



**UNIVERSIDAD LATINA S. C.**

**Incorporada a la Universidad Nacional  
Autónoma de México**

**"LA UTILIDAD PÚBLICA EN EL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACIÓN"**

**T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
MOISÉS TEPALT ALARCÓN.**

**ASESOR:  
LIC. DAVID HERNÁNDEZ LÓPEZ**

**MÉXICO D. F**

**2006**



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.

# **“LA UTILIDAD PUBLICA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA EXPROPIACION”**

## INDICE

### Introducción

### Capítulo I

#### La Expropiación

1.1 Antecedentes.	1
1.1.2 Roma.	1
1.1.3 España.	3
1.1.4 Francia.	5
1.1.5 México.	6
1.2 Concepto.	11
1.3 Naturaleza Jurídica.	14
1.4 Elementos de la expropiación.	20

### Capítulo II

#### La Causa de la utilidad pública

2.1 Concepto de Utilidad Pública.	31
2.2 Características.	37
2.3 Base legal de la utilidad pública.	38
2.4 Autoridades facultadas para decretar la utilidad pública.	47

Capítulo III	
La Utilidad Pública en la Expropiación	49
3.1 Poder del Estado para determinar la utilidad pública en la expropiación	51
3.2 Consecuencias de la declaración de la utilidad pública en la expropiación.	55
3.3 Criterios Jurisprudenciales.	56
Capítulo IV	
El Procedimiento de Expropiación	63
4.1 Autoridades competentes.	68
4.2 Fundamento legal.	74
4.3 Ejecución de la Expropiación.	78
4.4 Recursos.	89
Conclusiones	100
Bibliografía	102

## INTRODUCCIÓN

Una de las finalidades del derecho es de preservar la paz social, para que los miembros de la sociedad puedan realizar sus fines personales y consecuentemente, se fortalezca el Estado en su estructura social y en sus relaciones con otras entidades de la misma naturaleza.

Por eso desde el derecho Romano se ha tenido como especial interés el proteger los derechos de los particulares y uno de ellos es el derecho de la propiedad respecto de bienes muebles e inmuebles.

Por eso la institución de la propiedad privada en el derecho Romano fue ampliamente desarrollada en su estructura y sus características ha llegado hasta nosotros claro está con los elementos de la protección de los particulares que se han ido desarrollando a través del devenir histórico del hombre.

Aunque si bien es cierto, a través del tiempo se ha ido perfeccionando el concepto de utilidad pública y el pago de la indemnización como lo veremos en el presente trabajo.

Esta figura de la utilidad pública es lo que constituye el objeto de esta investigación, dado que como veremos se ha ido perfeccionando a efecto de establecer una armonía social cuando se aplica la expropiación y se afecta la propiedad privada de un particular, lo que a nuestro modo de ver la utilidad pública en la expropiación constituye uno de los conceptos más elevados en la estructura jurídica moderna.

## CAPÍTULO 1

### LA EXPROPIACIÓN

#### 1.1 Antecedentes

La expropiación es un instituto de derecho que se ha venido perfeccionando a través del tiempo, desde el derecho Romano hasta nuestros días, debido a que en su concepción se enfrenta 2 ámbitos de intereses que es el del particular y el del Estado que en el desarrollo de las sociedades desde el punto de vista jurídico, ha tomado una influencia recíproca para su tutelaje legal, siendo claro que se ha buscado la armonización del Derecho de los particulares y del interés público teniendo su fundamento los antecedentes en el derecho Romano.

##### 1.1.2 Roma

En el derecho Romano la expropiación no se encontraba como una institución jurídica consagrada en normas, sino que daba de hecho para realizar muchas y grandes obras. Esto nos hace pensar que no estaba desarrollado este principio, ya que todos los casos de expropiación se pueden considerar como abusos de poder, más que aplicaciones de un principio general.

Los romanos no conocieron como principio la expropiación por causa de utilidad pública, aunque se encuentren ciertos casos en que los particulares fueron expropiados por interés general; como el caso de la

reparación o arreglo de los acueductos de Roma para el restablecimiento de una vía pública.

En cuanto a la forma de pago, se puede apreciar que no siempre se hacía en metálico; a veces se hacía una verdadera permuta al entregársele al expropiado un bien de valor equivalente a aquel del que había sido desposeído.

"Es común entre los comentaristas del Derecho Romano la creencia falsa de que para los romanos la propiedad no tenía limitaciones, que era irrestricta, nada más erróneo sin embargo, el derecho de la propiedad entre los romanos, a pesar de su carácter absoluto, siempre ha tenido limitaciones, unas en interés de los vecinos y otras en interés público. Entre las primeras tenemos limitaciones que van desde los tiempos de las 12 tablas, como la de dejar un espacio de dos pies y medio en los confines del fundo, la de no variar el curso natural de las aguas, limitación sancionada con la *actio aquae pluvial arcendae* (acción de retención del agua pluvial); otras limitaciones posteriores tales como dejar que las ramas del árbol del vecino caigan sobre el predio a una altura de quince pies, dejar pasar al vecino a que recoja los frutos de sus árboles, impedir que el vecino haga demoliciones y obras peligrosas en su predio, si la construcción vecina amenaza ruina puede obligarse al dueño a que la repare y el pretor puede obligarlo a dar la *cautio damni infecti* (caución de daño inminente). En interés público, los propietarios ribereños debiendo sufrir el uso público del río, deben cuidar las vías y caminos con los que limitan, no debían demoler libremente, necesitaban permiso, cuando se hacía una obra de utilidad pública que exigiera la disposición de un terreno particular, si el propietario no accedía, de grado era expropiado, pero se le indemnizaba, si se descubría una veta, podía

expropiarse contra la voluntad del dueño del terreno, dándosele por disposición de Graciano y Valentiano una décima a él y otra al fisco".<sup>1</sup>

### 1.1.3 España

La institución de la expropiación adquirió un notable desarrollo, en sus leyes limitaba el poder del monarca, pues la justa causa o el bien común era condición indispensable para que se llevara a cabo.

No es hasta los años MCCLVI y MCCLXIII en el que Alfonso X el Rey sabio dicta el primer escrito, en el cual se encuentran las dos primeras leyes en las que se consignan principios de expropiación, la Ley 2ª Del Título Primario de la partida 2ª establece:

"Si por aventura gelo oviese menester de facer alguna cosa en ello que se tornase procomunal de la tierra, tenuto es por derecho de la dar ante buen cambio que vala tanto o mas, de guisa que el finque pagado a bien vista de hombres buenos".<sup>2</sup>

La Ley 31 del Título 18 de la partida 3ª agrega:

"Si el rey la oviese menestar por facer alguna lavor o alguna cosa que fuese procomunal del reino, así como si fuese alguna heredad en que oviese de facer castillo, torre o puente o alguna otra cosa semejante de estas que tornase a proamparamiento de todos o de algún lugar señaladamente. pero esto de ven facer en una de estas dos maneras: dándole cambio por ello primeramente, o comprándolo según que valiera".<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> BRAVO VALDÉZ; Beatriz y otro primer curso de Derecho Romano Editorial Pax-México Pág. 223

<sup>2</sup> PERA VERDAGUER, Francisco, Expropiación Forzosa, 1970, Barcelona 2ª. Edición Pág. 33

<sup>3</sup> IDEM.

La primera de las leyes se puede interpretar de la siguiente manera:

Si por alguna cosa se tuviera la necesidad de tomar una heredad porque el Emperador quisiera hacer alguna cosa en el, se tomará la tierra teniendo el derecho a un cambio que valga tanto o más que la finca.

La segunda establece: Si el rey tiene la necesidad de hacer otra labor o alguna cosa perteneciente al reino, así como hacer un castillo, torre, puente o alguna otra cosa semejante a estas, se hará de dos maneras: primeramente dándole cambio por su heredad o comprándola según lo que valga.

En el Derecho Español la configuración de la expropiación se introduce con la ley de 17 de julio de 1836. Las constituciones sucesivas le prestarán un respaldo constitucional expreso. La constitución liberal de 1869 estableció entre las reglas básicas de garantía una nueva, el sistema judicial que proviene también de Francia para el acuerdo expropiatorio y para la fijación de la indemnización. Tras la constitución canivista de 1876 el artículo 10 que vuelve al sistema administrativo pero que a cambio de ello constitucionaliza una garantía judicial ejercitable por la técnica interdictal sobre la vía de hecho, se dicta la segunda ley general de expropiación la del 10 de enero de 1879. Esta persiste aún durante la II república, no obstante el cambio de orientación sobre el tema de su constitución, que prevé incluso la posibilidad de expropiaciones no indemnizadas.

La constitución de 1978 en su artículo 33.3 establece "nadie puede ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública de interés social, mediante la correspondiente indemnización y de

conformidad con lo dispuesto con las leyes” sobre la anterior formulación constitucional, ya mas amplia de lo que preveía la ley general de 1879 y sobre todo por el desbordamiento del cuadro que esta ofrecía, producido por una multitud de leyes especiales, se redactó la ley de expropiación forzosa actualmente vigente de 16 de diciembre de 1954.

