Gobierno del Estado no está en condiciones de ejecutar las obras de urbanización y embellecimiento, se faculta al Ejecutivo para vender a una negociación, que ejecutará las obras, los terrenos a que se refiere el decreto expropiatorio, es indudable que la autoridad que expropió, aplicó de inmediato los bienes afectados, al celebrar la venta, al destino para el que se dictó tal medida, y es evidente que los motivos de la expropiación, o sean los de modernizar, ampliar, urbanizar y embellecer la ciudad, no han desaparecido, razón por la cuál es improcedente la reversión, máxime que en virtud de la compra, el comprador pudo adquirir derechos, y para privarlo de ellos que a tal cosa equivaldría la reversión, precisaría evitar la violación en su perjuicio de las garantías constitucionales, llamándolo a juicio.

**PRECEDENTES:**

Amparo Administrativo en Revisión 3653/54 . Olivar de Hiutron Rebeca y coaos. 26 de noviembre de 1954. Unanimidad 4 votos. Ponente: Octavio Mendoza González

**REVERSION, RECURSO DE, LEYES DE EXPROPIACION. ACTOS DERIVADOS DE OTROS CONSENTIDOS**

Debe reconocerse que un propietario acepto la existencia legal de un Decreto de Expropiación, si solicitó la reversión, puesto que ésta, de acuerdo con el artículo 9o. de la Ley de Expropiación no es otra cosa que la devolución del bien expropiado por no haber sido destinado, dentro del término de cinco años, al fin que motivo la declaratoria de expropiación. Así, para poder hacer la petición de reversión del predio, tuvo el quejoso que someterse al decreto expropiatorio o sea que lo consintió, y siendo esto así, debe sobeseerse el amparo solicitado contra dicho decreto.

**PRECEDENTES:**

Amparo en revisión 1671/70 Ambrocio Guerrero Gastélum. 15 de marzo de 1962. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Rafael Matos Escobedo.

**CAPITULO CUARTO**  
**INDEMNIZACION EN EXPROIACIONES POR CAUSA DE UTILIDAD**  
**PUBLICA**

- 4.1.- CARACTERISTICAS DE LA INDEMNIZACION
- 4.2.- PLAZO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACION
- 4.3.- BASES PARA FIJAR LA CUANTIA DE LA INDEMNIZACION
- 4.4.- FORMA DE PAGO EN LA INDEMNIZACION
- 4.5.- REDUCCION DEL PLAZO PARA EL PAGO DE LA  
INDEMNIZACION EN EXPROIACIONES POR CAUSA DE UTILIDAD  
PUBLICA

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

## CAPITULO CUARTO

### INDEMNIZACION EN EXPROPIACIONES POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA

**E**n éste último capítulo se encuentra la hipótesis del presente trabajo de investigación, por tanto de tratará de demostrar de la forma más clara la proposición presentada y la base jurídica de la misma.

#### 4.1. CARACTERISTICAS DE LA INDEMNIZACION.

La indemnización de Derecho Público, como una institución jurídica tiene una historia cambiante, dadas las circunstancias de época, situación económica y social en las que se presenta una expropiación; asimismo el Estado queda obligado a indemnizar a aquellos cuyos derechos de propiedad se han visto sacrificados por el bien de la comunidad.

En este apartado se ve que la indemnización como un elemento de la expropiación es muy importante, ya que conjuntamente con la utilidad pública distinguen a ésta figura jurídica de otras con características semejantes, pero son justamente estos dos elementos mencionados los

que hacen de la expropiación una figura única, es decir que la utilidad pública y la indemnización es la que la hace diferentes de las demás, por tanto podemos apreciar la importancia de este apartado en estudio.

La expropiación sólo es lícita cuando lo requiere el bien de la generalidad. Sólo puede llevarse a cabo a través de la base de una ley que regule la naturaleza y la cuantía de la indemnización. Esta se determinará basándose en la justicia de acuerdo a los intereses de la generalidad y de los particulares expropiados. En caso de litigio sobre la cuantía de la indemnización, queda abierta para el afectado la vía jurídica ante los Tribunales ordinarios .

Al hablar de características de la indemnización el profesor Acosta Romero menciona algunas características de la indemnización haciendo referencia a la doctrina del maestro Manuel Maria Diez y al estudiar al maestro Diez tenemos que el se refiere al tema de la siguiente forma: La doctrina enseña que los caracteres de la indemnización pueden ser extrínsecos o formales e intrínsecos. En cuanto a los caracteres extrínsecos de la indemnización, son los siguientes:

1) Debe ser previa a la expropiación

La Constitución Nacional y las leyes de expropiación establecen que la indemnización deber ser previa a la expropiación, siendo así al interesado una garantía contra los retardos de la administración.

2) Debe ser pagado en dinero

La indemnización debe ser pagado en dinero. La indemnización ha de pagarse en dinero y esta será la medida de la equivalencia entre el quantum de la indemnización y el valor del daño causado.