"La Ley de Expropiación Forzosa introduce un nuevo concepto de expropiación forzosa, limitado a la adquisición de inmuebles por razón de obras públicas; altera aspectos sustanciales de la regulación de la institución, sistema de valoración, elementos subjetivos, entre otros. Propone una sistematización de supuestos especiales de expropiación que intenta reunir en su solo texto para excluir la necesidad de leyes especiales; impone por primera vez el principio general de responsabilidad patrimonial de la Administración.

La constitución de 1978 no ha alterado los perfiles de la institución que permanecen invariables en el artículo 33.3 sin otra particularidad".<sup>4</sup>

#### **1.1.4.- Francia**

Se encuentran algunos datos sobre la expropiación y es el año de 1303 en el que Felipe el Hermoso en una de sus ordenanzas dice:

“Acontece que los poseedores de las cosas que se destinan para la iglesia o para las casa de los párrocos que tengan que construirse de nuevo cerca de la ciudad, no como cosa superflua sino como una necesidad de adquirirlas, para expropiarlas deben ser liquidadas al justo precio”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo, La Potestad Expropiatoria, 6a Edición, Editorial Civitas. España 1999  
Pág. 207 y 208

<sup>5</sup> B. CUÉLLAR, Alfredo, Expropiación y Crisis en México, 1940 México. Pág. 14

Siglo XVIII.- El derecho inviolable de la propiedad es confirmado en la Declaración de los Derechos del Hombre y en su artículo 17 se establece: "Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, a no ser, cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de un modo evidente y bajo la condición de una justa y previa indemnización".<sup>6</sup>

Esta declaración señala el único caso en que el particular podía ser privado de su propiedad en vista de que así lo exigiera la necesidad pública y siempre previa indemnización. Se considera que este ha sido el primer precepto que ha protegido de una manera expresa a la propiedad privada contra el poder público, en el caso de la expropiación.

La justificación de la expropiación, no solo por necesidad pública sino por interés público, es reconocido por el artículo 545 del Código Civil Francés así como en la ley complementaria del 8 de marzo de 1810.

### **1.1.5 México**

En México la figura jurídica de la expropiación ha tenido una importante evolución, ya que a través de su historia han surgido de manera correcta las leyes que se adecuan a la realidad política, económica y social del momento, a continuación estudiaremos las etapas por la cual ha pasado la expropiación

---

<sup>6</sup> IDEM

### 1.1.5.1.- Época Precolonial

En esta época no se encuentran registros de la figura jurídica de la expropiación, pues no se ha podido descifrar todos los jeroglíficos de esa etapa y los estudios que se tienen de ese tiempo impiden profundizar en las cuestiones de derecho, sino a las cuestiones culturales como historia de México

### 1.1.5.2.- Época Colonial

**Constitución de Cádiz.-** Promulgada el 18 de marzo de 1812 en la Nueva España, rigió en dos ocasiones:

En 1812 y 1820 en su título IV del Rey, en su capítulo I artículo 172 "No puede el rey tomar una propiedad de ningún particular, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella. y si en algún caso fuera necesario para un objeto de conocida utilidad tomar la propiedad de un particular; no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le de el buen cambio a bien vista de hombres buenos".<sup>7</sup>

Como se puede apreciar los elementos de utilidad e indemnización prevalecen en protección de la propiedad privada aunque sobresale el interés colectivo sobre el particular, con este se ayuda el rey a tener el dominio sobre la propiedad privada y así no tener obstáculos en un momento de necesidad colectiva.

---

<sup>7</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo II 8va Edición 1977, Editorial Porrúa. México. Pág. 270

**Constitución de Apatzingan.** Promulgada en la Nueva España el 22 de octubre de 1814, En el capítulo V llamado "De igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos" en su artículo 35 dispuso que ninguno debe ser privado de la menor porción de las cosa que posea sino cuando lo exija la necesidad pública, pero en estos casos tiene derecho a una justa compensación".<sup>8</sup>

### 1.1.5.3.- México Independiente

**Constitución del México Independiente.-** surge en el año 1824 estableciendo en su artículo 112 fracción III "El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en su posesión, uso o aprovechamiento y si fuera necesario por alguna utilidad general hacerlo, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno".

a) Las Siete Leyes Constitucionales.- Fueron promulgadas el 29 de diciembre de 1936. En la ley I artículo 1 y 2 se decía que son derechos de los Mexicanos "No poder ser privado de su propiedad ni de su libre uso, y aprovechamiento de ella ni en todo ni en parte. Cuando un objeto de pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el precedente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental de los departamentos; y el dueño sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado uno de ellos

---

<sup>8</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Garantías Individuales, Editorial Porrúa, México 1981. Pág. 477.

por él según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla. La calificación podrá ser reclamada por el interesado ante la suprema corte de justicia de la capital y en los departamentos ante el Tribunal superior respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo”.

La ley 4ª establecía que el Presidente no podía ocupar la propiedad de persona alguna y si lo hacía, tenía que ser bajo los requisitos legales establecidos en el artículo 2º párrafo 3º de la Primera Ley Constitucional.

b) Bases Orgánicas.- Fueron promulgadas en el gobierno de Santa Anna el 4 de junio de 1843, en el artículo 9, fracción XIII establece “La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser turbado ni privado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes y ya consista en cosas, acciones o derechos o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará esta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley”. en ella se prescribe que cuando lo requiera la utilidad pública se ocupará el bien previa indemnización de acuerdo a lo establecido por la ley.

c) Constitución del 5 de Febrero de 1857.- Garantiza el respeto a la propiedad en su artículo 27 párrafo 2º diciendo que la propiedad solo podrá ser ocupada cuando medie utilidad pública previa indemnización, estableciendo la ley de autoridad que la llevará a cabo y los requisitos necesarios para verificarse. En las adiciones y reformas del 25 de septiembre de 1873, se modificó el artículo en cuestión en lo referente a las instituciones religiosas y corporaciones civiles. Antes se prohibía a ambas adquirir o administrar por sí bienes y raíces, con la excepción de los edificios destinados

al servicio u objeto de la institución misma, realizadas las reformas y adiciones solo las instituciones religiosas carecían de capacidad legal para hacerlo.

d) Estatuto Provisional del Imperio.- Dictado por Maximiliano el 10 de abril de 1865; en su artículo XV "De las garantías" establecía que solo se ocuparía la propiedad cuando se comprobará la causa de utilidad pública, previa indemnización de acuerdo a lo establecido por la ley.

Aparte de las leyes mencionadas se expidieron las siguientes:

Ley del 31 de Mayo de 1883 que autorizó al ayuntamiento de México y Ejecutivo Federal para realizar las expropiaciones por causa de utilidad pública, basándose en la concepción otorgada a la Compañía Constructora Nacional para la construcción del ferrocarril México-Océano Pacífico y México-Frontera Norte el 13 de septiembre de 1880.

Ley del 3 de julio de 1905 autoriza al Ejecutivo para decretar y llevar a cabo la expropiación de aguas potables y terrenos para los servicios municipales en los territorios federales. Además en el Código Federal de Procedimientos Civiles hubo disposición en lo que se refiere a aguas patentes y minerales.

Como última referencia histórica está la actual constitución de 1917 que en su artículo 27 párrafo 3º Establece

"Las expropiaciones solo podrán hacerse por medio de utilidad pública y mediante indemnización"

"En lo que se refiere a leyes de expropiación, se mencionara la promulgada el 25 de noviembre de 1936 durante el gobierno de Lázaro Cárdenas y publicada el 28 de noviembre del mismo año en el "Diario Oficial" que rige en la actualidad".<sup>9</sup>

## 1.2.- Concepto

El Estado como regulador de la actividad individual, realiza obras que tienen por objeto el bienestar común, de tal manera que puede verse obligado a disponer o utilizar la propiedad particular, dando como consecuencia la expropiación por causa de utilidad pública, en la que no se requiere del consentimiento del afectado para que se lleve a cabo.

Con la evolución de la ciencia jurídica en el siglo XVI, avanzó la doctrina de la expropiación considerándola como una rama del Derecho Público legitima solo cuando se de la preexistencia de una necesidad pública con la indemnización correspondiente al valor del bien expropiado.

El eminente jurisconsulto Hugo Grocio estima: "La expropiación es una institución meramente jurídico-política y su doctrina está basada en ideas filosóficas estudiando los orígenes del Estado, derecho y propiedad".<sup>10</sup>

La expropiación es una de las instituciones que más caracterizan al derecho público moderno y se le considera como potestad del Estado.

El término expropiación, etimológicamente hablando, significa privación de la libertad, fuera de la propiedad. La palabra expropiación

---

<sup>9</sup> IBIDEM Pág. 9

<sup>10</sup> B. CUÉLLAR, Alfredo, Ob Cit. 1940 Pág. 23

procede del prefijo Latino EX que significa “A”, “fuera”, “salir afuera” y apropiación que significa propiedad; juntando ambas palabras significaría “salir de la propiedad.

En consecuencia, es el acto jurídico por medio del cual el Estado impone a los particulares la transferencia de la propiedad de algunos de sus bienes, cuando estos son necesarios para el cumplimiento de sus funciones y siempre que exista una causa de utilidad pública, con la obligación de pagar al particular expropiado la indemnización correspondiente por el bien de que se le ha privado.

Tomando como base el significado etimológico de sus raíces, podemos dar unos conceptos sobre expropiación:

Para el jurisconsulto Garrido Falla “La expropiación es el instituto de derecho público que consiste en la transferencia coactiva de la propiedad de un particular a una Administración Pública, o a otro particular, por razón de interés público y previo pago de su valor económico”.<sup>11</sup>

En tanto Luis Rojas de la Torre establece que: “La expropiación ha sido definida como la enajenación que una persona o corporación tiene que hacer de su propiedad al Estado o a una fracción de este ser moral por motivos de necesidad pública”.<sup>12</sup>

Así mismo el jurista Lucio Mendieta y Nuñez dice que: “La expropiación es un acto de la administración pública derivada de una ley por medio del

---

<sup>11</sup> PERA VERDAGUER, Francisco , Expropiación Forzosa, 1970 Barcelona 2ª Edición. Pág. 27

<sup>12</sup> ROJAS DE LA TORRE, Luis. La Expropiación por causa de Utilidad Pública, 1921. México Pág. 11

cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho por imperativos de interés de necesidad o de utilidad social".<sup>13</sup>

El tema de la expropiación ha sido estudiado por diversos grandes juristas y al respecto el maestro Germán Fernández del Castillo dice que: "Es el acto por el cual el Estado por medio de los órganos autorizados al efecto por la ley, privan a algunas personas de su propiedad por causa de utilidad pública y a cambio de la indemnización correspondiente".<sup>14</sup>

Otro de los autores que abordan este tema es Teodosio Lares y al respecto nos dice que: "La expropiación por causa de utilidad pública, es el derecho que la sociedad tiene para obligar a un propietario a que enajene su propiedad por un motivo por causa de utilidad pública".<sup>15</sup>

De todo lo escrito anteriormente podemos darnos cuenta que el tema de la expropiación es una figura muy importante en el derecho y que los autores coinciden plenamente en sus conceptos, ya que el Estado por medio de un procedimiento administrativo priva de la propiedad a un particular, mediante un pago llamado indemnización y siempre que exista la causa de utilidad pública. Por último el maestro Gabino Fraga nos menciona que: "La expropiación es un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorgue por la privación de esa libertad".<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, El Sistema Agrario Constitucional, 1940 México pág. 65

<sup>14</sup> FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano actual, 1954 México Pág. 17

<sup>15</sup> LARES TEODOSIO. Lecciones de Derecho Administrativo, 1937 México Pág. 43

<sup>16</sup> FRAGA GABINO. Derecho Administrativo, 1979 México Decimonovena Edición Pág. 381

### 1.3 Naturaleza jurídica.

Tres son las concepciones que al respecto se han sustentado.

a) Institución privatista. La expropiación es una compraventa forzosa regida por el derecho privado.

b) Institución mixta. Un sector de la doctrina hasta han considerado la expropiación como un instituto mixto, regido en parte por el derecho privado y en parte por el derecho público.

c) Institución publicista. Sostiene que la expropiación es un instituto homogéneo, regido en todas sus etapas por el derecho público y más concretamente, por el derecho administrativo;

En ella nada hay de privado, pues el Estado, al expropiar, ejerce una competencia otorgada por la Constitución y la indemnización no es un precio, sino la compensación económica que, por mandato constitucional, corresponde al propietario del bien afectado a la utilidad pública, al respecto Leopoldo Aguilar Carbajal dice:

"COMPRAVENTA VOLUNTARIA Y COMPRAVENTA FORZADA.- Esta clasificación trae consigo una contradicción puesto que el contrato presupone la voluntad libre pero en ocasiones, según vimos en la teoría general, existen contratos cuya voluntad está forzada y aunque propiamente no estamos frente a un contrato sino a una institución sea procesal o administrativa que se rige por las normas del contrato, reciben el nombre de contratos; tales son: el remate, la adjudicación y la expropiación que propiamente no son contratos sino instituciones de otra índole, actos de autoridad, que se rigen por leyes contractuales; en esta forma se explica la disposición contenida en el artículo 2323 del Código Civil".<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> AGUILAR CARBAJAL, Leopoldo, Contratos Civiles, Editorial Hagtam, México 1964 Pág. 68 y 69.

## Naturaleza Jurídica del artículo 27 Constitucional

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

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

La expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante una indemnización.

La nación tendrá en todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de

ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.”

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

En su párrafo cuarto se incluye que: “Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos que constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la

composición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes, los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional”.

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

Más adelante se reconoce y reglamenta la capacidad de los particulares para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación. Así la fracción VI, párrafo segundo nos da la base para saber quien determina la utilidad pública, como se fija la indemnización y la posible intervención de la autoridad judicial en la expropiación:

“Las leyes de la federación de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la

autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base.

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

De acuerdo con estas bases constitucionales, la Ley de Expropiación puede ser Federal o local de cada uno de los estados, Entendemos que cada poder legislativo, al dictar las correspondientes leyes, puede determinar los casos de utilidad pública en los que procede la privación de la propiedad privada y siguiendo el tramite señalado en el precepto comentado, deberá pagarse la indemnización.

De acuerdo con lo que establece el párrafo segundo de la fracción VI, del párrafo noveno del artículo 27 constitucional se faculta expresamente al

Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para expedir leyes de expropiación y de acuerdo con ellas, la autoridad administrativa llámese Presidencia de la República, gobernadores de los estados, Presidentes Municipales, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Secretario de estado, en su caso, harán las declaratorias de expropiación.

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

- a) Todas la enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención en lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;
- b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1º de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase perteneciente a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población;
- c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo

a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces u otras actividades de los Estados de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos d población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas, en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de 50 hectáreas.

#### **1.4 Elementos de la Expropiación**

Una vez que se ha dado varios conceptos sobre Expropiación, tenemos los medios necesarios para determinar cuales son los elementos desde el punto de vista doctrinario y constitucional de la expropiación:

La doctrina distingue elementos de fondo y elementos procesales de la expropiación.

--- Elementos de Fondo

- a) La adquisición de la propiedad por parte del Estado de un modo administrativo.

- b) De acuerdo a la doctrina francesa los bienes afectados en la expropiación deben ser inmuebles, ya que si son muebles se estará frente a la figura jurídica de la requisición. La legislación mexicana se refiere tanto a inmuebles como muebles.
- c) La expropiación es un acto unilateral de soberanía que no requiere el consentimiento del propietario. La declaración de expropiación no requiere la concurrencia del propietario en su primera fase.
- d) La expropiación debe tener como fin causa de utilidad pública que justifiquen la desposesión de un bien.
- e) La expropiación se efectúa mediante indemnización.

#### --- Elementos Procesales

Implica un procedimiento administrativo establecido en la ley, el cual debe cumplirse para que la transferencia de dominio del bien expropiado sea legal. Durante este procedimiento se debe determinar con precisión la existencia de una causa de utilidad pública.

#### --- Elementos Constitucionales.

Determinación legislativa de las causas de utilidad pública; el poder legislativo es el único facultado para determinar en que casos procede la expropiación y para poder hacerlo se requiere que la causa de utilidad pública satisfaga las necesidades de la comunidad.

## Autoridad Administrativa

Al hablar de esta autoridad, nos estamos refiriendo en especial al Poder Ejecutivo, único facultado para llevar a cabo las expropiaciones por causa de utilidad pública decretada con anterioridad por el poder legislativo.

La ley de expropiación en vigor en su artículo tercero dice: "El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o de Gobierno de los territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y en su caso hará la declaración respectiva"

## El Decreto Expropiatorio

Según el maestro Rafael Martínez Morales en términos generales, el decreto es "una orden emitida por alguna autoridad, dirigida a un gobernado; es decir es una resolución de un órgano público para un caso concreto".<sup>18</sup>

Existen tres tipos de decretos: "legislativos, judiciales y administrativos, Los decretos legislativos serán, en base del artículo 70 constitucional, todas las resoluciones del congreso; los judiciales serán "las resoluciones de trámite de un proceso".<sup>19</sup>; los administrativos o del Ejecutivo para el maestro citado son: "los actos administrativos, que por su trascendencia y disposición de la ley, deben ser refrendados y publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Tal es el caso de una expropiación. "Es claro que un decreto ejecutivo o administrativo, toma tal denominación por el órgano del que procede y por

---

<sup>18</sup> MARTÍNEZ MORALES Rafael, Derecho Administrativo, 1er y 2º curso. Colección textos Jurídicos Universitarios, Editorial Oxford, México 2000, Pág. 314

<sup>19</sup> IBIDEM Pág. 316

tratarse de actos materialmente administrativos que revisten cierta formalidad, por cuyo medio el Poder Ejecutivo realiza parte de la función que le corresponde".<sup>20</sup>

Este requisito se establece en el segundo párrafo de la fracción sexta del artículo 72 de la Constitución federal ya que establece: "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinará los casos en que seas de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente."