3) La indemnización debe ser integral

La indemnización debe comprender no solamente el pago del valor del bien, sino también los perjuicios que sean consecuencia directa e inmediata de la expropiación.

En cuanto a los caracteres intrínsecos de la indemnización, son que debe ser justa y debe ser única.

1) Debe ser justa.

La ley no establece que la indemnización deba ser justa, pero si se tiene en cuenta que la expropiación significa la transformación de un derecho real en un derecho de crédito, es incuestionable que la indemnización debe mantener el patrimonio del expropiado intacto.

2) La indemnización debe ser única.

Los derechos del reclamante se considerarán transferidos a su precio o a la indemnización, quedando aquel -el estado- libre de todo gravámen.

Podemos decir que el legislador en esta materia, ha seguido el sistema de la subrogación, vale decir que todos los perjuicios que puedan

resultar para terceros por la expropiación deban ser deducidos no sobre la cosa, sino sobre la indemnización.<sup>49</sup>

De los criterios sustentados por los autores extranjeros como Manuel Maria Diez, Jose Canasi, así como nacionales, podemos desprender que dentro del concepto de indemnización se encuentra implícitos sus elementos o características, y dicho concepto se comento en el primer capítulo y en conclusión es: la suma de dinero que el estado va a pagar al propietario del bien afectado por una expropiación, por la desposesión de su propiedad privada.

De forma general se puede decir que las características de la indemnización son: que es la indemnización, los sujetos que intervienen en la misma y su objeto, de esta manera tenemos los siguientes:

A la indemnización:

1. La constituye una suma de dinero
2. La cubre generalmente el Estado
3. Es pagada al propietario expropiado
4. Se lleva a cabo en virtud de la desposesión de la propiedad por motivo de una causa de utilidad pública.

---

<sup>49</sup> Cfr. , MARIA DIEZ, Manuel , Ob. Cit., p. 281-286.

Cabe resaltar que las características antes señaladas, la primera de ellas ha sufrido reformas de importancia, respecto a que constituye una suma de dinero, inicialmente en la Ley de Expropiación promulgada el veintitres de noviembre de mil novecientos treinta y seis y publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de noviembre del mismo año, mencionaba que el precio que se fijará como indemnización se basaría en la cantidad que como valor fiscal figurara en las oficinas rentísticas o catastrales, sin hacer la aclaración en que especie se debía cubrir; pero se entendía que al hablar de un precio y una cantidad se estaba refiriendo indudablemente el legislador a una cantidad de dinero fijada como precio, salvo el caso de las indemnizaciones agrarias para las cuales se tienen reglas especiales distintas y estudiadas en el Derecho Agrario.

Actualmente y con la última reforma a la Ley de Expropiación promulgada el 14 de diciembre de 1993 y publicada el 22 de diciembre del mismo año, la cual entró en vigor el 1o. de enero de 1994, estipula que el precio se fijará según el valor comercial del bien inmueble expropiado, el cual nunca será inferior al valor que figura en las oficinas rentísticas o catastrales, asimismo será en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie (arts. 10 y 20 de la Ley de Expropiación).

De lo anterior se concluye que la indemnización será en moneda nacional salvo convenio de pago en especie, cabe observar que tendría que darse un caso en la práctica para poder aclarar a que tipo de pago en especie se refirió el legislador en ésta reforma.

Por lo que, hace a los sujetos que intervienen en la misma no sufrió modificación alguna, es decir, la cubrirá el Estado a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo o Gobierno del Distrito Federal según corresponda y se seguirá pagando a los propietarios afectados por dicho decreto.

Igualmente el objeto de la expropiación conlleva a la desposesión de la propiedad privada de un particular originado por una causa de utilidad pública.

#### **4.2 PLAZO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACION.**

Al adentrarse en éste punto surgen referencias de importancia, como nos daremos cuenta al estudiar el plazo estamos hablando del lapso de tiempo que se le concede a la autoridad para pagar el monto fijado como indemnización en una expropiación. Por lo que hace a la Constitución no especifica un plazo para dicho pago, sin embargo las reformas de que ha sido objeto la misma ha dejado el margen para que las leyes secundarias establezcan un plazo para cubrir la indemnización basándose en la situación financiera de cada una de las entidades federativas, de acuerdo a sus condiciones para señalar el plazo idóneo que cada una estime como pertinente, si bien es cierto lo más justo sería una indemnización previa o simultánea, también es cierto que no siempre se tienen los medios económicos para cubrirla, ahora bien si se contempla que una necesidad pública es urgente y real, no se puede esperar a que se tenga el monto económico para cubrir todas las indemnizaciones y hasta entonces poder

expropiar, pero lo que si se puede es establecer un plazo no tan largo por ejemplo algunos estados de la república y el mismo Distrito Federal al señalar:

**Ley de Expropiación para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia federal:**

Art. 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."

**Ley de Expropiación para el Estado de Veracruz. Llave.**

Art. 22: "La indemnización de pagará de inmediato de ser posible, en los demás casos el Ejecutivo fijará la forma y los plazos en que éste deberá pagarse, los que no excederán; nunca del término de un año..."

**Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato.**

Art. 30: "La indemnización deberá cubrirse a más tardar en un año a partir de la fecha en la que la Declaratoria surta sus efectos, pero, para que dicha Declaratoria pueda ejecutarse deberá entregarse al particular afectado por lo menos el cincuenta por ciento del monto de la indemnización."

**Ley de Expropiación del Estado de Michoacán de Ocampo.**

Art. 21: "Toda indemnización deberá pagarse íntegramente y de contado. El Ejecutivo y los Ayuntamientos no podrán disponer de fondos para hacer el pago, que afecten fuentes de ingreso fuera del término que les falte para cumplir su período gubernativo."

**Ley reglamentaria del artículo 209 de la Constitución Política Local (Estado de México).**

Art. 22: "La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de veinte años."

Como se observa la diferencia entre el plazo para indemnizar varia notablemente de un Estado a otro y en el cual el unico perjudicado es el sujeto expropiado, como lo menciona J.L. Villar Palasi : "un principio elemental de justicia, la igualdad de los particulares ante las cargas

públicas, se quebrantaría si el particular sufriera un gravámen exclusivo. Para esos casos el interés social que se satisface debe simultáneamente amparar a quien sufre un perjuicio, otorgándole una justa y necesaria compensación, indemnización o justo precio".<sup>50</sup>

Retomando la idea de que la Constitución no señala un plazo para el pago de la indemnización, el maestro Gabino Fraga menciona "Respecto de la época en que debe efectuarse la indemnización, el texto constitucional no la fija con precisión, pues solamente habla de que las expropiaciones se harán mediante indemnización. Este precepto es diferente del que existía en la Constitución de 1857, en el que se disponía que la propiedad privada solo podía ser ocupada previa indemnización.

"Ha existido una seria controversia sobre si los términos de la Constitución de 1917 tienen el mismo sentido que los de la Constitución de 1857, a pesar del cambio de palabras.

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

"a) No existiendo ninguna disposición expresa en el texto constitucional, no hay motivo para considerar que la indemnización pueda ser *a posteriori*.

---

<sup>50</sup> Citado por SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit., p. 444.

"b) Como la expropiación es una venta forzada que se impone a un particular, y como la venta supone, a falta de cláusulas expresas la simultaneidad en el cumplimiento de las obligaciones del vendedor y del comprador, el propietario no puede ser desposeído mientras el comprador, que es el Estado, no cumpla con la obligación que tiene de pagar el precio.

"c) La palabra "mediante" usada por el texto constitucional, de ninguna manera significa que la indemnización pueda ser *a posteriori*, pues dicho término es empleado en otros artículos de la misma Constitución en el sentido de significar un acto previo para la realización de otro. Por ejemplo, cuando el artículo 14 de la Constitución dispone que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus posesiones o derechos, sino mediante juicio, está significando claramente con el término "mediante" la necesidad de que el juicio sea previo a la privación que en el propio precepto se prevé".<sup>51</sup>

Tenemos entonces que el cambio de la palabra "previa" por "mediante" en la Constitución ha llevado a realizar estudios en contrario, ya que actualmente en la propia Constitución la palabra "mediante" se ha interpretado como previa, simultánea y posterior y varía según la interpretación en particular que se haga del precepto que se este analizando.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido que como la indemnización en caso de expropiación es una garantía de acuerdo al artículo 27 Constitucional, es necesario que sea pagada si no en el

---

<sup>51</sup> FRAGA, Gabino, Ob. Cit., p. 387.

momento preciso del acto posesorio, si a raíz del mismo, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrirla es violatorio de garantías.

Compaginando las ideas anteriores, se ve que la Constitución deja definitivamente la labor de fijar los plazos para el pago de la indemnización a las leyes secundarias, toda vez que de la interpretación y aplicación de la palabra "previa" por "mediante" en el segundo párrafo del artículo 27 Constitucional se llega a la conclusión de que dicha indemnización puede ser simultánea o posterior a la declaratoria de expropiación y en este último supuesto, surge la pregunta ¿Qué tan posterior? para responder de forma general la Constitución señala en el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27:

"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...."

Indudablemente a esa ley a la que le corresponde fijar las reglas generales en materia de expropiación es a la Ley de Expropiación publicada el 25 de noviembre de 1936, la cual inicialmente en su artículo 20 disponía "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." Basicamente éste artículo daba también la facultad para que la autoridad expropiante fuera la que fijará el plazo en que debía pagarse la indemnización y sólo advertía que no fuera mayor de diez años.

El texto de éste artículo 20 no varió, como todo el texto original de la Ley de Expropiación durante más de cinco décadas. con excepción del anexo de la fracción III del artículo primero de la misma ley, fue hasta el 1o. de enero de 1994 cuando entró en vigor la más reciente reforma que en el artículo 20 menciona: "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."

Con esta reforma se concluye que el plazo se redujo considerablemente, ya que de contemplar diez años como máximo plazo se llegó al término de un año a partir de la declaratoria de expropiación como actualmente rige, sin embargo la mencionada reforma a la Ley de Expropiación será analizada en el último apartado del presente capítulo.

#### **4.3 BASES PARA FIJAR LA CUANTIA DE LA INDEMNIZACION.**

El monto a pagar en una indemnización es un punto discutido dentro de la institución de la expropiación, ya que se está hablando del elemento por el cual se le cambio un bien a un particular, es decir esta cuantía es lo que le quedará al particular expropiado del bien que era de su propiedad, por tanto se verán algunos sistemas por medio de los cuales se fija la indemnización en varios países donde opera esta figura jurídica y de los cuales hace referencia el profesor Miguel Acosta Romero:

"1. Sistema administrativo. El justo precio lo fija exclusivamente un tribunal administrativo, controlado por el Estado. Dentro de éste sistema, el

tribunal es un simple control extraordinario, al que le dan fuerza de cosa juzgada a sus resoluciones.

"2. Sistema del Jury. En Francia existe la comisión arbitral de valuación que es un organismo que en el procedimiento de expropiación se encarga de fijar el monto de las expropiaciones por el expropiante a los propietarios.

"Esta comisión, fue reemplazada por un juez o árbitro inmobiliario competente para pronunciar la transferencia de la propiedad fija igualmente la indemnización, que luego puede ser apelada con efectos suspensivo ante una cámara especializada de la Corte de Apelación. Como se ve en Francia, el procedimiento tiene un faz administrativa y una faz judicial.

"3. Sistema judicial. La indemnización la fija sin perjuicio de peritos o cualquier clase de asesoramiento.

"4. Sistema de control complejo. Esta denominación comprende a todo sistema en que la indemnización es fijada por comisiones arbitrales especiales, formada por peritos árbitros y frecuentemente por magistrados-peritos. Responde a una tendencia renovadora. Todos estos sistemas admiten recursos de apelación, sea ante las autoridades judiciales o ante comisiones especiales. Son sistemas no bien definidos o netos como los anteriores.

"En nuestro país, tomando en cuenta el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, la indemnización se pagará tomando el

valor fiscal, ya que el particular, paga impuestos sobre esa base, determinado así el valor del inmueble.”<sup>52</sup>

Del último criterio se desprende que la constitución hace referencia a un sistema fiscal, sin embargo parecía del todo injusto esa forma de fijar el monto de la indemnización, ya que por lo general los particulares no tienen catastrados sus bienes inmuebles en su valor comercial, si no que regularmente el valor catastral es menor al valor comercial.

El texto original de la fracción VII del artículo 27 constitucional en su primer párrafo disponía que el precio que se fijará como indemnización se basaría en la cantidad que apareciera en las oficinas catastrales, pero así mismo agregaba que ésta cantidad se aumentaría con un diez por ciento y el resultado sería el valor a pagarse al particular, pero si el Estado por años recibía impuestos muy bajos, y el particular de alguna forma lo hacía con toda intención se decidió que no existía base alguna para pagarle el diez por ciento más del importe del valor catastral por muy bajo que fuera ese diez por ciento. No obstante lo anterior el particular era el único afectado aún con sus propios actos al no declarar el valor real de sus bienes ante el catastro, pero él en ningún momento determina o decide si desea que se le expropie o no, por tanto considero que al ser un acto potestativo de la autoridad en el cual no interviene la voluntad del particular, al expropiarle debe mediar una indemnización justa, la cual no le origine un daño grave en su patrimonio, siendo éste el objeto de la indemnización, tal y como lo menciona Manuel María Díez "La indemnización tiene por objeto cubrir, mediante el pago de una suma de dinero, el valor económico del bien

---

<sup>52</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Ob. Cit., p. 443.

expropiado y el perjuicio que la pérdida del mismo origina a su dueño, por lo que dicha suma debe fijarse tomando en cuenta el daño económico que el expropiado sufra y nada más. De allí, entonces, que la fijación del monto se haga analizando todos los factores en juego en cada caso concreto. Es por tal motivo que la doctrina dice que no puede admitirse un criterio único, cualquiera que este sea, ya se tome como base el valor de reposición, el valor de uso, etc.. Un criterio útil y su aplicación dependerán de las circunstancias de cada caso, aunque generalmente el valor venal del bien es el índice básico que permite llegar a establecer un elemento de la justa indemnización a pagar al expropiado." <sup>53</sup>