En atención a dicho precepto, la ley de expropiación, en su artículo tercero, prescribe que dicha declaración la realizará la secretaría de Estado, departamento administrativo o el gobierno del Distrito Federal, según corresponda, por medio de decreto; el artículo 4 de la misma ley establece: "La declaración a que se refiere el artículo anterior, se hará mediante decreto que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación".

En concordancia con el expediente expropiatorio, el decreto debe contener las especificaciones donde se detallen y expongan los hechos, circunstancias y elementos que concurran en la situación concreta sobre lo que verse la expropiación, información que se tomará del expediente expropiatorio y que se manifestará con toda claridad en el referido decreto, además de que será necesario que sean señaladas las pruebas que acrediten y demuestren la utilidad pública de la expropiación.

---

<sup>20</sup> IBIDEM

La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece al respecto que la utilidad pública debe estar bien justificada, recabando las pruebas que sean necesarias para acreditarlo y no solo porque la autoridad administrativa invoque la utilidad pública.

## Indemnización

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

Para el maestro Acosta Romero la indemnización es “La cantidad de dinero que el particular recibe del Estado, a cambio de la transferencia de su propiedad”.<sup>21</sup>

El maestro Gabino Fraga nos dice que la indemnización “es la compensación que el Estado paga al particular en virtud de que a este se le priva de una propiedad por la existencia de una utilidad pública”.<sup>22</sup>

El maestro Serra Rojas, la entiende como: “El resarcimiento de los daños causados que se cubren principalmente con dinero; la indemnización en materia de expropiación es la suma de dinero que el Estado cubre a la persona afectada por un procedimiento expropiatorio”.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> ACOSTA ROMERO. Derecho Administrativo Parte General Editorial Porrúa México 1999. Pág. 144

<sup>22</sup> GABINO FRAGA. OB. CIT. Pág., 375

<sup>23</sup> SERRA ROJAS. OB CIT. Pág. 320

La indemnización la entendemos como el pago que el Estado le hace al particular por haberlo privado de su bien, ya que le está reparando el daño que le causó, sin embargo, debe estar sujeto a la ley correspondiente y llevar a cabo el procedimiento de expropiación como lo impone la legislación vigente.

El concepto de la indemnización ha sido estudiado por diferentes juristas y todos llegan al mismo punto, así lo veremos enseguida.

Según el jurista Burgoa Orihuela: "El Estado, al expropiar al particular un bien, al adquirir este, tiene que otorgar a favor del afectado una contraprestación, la cual recibe el nombre de indemnización".<sup>24</sup>

Para el maestro Martínez Morales la indemnización es: "La compensación que el Estado hace al particular por la merma efectuada a su patrimonio y está prevista en nuestro texto constitucional como esencia de la expropiación".<sup>25</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que la indemnización en caso de expropiación es de acuerdo con el artículo 27 constitucional, una garantía, para que esta sea efectiva y aquella llene su cometido, es necesario que sea pagada, sino en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo y de una manera que permita al expropiado disfrutar de ella, por lo que la ley que no fije un término o plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garantías.

---

<sup>24</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio OB. CIT. Pág. 468, 469.

<sup>25</sup> MARTÍNEZ MORALES. OB. CIT. Pág. 47

Consideramos que la indemnización será la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado por mandato constitucional en compensación a la privación que éste hace al particular de un bien de su propiedad para satisfacer una necesidad pública.

#### Criterios de Valuación para Determinar la Indemnización

##### --- En la Constitución Federal

El artículo 27 constitucional fracción VI segundo párrafo. Establece: "El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas.

##### --- En la Ley de Expropiación

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

La indemnización será pagada por el Estado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio y en todo caso, dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación, en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.

Los artículos 11 a 18 de la Ley de Expropiación regulan el procedimiento para la determinación de la indemnización en caso de controversia.

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

--- En las Leyes Locales.

El fundamento de las leyes estatales de expropiación, se encuentran en el artículo 27 fracción VI párrafo segundo de la Constitución Federal, que establece.

“Las leyes de la federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.”

## **CAPÍTULO II**

### **LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA**

Una de las principales causas que justifican la existencia misma de la expropiación, es precisamente la utilidad pública.

Por virtud de la expropiación, la propiedad privada sufre una transformación jurídica llevada a cabo no solo por el cambio del propietario, sino por el cambio de dominio de privado a público.

Las constituciones democráticas, desde la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, han considerado la propiedad como algo inviolable, sin embargo, aceptan que se pueda privar la propiedad particular por autoridades competentes y por causa de utilidad pública con la correspondiente indemnización.

El carácter público de la propiedad se obtiene declarando la afectación del dominio privado por la administración, o sin la declaración administrativa cuando por su misma naturaleza física hace imposible que sea propiedad particular tal es el caso de los ríos, los cuales no están sujetos al dominio privado.

El carácter público de un bien se obtiene mediante el cambio forzoso de propietario por exigirlo así una necesidad de utilidad pública. Por ejemplo así sucede con la obtención de parcelas destinadas a ser utilizadas en la explanación de un ferrocarril que arrastra consigo el cambio de régimen jurídico de la propiedad de esas parcelas: las cuales no ofrecen ningún interés al particular por tenerlas improductivas, pero si a la colectividad que

va hacer uso de ese ferrocarril. Se dice que una propiedad es de utilidad pública mientras se utilice al servicio o a la obra para la que fue expropiada.

No basta una simple declaración general para que sea constituido dominio público, sino que tiene que precisar la causa de utilidad pública y realizar las obras públicas.

Ya que la mera expropiación no da lugar a la modificación de propiedad privada a pública mientras no se construya o instale en dicha propiedad la obra o servicio público.

Desde el punto de vista doctrinario existen cuatro causas por las cuales se puede llevar a cabo una expropiación:

Por necesidad pública, nace en el campo de las teorías individualistas, que otorgan a la propiedad las garantías más amplias. En 1789 en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que establecía en su artículo 17:

“Nadie puede ser privado de su propiedad a no ser cuando la necesidad pública legalmente comprobada lo exige de un modo evidente y bajo la condición de una justa indemnización”.

Como la necesidad pública es un concepto restringido, fue desechado orientándose a principios del siglo XX a conceptos tales como utilidad pública, utilidad social y utilidad nacional.

A continuación solo daremos los conceptos de utilidad social y utilidad nacional par poder llevar a cabo el estudio de la utilidad pública

La expropiación por causa de utilidad social es una institución de derecho público en la cual los particulares son los que ejercen los actos necesarios para poder llevar a cabo la expropiación. Lo anterior no implica que el poder público, por medio de las autoridades administrativas no se encarguen de apreciar el interés social y de hacer la declaración correspondiente para que se pueda emprender la expropiación, en el derecho mexicano se ha tomado como sinónimo de utilidad pública.

Utilidad nacional es una de las causas que más pretende justificar la facultad que tiene el Estado para expropiar la propiedad particular. Parte de la base de que la propiedad del particular, parte íntima del todo llamado Estado o Nación debe sucumbir para satisfacer el interés del todo.

Los casos que podemos citar de este tipo de expropiaciones son: la nacionalización de los Ferrocarriles Nacionales de México y la expropiación de bienes de las empresas petroleras en marzo de 1938.

## **2.1 Concepto de la Utilidad Pública**

Desde el punto de vista etimológico la palabra utilidad pública se compone del vocablo "utilidad" que proviene del latín "utilitas-atis" que quiere decir calidad de útil, provecho conveniencia, interés o fruto que se saca de una cosa y del vocablo "pública" que proviene del latín "publicus" género femenino del adjetivo que expresa lo notorio manifiesto, vulgar, común o notado por todos; lo relativo o perteneciente al común del pueblo, a la colectividad o sociedad.

El artículo 27 constitucional, establece que el legislador federal y los legisladores, en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que la utilidad pública justifique la expropiación y la ocupación de la propiedad privada. La utilidad pública es entonces, una condición esencial para la expropiación.

La utilidad pública es definida como “Convivencia particular para la colectividad que, en los lineamientos clásicos, debe concurrir como fundamento de la expropiación”.<sup>26</sup>

La causa de utilidad pública debe emanar de una medida legislativa de carácter general expedida por el Congreso de la Unión o Legislaturas en los Estados en sus respectivos casos, de modo que cualquier expropiación que no surja de una ley determinativa de causas de utilidad pública resulta inconstitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido al respecto, lo siguiente:

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo II, Parte SCJN

Tesis: 60

Página: 43

---

<sup>26</sup> OSORIO. Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Argentina. 1974. Pág. 733.

EXPROPIACION. Las leyes de la Federación y la de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente.

#### Quinta Época

Amparo en revisión 63/18. Vargas Vda. de Flores Enriqueta. 9 de enero de 1920. Mayoría de nueve votos

Amparo en revisión 267/18 Pastor Moncada Vda. de Blanco Teodora 9 de marzo de 1921. Unanimidad de ocho votos.

Amparo en revisión 1587/21. Blanco y Pastor Concepción y coags. 12 de septiembre de 1922. Unanimidad de nueve votos

Amparo en revisión 1694/22. Nava José Guadalupe. 11 de enero de 1929 Unanimidad de cuatro votos

El maestro Serra Rojas Refiere: “La utilidad pública consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva, y en general la convivencia o interés de la generalidad de los individuos del Estado”.<sup>27</sup>

Según el Maestro Ignacio Burgoa, la expropiación está vedada a los particulares en virtud de que el concepto de utilidad pública es evidentemente económico.