Por todo lo anterior se consideró que el sistema de valuación del bien era injusto, ya que si el particular adquiere un bien y éste ya está catastrado o bien se fija en el momento de adquirirlo, el Estado fija la base para calcular los impuestos sobre ese monto, y el particular tendría que estar pendiente de solicitar se revalúe su bien cada vez que sufra una mejora o un deterioro y más aún puede suceder que ese inmueble adquiera una plusvalía por las mejoras en la zona geográfica de su ubicación entre otras más y entonces cada que ocurriera un cambio dedicarse a revaluar su bien inmueble, y para dar una posible solución a este problema el maestro Gutiérrez y González opina: "En todo caso la Ley de Expropiación, y la Constitución misma se deben reformar en el sentido de que al decretarse la expropiación, se debe hacer siempre un avalúo comercial del bien, haciéndole un cálculo promedio de su valor en los cinco años anteriores, para que del valor real comercial del mismo, que eso debe ser lo que se le pague al particular, se le deduzcan las sumas que resultaran como

---

<sup>53</sup> MARIA DIEZ, Manuel, Ob. Cit. .p. 274-275.

diferencia entre los impuestos que le hubieran correspondido pagar conforme a ese precio real, y los que en verdad hubiere cubierto." <sup>54</sup>

Por lo anterior, la reforma a ésta disposición que entró en vigor el primero de enero de 1994 es la siguiente en su artículo 10 a la Ley de Expropiación señala que el precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado sera 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.

Con esta reforma se depura en teoría todos los problemas que surgían con motivo de la aplicación del sistema de valuación fiscal, sin embargo ésta sólo se aplicará a las expropiaciones que se realicen a partir de la entrada en vigor de ésta reforma según el artículo tercero transitorio publicado en el Diario Oficial de la Federación, con lo que se deja subsistente la fijación de los montos de indemnización con anterioridad a ésta reforma.

Ahora bien, una vez fijado el monto de la indemnización si el particular no esta conforme con éste, la Ley de Expropiación señala el procedimiento a seguir conforme a los siguientes artículos:

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

---

<sup>54</sup> GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Ob. Cit., p.832.

Art. 12.- "Contra el auto del juez que haga la designación de peritos no procederá ningún recurso."

Art. 13.- "En los casos de renuncia, muerte o incapacidad de alguno de los peritos designados, se hará nueva designación dentro del término de tres días por quienes corresponda."

Art. 14.- "Los honorarios de cada perito serán pagados por la parte que deba nombrarlo y los del tercero por ambas."

Art. 15.- "El juez fijará un plazo que no excederá de sesenta días para que los peritos rindan su dictámen".

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

Art. 17.- "Contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no cabrá ningún recurso y se procederá al otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el interesado o en su rebeldía, por el juez."

El procedimiento a seguir en caso de controversia en lo que respecta al monto de la indemnización, tratándose de **carácter federal**, es decir cuando se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, se tramita ante un Juez de Distrito y se sigue un juicio especial, según las normas establecidas por el Código Federal de Procedimientos Civiles, el cuál en su capítulo IV, señala el procedimiento de avalúo en los casos de expropiación:

Art. 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."

Art. 522.- "El Ministerio Público Federal ocurrirá al tribunal competente, aportando los datos indispensables para el exacto conocimiento de los bienes o derechos que han de valuarse, y, en

el mismo escrito, nombrará perito de su parte, y propondrán tercero para el caso de discordia."

Art. 523.- "De la promoción, se correrá traslado al expropiado, con las copias de ley, señalándole el término de cinco días para que nombre perito de su parte, y manifieste si está conforme con la proposición del tercero, hecho por el Ministerio Público."

Art. 524.- "Si el expropiado hiciere el nombramiento de su perito, y estuviere conforme con el nombramiento del tercero propuesto por el Ministerio Público, previa aceptación y protesta de los peritos, les fijará, el tribunal, el término que estimare suficiente para rendir su dictamen, según la naturaleza de los bienes que hayan de valuarse y la situación de la misma."

Art. 525.- "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 resultare 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 señala y con vista de los correspondientes dictámenes, fijara el valor que estime justo, exponiéndolo, con la amplitud y precisión necesaria para la ilustración del tribunal, las razones en que apoye su parecer."

Art. 526.- "Con vista del dictamen del perito tercero, pronunciará el tribunal su resolución."

Art. 527.- "Si la parte expropiada no estuviere conforme con la proposición del perito tercero hecha por el Ministerio Público, el nombramiento lo hará el tribunal."

Art. 528.- "Fijada judicialmente el importe de la expropiación, se procederá al otorgamiento de los títulos que correspondan conforme a la ley, poniéndose la cosa a disposición de la autoridad, si no ha tomado ya administrativamente posesión de ella, y, el precio, a la disposición de la parte expropiada."

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

Art. 529.- "Si la parte expropiada no nombrará perito dentro del término de cinco días a que se refiere el artículo 523, lo hará el tribunal, en su rebeldía, y, si se opusiere al procedimiento de valuación, se dará éste por terminado, y el Ministerio Público formulará demanda en contra de dicha parte, en los términos

dispuestos por el libro segundo; conforme a los cuales se seguirá el juicio, hasta su conclusión."

Ahora bien, cuando se trata del Distrito Federal en **materia local**, así mismo en los Estado de la república se llevará un juicio especial según las normas especificadas en las legislaciones en materia de expropiación de los respectivos Estados; y se tramitará ante un Juez del ramo Civil de Primera Instancia, según lo estipulado en los siguientes ordenamiento jurídicos:

Art. 21 de la ley de Expropiación para el Estado de Veracruz. Llave: "Cuando se controvierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, se hará la consignación ante una Sociedad Nacional de Crédito y a disposición del Juez de Primera Instancia del Ramo Civil que corresponda, quien fijará a las partes el término de tres días para que designen sus peritos, a partir de la redicación del asunto, con apercibimiento de designarlos en rebeldía si aquellos no lo hacen, también se les prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito en discordia; y si no lo nombraren, será designado por el Juez."

Art. 10 de la Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato: "Cuando se controvierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior se hará la consignación al Juez de Primera Instancia que corresponda, según la ubicación de la cosa expropiada, quien fijará a las partes el término de 3 días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designarlos el Juez en rebeldía, si aquéllas 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."

Art. 9 de la Ley de Expropiación para el Estado de Michoacán de Ocampo: "Para la fijación de su importe cuando las mejoras o deterioros se hayan hecho valer y aprobado ante el Ejecutivo, éste hará la consignación de su contenido al Juez de Primera Instancia de la Cabecera del Distrito en que esté ubicado el bien; y ante quien el inconforme se presentará dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha en que se le haya notificado personalmente el acuerdo de consignación. Si no se presenta, el procedimiento se seguirá en su rebeldía..."

#### 4.4 FORMA DE PAGO EN LA INDEMNIZACION.

Al respecto es necesario atender el concepto de indemnización manejado con anterioridad en el presente trabajo de investigación para desprender de él la forma de su pago, así tenemos que la indemnización es la suma de dinero que el Estado va a pagar al propietario del bien afectado por una expropiación por la desposesión de su propiedad privada.

Este concepto nos deja ver claramente que la forma de pago es indudablemente dinero de curso legal.

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

"En nuestro concepto tal forma de indemnizar no es ilegal. No significa otra cosa sino que al particular expropiado se le da un título en el cual el Estado se reconoce deudor por cantidad determinada de dinero pero la obligación de pagar en esa especie indudablemente existe, a pesar de que queda aplazada la fecha del vencimiento del bono respectivo."<sup>55</sup>

Existe uniformidad en los criterios de los estudiosos del Derecho respecto a la forma de pago de la indemnización, sin embargo y no obstante que este punto en particular no representaba mayor problema, el mismo fue objeto de las reformas de enero de 1994, para contemplar únicamente el dinero como una de las formas par cubrir la indemnización, asimismo pueda ésta ser cubierta en especie según el artículo 20 de la Ley de Expropiación

---

<sup>55</sup> FRAGA, Gabino, Ob. Cit., p. 388-389.

en el cual menciona que será cubierta en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.

No se puede determinar con claridad a que se refiere el legislador al agregar como una opción del pago, el pago en especie, aunque es de importancia aclarar que indudablemente da una alternativa a la autoridad expropiante para cubrir esa obligación no necesariamente en dinero, pero surge ahora entonces la duda de a que tipo de bienes o cosas son con las que se puede cubrir una indemnización, pienso que pudo haber surgido de una necesidad urgente de proporcionar al particular, por ejemplo un lugar donde vivir y poder cubrir esa necesidad con otro bien inmueble, sin que el Estado tenga que contar con una cantidad determinada para indemnizar en forma inmediata, o bien analizando cada caso en particular en los cuales pueda cubrirse con predios, departamentos en condominios, casa habitación, fincas, bonos de la deuda pública, etc., de acuerdo a las necesidades primarias de cada particular expropiado.

#### **4.5. REDUCCION DEL PLAZO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACION EN EXPROPIACIONES POR CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA.**

Después de conocer los elementos esenciales de una institución jurídica como lo es la expropiación, considero que en este último punto y por cuanto hace a la reducción del plazo para el pago de la indemnización se debe establecer como plazo máximo para cubrirla el de **CINCO AÑOS** debiendo elevarse dicho plazo al plano constitucional, es decir que se establezca en nuestra Carta Magna que la expropiación sólo podrá hacerse

por causa de utilidad pública y mediante indemnización la cual será en moneda nacional salvo convenio de pago en especie y en un plazo máximo de cinco años.

Pienso que el plazo ideal para cubrir la indemnización es de cinco años, ya que si se observa el plazo que contemplaba la Ley de Expropiación que era una máximo de diez años, éste resulta tan largo que daña claramente el patrimonio del particular expropiado, toda vez que si se realiza una expropiación, y a los diez años se indemniza al particular el monto de la indemnización en el transcurso de todo ese tiempo perdió considerablemente su valor adquisitivo, además de haber cambiado las circunstancias sociales, culturales y económicas del particular, y mas aún si se contempla que actualmente todavía existen algunas legislaciones, como en el Estado de Michoacán que fija un período máximo de seis años, y Estado de México que señala como plazo máximo veinte años para el pago de la indemnización, lo cual resulta totalmente desequilibrado si se llegará a ocupar todo ese lapso de tiempo en pagar una indemnización.