“La idea general de utilidad pública implica una relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma deba aplicarse... Por tanto, para que exista una causa o motivo de utilidad pública, se requiere que

---

<sup>27</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 346

haya, por un lado, una necesidad pública, esto es, estatal, social o general, personalmente indeterminada, y, por otro, un sujeto susceptible económicamente de colmar o satisfacer dicha necesidad.

Constitucionalmente, la expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento o existencia de estos dos elementos o condiciones a) que haya una necesidad pública; y b) que el bien que se pretenda expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad extinguiéndola”.<sup>28</sup>

Consideramos también, que el interés social tiene mucho que ver para satisfacer una necesidad colectiva, ya que el interés social se toma en cuenta para satisfacer cualquier necesidad que padezca la comunidad en general, al respecto el maestro Ignacio Burgoa nos dice:

“El interés social se manifiesta en diversas hipótesis que suelen darse en la realidad dinámica de la colectividad humana, teniendo esta como destinataria o beneficiaria independientemente de su densidad demográfica. Así la primera hipótesis de interés social estriba en el designio de satisfacer cualquier necesidad que padezca la comunidad, en otra hipótesis, dicho interés se revela en la evitación de todo daño que experimente o pueda sufrir inminentemente la colectividad; así mismo en una tercera hipótesis, el interés social se manifiesta en la procuración de un bienestar para la colectividad, en el mejoramiento de las condiciones vitales de los sectores mayoritarios de la población o en la solución de los problemas socioeconómicos y culturales que los afecten. En cualquiera de estas hipótesis anotadas puede operar la utilidad pública como presupuesto de validez constitucional de la expropiación, ya que repetimos, el citado

---

<sup>28</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, México, 1981. Pág. 464.

concepto debe estimarse como equivalente al interés social independientemente de su contenido".<sup>29</sup>

La utilidad pública en consecuencia, "constituye uno de los elementos teleológicos del Estado, del servicio público en virtud de que este se define como la organización estructurada por el Estado o bajo su control, con el objeto de realizar una tarea de necesidad o de utilidad pública, conforme a un régimen de Derecho Público".<sup>30</sup>

Gabino Fraga afirma que "El concepto de utilidad pública, como todos los conceptos de Derecho Público debe definirse en relación con la noción de atribuciones del Estado, de tal modo de considerar que existe siempre que la privatización de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas cuando dicha satisfacción se encuentre encomendada al Estado".<sup>31</sup> También afirma que todos los casos en que el Estado tiene obligaciones de cumplir, por razones de satisfacción de una necesidad de la colectividad, existirá la utilidad pública.

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

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la federación.

Tomo II, Segunda Parte-1, Julio a diciembre de 1988

Páginas. 259

---

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXVI. Editorial. Driskill, S.A.. Argentina. 1986. Pág. 599.

<sup>31</sup> FRAGA. Gabino. Op. Cit. Pág. 383.

EXPROPIACIÓN, ESTÁ SUJETA A QUE EXISTA UN CASO DE UTILIDAD PÚBLICA. La garantía de seguridad jurídica de las personas, exige la intervención y tramitación del expediente administrativo de la expropiación, en cumplimiento a lo ordenado por el artículo tercero de la ley de la materia, en donde se aprueba que el bien raíz afectado es el indispensable para la satisfacción del interés social, con los estudios técnicos, proyectos, planos y demás elementos que cada caso requiera. La falta de dicho expediente produce la ilegalidad del acto expropiatorio, por ausencia de motivos y fundamentos, puesto que al no estar demostrada la necesidad de ocupar por esta vía la propiedad privada, en modo alguno puede decirse que existe una causa de utilidad pública.

#### TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Revisión administrativa 2533/86. Auto transportes San Pedro Santa Clara kilómetro 20, S. A. de C. V. 8 de diciembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaría Atzimba Martínez Nolasco.

Revisión administrativa 2013/88 Teresa Marín Lama Viuda de González, sucesión. 15 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel, secretario Alberto Pérez Dayán.

En conclusión, estimamos que para que se de un supuesto de utilidad pública es necesario que una colectividad o una sociedad requiera de una necesidad para su desarrollo, para su evolución o simplemente para un desenvolvimiento eficaz y esta necesidad sea evidente, así mismo debe existir el bien que brinde un satisfactor, eso significa que exista el bien, sujeto a expropiar; ahora bien entre los elementos anteriormente mencionados debe existir un punto de vinculación, es decir, que la necesidad colectiva, se satisfaga con el bien sujeto a expropiación.

## 2.2 Características

El Derecho ha sido el medio por el cual los hombres han tratado de obtener la primacía de sus ideas respecto a las relaciones que deben de existir entre los individuos, el gobierno y el Estado, por lo tanto, siendo la utilidad pública el motivo generador de uno de los actos por el cual se limita el derecho de propiedad de los particulares, resulta de gran importancia conocer sus características.

Una sociedad en desarrollo, exige al Estado la satisfacción de necesidades que de tipo público se hacen presentes y que ella por si misma no puede realizar.

Estas necesidades en ocasiones no pueden ser satisfechas por el Estado sin afectar a los particulares, pero cuando los medios para hacerlo no se encuentran dentro de su patrimonio, recurre a la figura jurídica de la expropiación.

Las necesidades públicas que justifican la expropiación son como ya lo dijimos, todas aquellas que satisfagan las necesidades de la colectividad en todos sus ámbitos, pues como ejemplo podemos citar: La construcción de escuelas, deportivos, hospitales, parques, aperturas de vías de transito, ejes viales, entre otras.

De no comprobarse la existencia de una necesidad pública, no se puede llevar a cabo la expropiación por dicha causa.

Como segunda característica de la utilidad pública se encuentra el beneficio público que se obtiene al realizar alguna obra o servicio determinado, se distingue por ser cambiante y relativo, pues no es posible que el legislador prevea en el momento de crear la ley todos los casos en que se puede obtener un beneficio público, ya que de hacerlo así, estaría previniendo necesidades futuras para generaciones con tendencias y aspiraciones completamente distintas y en ocasiones opuestas a las que imperaban cuando se promulgó la ley.

### **2. 3. Base legal de la utilidad pública**

La humanidad en su desenvolvimiento progresivo ha obedecido constantemente, al igual que otros organismos a la ley de la evolución, pasando gradualmente de un estado de simplicidad a un estado de complejidad, transformación que se realiza a impulsos políticos, sociales, religiosos y económicos, diversos en la forma y también de muy variada fuerza impulsiva en momentos determinados.

En ese continuo y lento cambiar, siempre el factor progreso trae consigo transformaciones ideológicas. Se busca aún con fórmulas muy distintas un derecho nuevo. Su sentido varía según las condiciones imperantes en la masa, de aquí que sea en el orden jurídico donde con más trascendencia se revelan esos cambios, ya que bifurcándose en derecho en todos los órdenes de la vida, también repercuten a éstos la distinta manera de sentirse aquel. El sistema jurídico de un pueblo es un aspecto, un elemento de su compleja vida y esta se haya en continuo movimiento y transformación. El derecho es el contenido normativo de algo humano que la humanidad sugiere y exige, cuya primera manifestación está en la vocación ideal de la subjetividad hacia la justicia.

El derecho es una fuerza social, la que cuando no opera según la naturaleza humana, opera y funciona contra la misma naturaleza humana.

Considerando que el derecho es una función ordenada que mueve a la gente y tiende a un fin; si la función no se cumple y el fin no se consigue, el derecho se convierte en una facultad abstracta e ineficaz.

Las necesidades del Estado son tan variables como sus funciones y en ocasiones la satisfacción de necesidades colectivas que exigen del particular un sacrificio para que el Estado pueda satisfacer dichas necesidades, como llevar a cabo los servicios públicos cuando así lo exige el interés social. El Estado al satisfacer las necesidades colectivas mediante el procedimiento de expropiación, debe tratar que el propietario afectado no quede desamparado, en consecuencia, cuando el poder público efectúe una expropiación, lo hace en función del ejercicio de un derecho de soberanía sobre los bienes afectados, con lo que hace posible cumplir sus propias funciones en beneficio de la colectividad gobernada, con esto el Estado puede regular el aprovechamiento, distribución, desenvolvimiento y vigilancia de los intereses sociales, y si bien es cierto que existe la propiedad privada, ésta siempre es derivada y nunca directa para los ciudadanos, por consiguiente, el Estado puede imponer modificaciones o privaciones de los derechos derivados a los particulares, en satisfacción de los intereses que considera pertinentes satisfacer de acuerdo con su propia naturaleza de sujeto de derecho público.

Para que el Estado pueda actuar en base a derecho, todas sus actuaciones deben tener un fundamento que brinde al particular afectado

la seguridad de que éste está actuando conforme a derecho y no en forma arbitraria.