Ahora bien, respecto a la última reforma del plazo para cubrir la indemnización esta fija como plazo máximo un año lo cual resulta una reducción un tanto cuanto precipitada, ya que en la exposición de motivos de los legisladores de la reforma menciona que será de un año, salvo los casos en que por la magnitud de la inversión, la indemnización no pueda cubrirse dentro de dicho plazo; por tanto si se toma en cuenta la situación económica tan crítica por la que atraviesa actualmente el país no se encuentra el mismo en las condiciones ideales para cubrir en tan sólo un año las expropiaciones realizadas y más aún al modificar el artículo 10 de la

ley de expropiación, respecto al monto a indemnizar, el cual va a ser el valor comercial de los bienes inmuebles; y si el objeto es otorgar una mayor seguridad jurídica a los particulares en los procedimientos expropiatorios, acorde con los tiempos actuales, no se puede determinar un lapso tan largo como son diez años ni tan breve como lo es un año, es por lo que pienso que el plazo ideal debe ser un máximo de cinco años.

Además de establecer el pago en moneda nacional, el legislador debe dar la alternativa a la autoridad expropiante de convenir el pago en especie, de esta forma facilita a la autoridad la forma de pago, contemplando diversos supuestos con los cuales pueda cubrir las necesidades del expropiado.

El problema, pienso que radica en el hecho de que la Constitución no establece una época exacta para cubrir la indemnización, y lo único que señala es que debe indemnizarse y nada más; y deja a las leyes secundarias, determinar la época de pago, pudiendo establecer estas un pago previo, simultáneo o posterior a la expropiación, sin embargo para que puedan establecer el pago posterior se supone debe existir una causa irrefutable de que sea posterior, y guardar una relación con las posibilidades financieros del Estado, ya que en caso contrario el expropiado sufriría perjuicio respecto a otros y se estaría rompiendo con el principio de igualdad de todos los individuos frente a las cargas públicas.

Por lo anterior aprecio que el mencionado plazo debe ser contemplado por la Constitución ya que de esta forma no deja a las entidades federativas la completa libertad de establecer un plazo que pueda

resultar perjudicial al particular expropiado, y de esta manera consolidar a la expropiación como una garantía constitucional, dejándole a la legislaturas de los Estados la opción de indemnizar en el período de tiempo que le permita su situación financiera, siempre y cuando no exceda de cinco años, y en consecuencia las disposiciones en contra deberán ser consideradas inconstitucionales.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La expropiación es un acto soberano del Estado, por medio del cual priva a un particular de un bien de su propiedad, por una causa de utilidad pública y mediante indemnización.

**SEGUNDA.-** La indemnización es la suma de dinero generalmente, pudiendose dar el caso de un pago en especie que el Estado da al propietario del bien afectado por una expropiación.

**TERCERA.-** Los elementos constitutivos de la expropiación son: el fin que determina una expropiación (la utilidad pública); los sujetos expropiante y expropiado; el bien objeto de la expropiación; la indemnización a pagar y el procedimiento expropiatorio.

**CUARTA.-** La expropiación es una garantía constitucional, ya que se esta reconociendo en ella la propiedad privada de los particulares, de la cual no se le puede privar si no es por una causa de utilidad pública y mediante indemnización.

**QUINTA.-** La utilidad pública comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común y éste variará según las circunstancias de tiempo, lugar y condiciones políticas, económicas y sociales.

**SEXTA.-** Los bienes susceptibles de una expropiación son todos aquellos que sean necesarios para la satisfacción del bien común excepto el dinero y las cosas futuras.

SEPTIMA.- El recurso de revocación es la instancia que tiene el afectado por un decreto expropiatorio, en contra de ese decreto cuando considera que la autoridad administrativa debe revocar su decreto de expropiación.

OCTAVA.- El recurso de reversión es el derecho que tiene el afectado al cual se le expropio un bien por causa de utilidad pública de solicitar al Estado la devolución de ese bien al no ser aplicado para satisfacer esa necesidad pública en el plazo de cinco años.

NOVENA.- La palabra "mediante" dentro del texto constitucional significa que debe mediar una indemnización en la expropiación sin que en ningún momento se refiera a que la indemnización pueda ser posterior al acto expropiatorio.

DECIMA.- El plazo de diez años que contemplaba la ley de expropiación del Distrito Federal y que actualmente fijan algunas legislaciones de la materia estatales, así como el plazo de veinte años -como es el caso del Estado de México- resulta totalmente largo e inusual ya que por lo regular no se llega a ocupar todo ese tiempo para indemnizar, pero si se llegara a dar el caso de utilizarse, no resultaría de ninguna manera compensable para el expropiado, por lo tanto éstos plazos resultan inaplicables.