La expropiación por causa de utilidad pública es un acto administrativo que causa perjuicios al particular afectado, tiene su base legal en el artículo 27 constitucional. La principal base legal de la utilidad pública se encuentra en este artículo cuyo párrafo segundo establece que las expropiaciones solo podrán llevarse a cabo por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en primer término, a quien corresponde la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, señalando a la propia Nación como titular originaria de dicho derecho.

Establece la propiedad privada de las tierras y aguas mediante el derecho que tiene la nación para transferir el dominio de ella a los particulares. Sin embargo, la propia nación tendrá en todo momento la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como para regular el aprovechamiento para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación.

Establece el fraccionamiento de los latifundios, con el fin de que los núcleos de población que carezcan de tierra o no las tengan en cantidad suficiente para sus necesidades, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación y establece los medios para cumplir con estas finalidades como son: la expropiación y la afectación agraria.

Como se ha comentado, la constitución federal vigente, en su capítulo I de las garantías Individuales, artículo 27, segundo párrafo: establece lo siguiente:

“Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

En la fracción VI del mismo artículo, se establece:

“Los estados y el distrito federal, lo mismo que los municipios de toda la república, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente”.

Estos preceptos permiten observar que la inviolabilidad en la afectación de la propiedad privada por parte de la autoridad, tiene excepciones mismas que han respondido a las necesidades específicas de cada época y dependiendo siempre, del momento histórico y tendencias políticas de los intereses y criterios de los gobernantes hasta llegar a nuestros días. Las diferentes leyes fundamentales que han regido a nuestro país, han variado la concepción de la propiedad, bien elevándola como un derecho inviolable e inafectable, bien sometiéndola a los intereses y necesidades de demandas sociales de carácter público, de interés en general.

En el artículo 27 de la Constitución Federal, se establece como requisito, que mediante ley se determinen las causas de utilidad pública y que medie indemnización, sin embargo, el mismo artículo como se ha visto en su fracción VI, segundo párrafo, remite a legislación local o federal regular la materia expropiatoria, en la que se establezcan los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, así como lo relativo a la declaratoria que deberá mediar y los demás requisitos y tramites correspondientes. En el mismo sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“Quinta Época

Instancia. Pleno

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo III. Parte SCJN

Tesis:61

Página:43

EXPROPIACION. Para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones: primera que la utilidad pública así lo exija; segunda, que medie indemnización. El artículo 27 constitucional, al decretar que las expropiaciones solo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido que esta no quede incierta y las leyes que ordenan la expropiación de otra forma importan una violación de garantías.

Quinta Época:

Amparo en revisión 259/18. Olazcoaga de Barbosa Francisca. 6 de noviembre de 1918. Unanimidad de 9 votos.

Amparo en revisión 63/18. Vargas Vda. de Flores Enriqueta. 9 de enero de 1920. mayoría de 9 votos.

Amparo en revisión 271/18. Colín Enedino. 19 de agosto de 1920. Unanimidad de 9 votos.

Amparo en revisión 267/18. Pastor Moncada Vda. de Blanco Teodora. 9 de marzo de 1921. Unanimidad de 8 votos.

Tomo IX, página 672. Amparo en revisión. Caso Vda. de Rivero Ramona. 7 de diciembre de 1921. Unanimidad 9 votos."

Del texto constitucional transcrito, así como de la referida jurisprudencia, se precisan los requisitos constitucionales para que la expropiación sea hecha conforme a derecho; sin embargo, la ley reglamentaria del artículo comentado, establece un requisito más consisten en la obligación de la autoridad expropiante de elaborar el expediente administrativo donde se acredite de forme fehaciente la causa de utilidad pública.

La expropiación es una verdadera garantía constitucional a la propiedad por las siguientes razones.

- "a) El Estado solo puede privar a un particular de sus bienes o derechos cuando existe una causa de utilidad pública, que importa un interés general preponderante frente al interés individual de la propiedad privada.
  
- b) El particular tiene derecho a recibir una indemnización (el equivalente en dinero o en especie del valor del bien) en caso de que le priven de sus bienes".

## Ley de Expropiación

La fracción VI del artículo 27 de la Constitución Federal, faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales a declarar mediante la expedición de una ley, las causas de utilidad pública por las que procede expropiar; mientras que a los órganos administrativos compete la declaración concreta de que existe una causa de utilidad pública prevista por la ley, de que existe un bien determinado y debe expropiarse para satisfacer esa utilidad.

La Ley de Expropiación publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de noviembre de 1936 es reglamentaria del artículo 27 constitucional, en lo conducente a las expropiaciones por causa de utilidad pública; esta ley a sufrido dos reformas importantes a lo largo de su existencia, la primera el 22 de diciembre de 1993, en atención al Tratado de Libre Comercio y el 4 de diciembre de 1997 en relación al cambio del Departamento del Distrito Federal a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. En virtud de la primera reforma, se delimitó su ámbito de aplicación en el artículo 21 estableciendo que: “Esta ley es de carácter Federal en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la federación conforme a sus facultades constitucionales, y de carácter local para el Distrito Federal...”

El procedimiento de expropiación comienza con la calificación legislativa de las causas de utilidad pública. El artículo 1 de la ley de expropiación señala las distintas causas de utilidad pública, haciendo una remisión a leyes especiales que establezcan supuestos distintos a los anunciados.

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

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.
- II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;
- III. El embellecimiento ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones u oficinas para el gobierno federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;
- IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos y de las que se consideren características notables de nuestra cultura nacional;
- V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades publicas;
- VI. Los medios empleados por la defensa nacional 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 previsto por las leyes especiales".

"Cabe señalar, que como menciona el maestro Gabino Fraga, una ley de expropiación como la que actualmente esta en vigor, no agota todos los casos posibles de utilidad pública ni los que ella comprende son necesariamente inmutables".

El artículo 2 señala que procede cuando se realiza la declaración del Ejecutivo Federal.

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

El artículo 5 señala el recurso administrativo y el artículo 9 en derecho de reversión de los bienes; los artículos del décimo al décimo noveno señalan los principios procesales, los artículos diecinueve y veinte, establecen la forma y término del pago de la indemnización y el último artículo de esta ley, el 21 señala su ámbito de aplicación.

## **2.4 Autoridades facultadas para declarar la utilidad pública**

Nuestra constitución al establecer en su artículo 27, fracción sexta, párrafo segundo que las expropiaciones por causa de utilidad pública deben ser calificadas por la ley e indemnizadas,. Está confiriendo al órgano legislativo y en su caso a las legislaturas locales, la potestad de calificar que bienes son de utilidad pública o de interés general para los efectos expropiatorios. Esta clasificación es independiente de todo lo relacionado con la indemnización.

Así, pues, con arreglo a la ley fundamental solo el poder legislativo tiene facultad o atribuciones exclusivas para declararla, esta atribución excluye a los "Poderes" del Estado. Por lo tanto el ejercicio de esa potestad solo está librada al juicio discrecional del órgano legislativo"

En suma, la atribución de la constitución a conferido al órgano legislativo es exclusiva pero no arbitraria ni ilimitada por cuanto tiene presupuesto constitucional la utilidad pública o interés general. Esta auto limitación solo tiene validez en el orden federal. Ya que en el local las legislaturas podrán definir ese ámbito.

Para concluir, queremos agregar que a pesar de que la utilidad pública es un elemento esencial de la expropiación no hay un concepto claro y preciso ni en la Constitución ni en la Ley de Expropiación.

Por lo tanto, estimamos que sí es conveniente que se determine en nuestras leyes un concepto de utilidad pública con carácter general, flexible, aplicable a todos aquellos casos en que se pretenda satisfacer necesidades públicas.

Concebimos la utilidad pública como toda actividad que se manifiesta a través de obras y servicios públicos que tienen como fin el provecho, progreso o comodidad de las mayorías y que se ve actualizada por el Ejecutivo de acuerdo con la ley en cada caso concreto.

## CAPÍTULO III

### LA UTILIDAD PÚBLICA EN LA EXPROPIACIÓN

La noción de utilidad pública comprende el provecho, comodidad y progreso de la comunidad, aquello que satisface una necesidad generalmente sentida o las conveniencias del mayor número.

Tomando en consideración que la utilidad pública es el móvil, la razón de ser de la expropiación y que este es el requisito fundamental que se debe acreditar para llevarla a cabo, podemos decir que la expropiación tendrá el carácter de utilidad pública cuando el Estado establezca por el bien expropiado un servicio público o bien una obra que reportará utilidad colectiva, ya que el individuo particular no está por encima del bienestar de la sociedad; es por ello que la constitución es muy clara al respecto y solo procede la expropiación cuando exista la utilidad pública como ha quedado explicada en el capítulo anterior.

La tendencia de la utilidad pública debe estar destinada a la satisfacción directa e inmediata de las necesidades de las clases sociales que integran la colectividad.

Constitucionalmente la expropiación solo procede por causa de utilidad pública y en algunos casos esta misma señala cuales son las causas, pero por regla general como ya lo estudiamos, deja a las legislaturas la facultad de indicar en leyes secundarias el concepto de utilidad pública.