DECIMO PRIMERA.- El periodo de un año para indemnizar que actualmente maneja la Ley de Expropiación para el Distrito Federal y algunos Estados como el de Veracruz, y Guanajuato, más la forma de fijar la cuantía de la indemnización que se basa en el valor comercial del bien inmueble, sin ser nunca inferior al valor catastral, eleva considerablemente

el egreso por parte del Estado para aplicarlo a la indemnización, y si tomamos en cuenta la situación por la que en estos momentos atravieza el país resulta ser un periodo un tanto estrecho para cumplir cabalmente con la mencionada indemnización.

**DECIMO SEGUNDA.-** Un plazo que resulte aplicable es un máximo de cinco años para indemnizar en caso de expropiaciones por causa de utilidad pública, toda vez que al establecerse como un periodo máximo, deja la libertad a las legislaciones locales para establecer un plazo menor según lo permita su economía.

**DECIMO TERCERA.-** Debe fijarse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un plazo para el pago de la indemnización, dejando a las legislaturas estatales la facultad de establecer un plazo según la situación financiera de cada una, sin exceder del plazo fijado constitucionalmente.

**DECIMO CUARTA.-** Debe dejar la constitución la opción a la autoridad expropiante de realizar el pago no necesariamente en dinero de curso legal sino que también de pago en especie según se convenga.

**DECIMO QUINTA.-** Debe agregarse al segundo párrafo del artículo 27 constitucional el plazo de la indemnización en la expropiación, para quedar: "La expropiación sólo podrá llevarse a cabo por causa de utilidad pública y mediante indemnización, la cuál será en moneda nacional salvo convenio de pago en especie y en un plazo máximo de 5 años."

**BIBLIOGRAFIA****DOCTRINA:**

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 1ª ed., México 1989, p.p. 955.
- 2.- BAEZ MARTINEZ, Roberto, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Trillas, 1ª ed., México 1990, p.p. 220.
- 3.- BERLIRI, Antonio, Principios de Derecho Tributario Vol. II, Madrid 1971, p.p. 380.
- 4.- CANASI, José, Derecho Administrativo Parte Especial Vol. IV, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1977, p.p. 641.
- 5.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso, Editorial Limusa S.A. de C.V., 3ª reimpresión, México 1995, p.p. 205.
- 6.- FORSTHOFF, Ernest, Tratado de Derecho Administrativo, Editorial Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1958, p.p. 768.
- 7.- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 33ª ed., México 1994, p.p. 506.
- 8.- GALINDO GARFIAS, Ignacio, Derecho Civil, Editorial Porrúa, 1ª ed., México 1991, p.p. 277.

- 9.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Editorial Porrúa, 1ª ed., México 1993, p.p. 1119.
- 10.- LARES, Teodosio, Lecciones de Derecho Administrativo, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 1978, p.p. 407.
- 11.- MARIA DIEZ, Manuel, Derecho Administrativo Tomo IV, Editorial Libreros Bibliográfica Olmeca, Buenos Aires 1969, p.p. 619.
- 12.- MARTINEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo Segundo Curso, Editorial Harla "Colección Textos Jurídicos Univesitarios, 1ª ed., México 1991, p.p. 452.
- 13.- PENICHE LOPEZ, Edgardo, Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil, Editorial Porrúa, 10ª ed., México 1975, p.p. 320.
- 14.- PEREZ DE LEON E., Enrique, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Editorial Porrúa, 14ª ed., México 1993, p.p. 285.
- 15.- ROJINA VILLEGAS, Rafael, Derecho Civil Mexicano, Obligaciones Tomo V Vol. II, Editorial Porrúa, 5ª ed., México 1985, p. 736.
- 16.- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Editorial Porrúa, 16ª ed., México 1995, p.p. 900.

**LEGISLACION:**

- 1.- Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal. 59a. Edición.
- 2.- Código Federal de Procedimiento Civiles.
- 3.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4.- Ley Agraria.
- 5.- Ley de Aguas Nacionales. 2a. Edición.
- 6.- Ley de Expropiación para el Distrito Federal de carácter local, y para toda la República en materia federal .
- 7.- Ley de Expropiación para los Estados de :
  - Guanajuato
  - México
  - Michoacán
  - Veracruz
- 8.- Ley Federal de Caza.
- 9.- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. 27a. Edición.

10.- Ley Forestal. 1a. Edición.

11.- Ley Minera. 1a. Edición.

12.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 27a. Edición.

13.- Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. 2a. Edición.

### **OTRAS FUENTES CONSULTADAS**

1.- ALCALA ZAMORA, Luis, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasa S.R.L., 17ª ed., Buenos Aires 1983, p.p. 1070.

2.- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VI P.Q., Editorial Heliasta, 21ª ed., Buenos Aires 1989, p.p. 542.

3.- ESCRICHE, Joaquin, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, M-Z Tomo IV, reimpresión, Editorial Temis, Bogotá-Colombia 1991, p.p. 690.

4.- PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Diccionario para Juristas, Editorial Mayo Ediciones S. de R.L., 1ª ed., México 1981, p.p. 1439.