Según la opinión de algunos autores, existe el problema en determinar si la legislatura es soberana o no para indicar los casos de utilidad pública y la cuestión en definir el criterio con que se debe establecer una causa de esta naturaleza; por ser un concepto siempre relativo, lo tanto, difícil de definir, varía según las circunstancias de tiempos, lugar, condiciones políticas, económicas y sociales, representando pues, una compleja situación circunstancial. Otros opinan en que el concepto de utilidad pública si puede definirse en términos que reduzcan la discrecionalidad de los legisladores para fijarla; debe entenderse con la noción de las atribuciones del Estado, de tal modo que existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas, cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado.

Dice el maestro Gabino Fraga al respecto: "en nuestro país los tribunales siempre se han inclinado en el sentido que si es posible fijar abstractamente un criterio unitario de la causa de utilidad pública y así la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una época estuvo considerando como esenciales para la existencia de la citada causa estos dos elementos: a) que sea impuesta por una necesidad pública y que, por consecuencia, la expropiación que con fundamento en ella se haga, redunde en provecho común, en beneficio de la colectividad y b) que la cosa expropiada pase a ser del goce de la propiedad del municipio, estado o nación, y no de simples individuos".<sup>32</sup>

" últimamente, ... se han precisado las ideas a este respecto adoptándose la 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

---

<sup>32</sup> **FRAGA, Gabino**, Derecho Administrativo, 39 edición, Editorial Porrúa, Pág. 381-382

social que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase determinada, y la utilidad nacional, que exige que satisfaga la necesidad que tiene el país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional".<sup>33</sup>

Al respecto, los Magistrados de la Corte han establecido que la expropiación no puede considerarse que no sea de utilidad pública, porque los beneficiarios directamente con ella, sean particulares, si tal expropiación redundará en beneficio de la salubridad pública y mejoramiento general; pero para que no se considere atentatoria, es necesario que las autoridades que la lleven a cabo, demuestre que existe utilidad pública, precisamente en la expropiación que se trata de hacer.

En conclusión, el bienestar general y la satisfacción de las necesidades de la sociedad es la causa primordial de la expropiación, allí se cumple el requisito constitucional de la utilidad pública.

### **3.1 El poder del Estado par determinar la utilidad pública en la expropiación.**

La actividad del Estado se manifiesta a través de un conjunto de actos materiales y jurídicos encaminados a satisfacer las necesidades colectivas que se le presenten.

Por lo tanto, el Estado se ve obligado a imponer restricciones o limitaciones a los particulares para armonizar los intereses generales con el fin de estructurar la sociedad de acuerdo con un ideal de justicia.

---

<sup>33</sup> IDEM

El Estado cuenta con todas las atribuciones para realizar actos jurídicos administrativos a través de los cuales éste en ejercicio de su soberanía o facultad de imperium, unilateralmente adquiere bienes de los particulares y pasarla a la propiedad pública para satisfacer una necesidad de la sociedad.

El Estado a través de actos jurídicos administrativos de derecho público es el medio por el cual impone a los particulares la transferencia de la propiedad de algunos de sus bienes cuando estos son necesarios para el cumplimiento de sus funciones, siempre que exista una causa de utilidad pública, con la obligación de pagar al particular expropiado la indemnización correspondiente por el bien que se le ha privado.

El Estado para llevar a cabo sus funciones necesita para alguna de estas atenciones, bienes que son parte de la propiedad privada y que no puedan tenerlos por medios de arreglos contractuales con sus dueños como en tal caso el cumplimiento de las atribuciones de Estado se creería sensiblemente si los medios necesarios no fueran suministrados cuando concurra la voluntad de un particular; desde tiempos remotos se ha reconocido en la legislación una forma por la que el Estado pueda adquirir unilateralmente esos bienes.

Sabemos que el Estado es el creador del derecho mismo y de él emana toda norma jurídica de carácter público y es así como por medio de los actos jurídicos que se presentan en algunas situaciones jurídicas generales, obligatorias abstractas e impersonales, puede expedir normas que regule la conducta de los individuos, en ejercicio la actividad propia del poder legislativo, este Estado en el afán de cumplir con todos sus derechos y con todas sus obligaciones, se ve obligado a afectar entidades privadas que en

algunas ocasiones pueden ser por medio de adquisición de bienes del Estado a través de compraventa al particular o bien la expropiación misma dada que el fin del acto que es la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Este poder del Estado que este tiene para determinar la utilidad pública tiene su razón de ser en el artículo 27 constitucional párrafo segundo de la fracción VI en este artículo se establece que. "Las leyes de la federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes hará la declaración correspondiente", esto significa que es competencia exclusiva del poder legislativo, el determinar las causas de utilidad pública, correspondiéndole a la administración pública hacer la respectiva declaración y a proceder a efectuar la expropiación; así el poder del Estado para determinar la utilidad pública está condicionada a la norma constitucional que preceptúa que el derecho de propiedad puede ser restringido por la causa expropiante que tiene por finalidad servir al bien común, su poder es tan amplio que puede decidir por su propio juicio la determinación de la utilidad pública, este arbitrio puede ser controlado por los tribunales, excepto cuando su acción sea claramente vacía y cuando bajo su pretexto de autoridad legal la ha ejercitado fuera de ley.

Séptima Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Volumen: 205-216 sexta parte

Tesis:

Página 221

Genealogí Informe 1986, tercera parte, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis 11, página 106

EXPROPIACION. FASES DEL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACION DE UTILIDAD PÚBLICA. En la expropiación según el derecho positivo mexicano la calificación jurídica de la utilidad pública se verifica a través de un acto formal y materialmente legislativo; en materia federal y local para el Distrito Federal es la Ley de Expropiación la que en su artículo 1 define los supuestos de procedencia de la institución que se estudia. La actualización de estos supuestos y su aplicación a la realidad es atribución del poder Ejecutivo Federal por cuanto a éste corresponde declarar que en un caso concreto hay utilidad pública que amerita la adquisición forzosa de bienes vía la acción expropiatoria. Esta declaración de utilidad pública supone necesariamente dos momentos distintos dentro del procedimiento que le precede: en uno la administración verifica la existencia concreta de una necesidad general o de un requerimiento social que exige satisfacción, es decir advierte que se está en presencia de alguna de las hipótesis previstas en el artículo 1 de la ley de expropiación en el otro la autoridad identifica los bienes que por sus características o cualidades son indispensables para la satisfacción del interés social y que, por ende, debe ser objeto de la expropiación para ser destinado al fin que se persigue. De la conjunción de estos dos momentos esto es, de la adecuación del bien a los requerimientos sociales del caso concreto dependerá la constitucionalidad del acto expropiatorio, pues solo puede decirse que existe utilidad pública cuando se explica razonadamente la necesidad de privar a una persona de sus bienes para afectarlos a un destino distinto.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo en revisión 613/86. Guillermo Arturo Vera Calles. 19 de agosto de 1956. Unanimidad de votos. Ponente: Gerardo David Góngora Pimentel secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

En resumen el porque la constitución ha conferido al órgano legislativo para determinar los casos de utilidad pública, es de naturaleza privativa librado al juicio discrecional del mismo ese poder no es ni arbitrario ni ilimitado por cuanto tiene como presupuesto constitucional la utilidad pública o interés general.

La utilidad pública como ya se ha mencionado en capítulos anteriores, es toda actividad que se manifiesta a través de obras y servicios que tienen como fin el provecho, comodidad y progreso de la colectividad.

### **3.2 Consecuencias de la declaración de utilidad pública en la expropiación**

Tomando en consideración que la utilidad pública es la razón de ser de la expropiación y que es el requisito fundamental a satisfacer para expropiar los bienes de los particulares, se puede objetar que al precisar las leyes los casos considerados como de utilidad pública en forma general, está otorgando al poder público el medio jurídico para obligar a los gobernados a ceder la propiedad de sus bienes para satisfacer necesidades públicas.

Por otra parte, como primera consecuencia; los bienes declarados como de utilidad pública en una expropiación tienen que pasar a manos del Estado para que este haga uso de ellos, realizando las obras que dieron origen a la afectación que sufre el particular.

Otra de las consecuencias es hacer notar que el Estado es el único facultado para detentar la propiedad del bien afectado, ya que si se transfiere a otro particular no tendría razón de ser esta figura jurídica.

La última consecuencia es la realización de obras y servicios en beneficio de una colectividad, el Estado no solo salvaguarda los intereses de los particulares sino que su misión va más allá, pues en ocasiones tienen que sacrificar a las mayorías; con esto queremos decir que el interés público siempre esta por encima del interés particular.

### **3.3 Criterios Jurisprudenciales**

A continuación se transcribirán algunos criterios jurisprudenciales que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitida respecto a la utilidad pública en el la expropiación:

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: X, Noviembre de 1992

Tesis:

Página: 257

EXPROPIACION, CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA DEBE MOSTRARSE EN EL DECRETO DE. Si bien la expropiación de bienes particulares procede en términos del artículo 27 constitucional en concordancia con la Ley Federal de expropiación o en su caso con las leyes respectivas de las entidades federativas, cuando existe una causa de utilidad pública y mediante

indemnización, sin embargo no es suficiente con que la autoridad administrativa invoque la utilidad pública para que esta quede demostrada, sino que es indispensable que en el expediente de expropiación se rindan o recaben pruebas que justifiquen la utilidad para que de esa manera se satisfaga la condición indispensable que hace procedente la afectación de la propiedad privada.

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 458/91. Armando López Huerta. 24 de marzo de 1992. Unanimidad de Votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Gonzalo Carrera Molina.

Amparo en revisión 252/88. Enriqueta Requena Silva. 13 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

De esta manera nos podemos percatar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha defendido el derecho de propiedad de los individuos, ya que la autoridad administrativa va a tener que recabar las pruebas que justifiquen la utilidad pública, nuevamente podemos observar que si bien es cierto que la satisfacción de una necesidad colectiva es la causa de la expropiación, también es necesario acreditar fehacientemente el cumplimiento de la obra o servicio determinado.

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VIII, Octubre de 1991

Tesis:

Página: 75

EXPROPIACIÓN. PARA QUE SE DECRETE, ES NECESARIO QUE EL BIEN RESPECTIVO SEA IDÓNEO PARA SATISFACER LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA DE QUE SE TRATE. De conformidad con el artículo 3 de la Ley de Expropiación “El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva”. Es así que en la expropiación de un bien de propiedad particular, no basta con que exista una causa de utilidad pública, sino que es necesario además, que el bien cuya expropiación se pretende sea idóneo para satisfacer la causa de utilidad pública respectiva, siendo que la idoneidad del bien en cuestión únicamente puede determinarse mediante la tramitación e integración del expediente de expropiación a que alude la disposición legal en consulta, y solo así se justifica la necesidad de que se prive a una persona de los bienes de su propiedad, para que sean destinados a la satisfacción del interés social. La exigencia de dicho requisito constituye, a su vez, una garantía de seguridad jurídica para el gobernado, cuya finalidad es evitar que ante la sola invocación de causa de utilidad pública, las autoridades expropian en forma arbitraria cualquier bien de propiedad particular, aun cuando el mismo no sea el apropiado para satisfacer el interés colectivo implícito en la causa determinante de la expropiación; en tal virtud la ausencia del mencionado expediente administrativo de expropiación provoca la ilegalidad del acto expropiatorio, pues al no demostrarse la necesidad de disponer precisamente del bien expropiado, consecuentemente no puede considerarse que dicho acto se encuentre debidamente fundado y motivado como lo exige el artículo 16 constitucional.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1943/91. Gabriel Aparicio Palomares. 14 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jesús García Vilchis.

De acuerdo con esta jurisprudencia de la Corte podemos observar que aunque la causa de utilidad pública esté bien fundamentada, la idoneidad del bien también tiene que ser materia de estudio ya que será totalmente absurdo expropiar un bien que es materialmente imposible cumplir con el proyecto determinado. Por ello que la garantía de seguridad jurídica de propiedad se podría hacer valer porque no estaría cumpliendo el acto administrativo con los requisitos del artículo 16 constitucional.

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: II, segunda parte-1, julio a diciembre de 1988

Tesis:

Página: 259

EXPROPIACIÓN ESTÁ SUJETA A QUE EXISTA UN CASO DE UTILIDAD PÚBLICA. La garantía de seguridad de las personas, exige la intervención y tramitación del expediente administrativo de expropiación, en cumplimiento a lo ordenado por el artículo tercero de la ley de la materia en donde se prueba

que el bien raíz afectado es el indispensable para la satisfacción del interés social, con los estudios técnicos, proyectos, planos y demás elementos que cada caso requiera. La falta de dicho expediente produce la ilegalidad del acto expropiatorio, por ausencia de motivos y fundamentos, puesto que al no estar demostrada la necesidad de ocupar por esta vía la propiedad privada, en modo alguno puede decirse que existe una causa de utilidad pública.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión administrativa 2533/88. Auto Transportes San Pedro Santa Clara kilómetro 20, S. A. de C. V. 8 de diciembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Atzimba Martínez Nolasco.

Revisión administrativa 2013/88 Teresa Marín Lama Viuda de González, sucesión. 15 de noviembre de 1988 Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario Alberto Pérez Dayán.

Como ya lo hemos comentado anteriormente la expropiación está sujeta a definir la utilidad pública, ya que es necesario presentar todos los elementos que indique como va a realizarse el proyecto de interés general, una vez puesto en marcha el proyecto expropiatorio, puesto que al no cumplir con esto, dicho acto carece de legalidad, ya que no se estaría fundado y motivado, porque no está demostrada la necesidad de ocupar dicho bien.

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: CIX

Tesis:

Página: 2490

EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA. (ES FACULTAD Y NO OBLIGACIÓN). La expropiación es la facultad de que goza el Ejecutivo Federal, quien puede decretarla cuando estime que es benéfica a la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, debiendo expresar a que beneficio social o necesidad de orden público responde aquella. El Ejecutivo puede expropiar, ya sea por espontánea determinación, o bien a solicitud de parte interesada; pero no puede obligarse al propio Ejecutivo a decretar la expropiación ni reconocer la causa de utilidad pública que ante él se invoque, por muy probada que se estime su existencia; de suerte que, si el Ejecutivo niega la procedencia de la expropiación, no viola en perjuicio de los solicitantes garantía alguna constitucional.

Amparo administrativo en revisión 6311/47. Empleados Federales En el Estado de San Luis Potosí. 17 de septiembre de 1951. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Franco Carreño. Ponente: Alfonso Francisco Ramírez.

Esta tesis Jurisprudencial respalda el hecho de que el Estado al tener la obligación de satisfacer las necesidades colectivas, por medio de sus actos administrativos está facultado para proveerse de bienes suficientes para brindar el bien común; la figura jurídica de la expropiación ha sido el medio para cumplir con las obligaciones del Estado.

En síntesis, estimamos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis que anteceden, consideró como esenciales para la existencia de la causa de utilidad pública dos elementos:

- a) Una necesidad pública para satisfacer por medio de la figura de la expropiación que beneficie a la colectividad.
- b) Que el bien expropiado pase a ser del goce y propiedad de la comunidad y no de simples individuos.

En este sentido consideramos que para que exista utilidad pública, se necesita que el legislador haya erigido en causa de utilidad pública la satisfacción de una necesidad general y que la autoridad administrativa, verifique la existencia de esa necesidad en el caso particular.

## CAPÍTULO IV

### EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN

Debido a que en materia administrativa no se cuenta con un Código Federal de Procedimiento Administrativo respecto al procedimiento de expropiación, se ha adoptado la posición de organizar procedimientos especiales de acuerdo al acto que se vaya a realizar, reglamentándolos en leyes en las que se determinarán las autoridades competentes que conocerán del asunto y todas las formalidades esenciales que lo regirán.

El procedimiento reviste gran importancia cuando el acto que se va a realizar tiene un carácter imperativo y afecta situaciones jurídicas de los particulares; Tal es el caso del acto expropiatorio por causa de utilidad pública, el cual se encuentra reglamentado en la constitución que actualmente nos rige y en la ley de expropiación de 1936.

El procedimiento expropiatorio se encuentra reglamentado por la Ley de Expropiación; los artículos 1 con relación al 3, 4 y 9, establecen las bases para llevar a cabo el procedimiento expropiatorio. El artículo 27 constitucional en su fracción VI establece que la autoridad administrativa haga la declaración correspondiente sin que prevenga ni la audiencia de los afectados, ni la intervención de la autoridad judicial. La competencia de esta última la reduce a fijar el exceso de valor o demérito, posteriores a la asignación del valor fiscal de los bienes expropiados o a la fijación del valor cuando este no esté fijado en las oficinas rentísticas.

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

Hecho lo anterior el Ejecutivo hará la declaratoria en el decreto respectivo (artículo 3 de la Ley de Expropiación), el cual será publicado en el Diario Oficial de la Federación, debiéndose ser notificados de forma personal a los interesados y solo para el caso de que se ignore el domicilio de éstos, se hará una segunda publicación en el mismo diario, la que tendrá efectos de notificación personal (artículo 4 de la Ley de Expropiación); hecha la notificación del decreto, el Ejecutivo procederá a la expropiación.

Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del decreto el recurso administrativo de revocación, el cual suspende la actividad expropiatoria de ocupación temporal del bien afectado o la limitación de su dominio, en tanto no se resuelva; en caso de no haberse interpuesto o en caso de que éste se hubiere resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá a la ejecución de la declaratoria (artículo 7 de la Ley de Expropiación), salvo que se trate de satisfacción de necesidades colectivas, en caso de guerra o trastornos interiores; del abastecimiento de ciudades o centros de población, de víveres u otros artículos de consumo necesario; de procedimientos para combatir o impedir epidemias, plagas, incendios u otras calamidades públicas; los medios empleados para la defensa nacional o el mantenimiento de la paz pública etc.; pues en todos estos casos la ejecución de la declaratoria respectiva se

hará sin esperar la interposición ni la resolución del recurso de revocación (artículo 8 de la Ley de Expropiación).

De acuerdo con lo establecido con el artículo 9 de la Ley de Expropiación, la autoridad tiene un plazo máximo de 5 años para destinar el bien expropiado a la causa de utilidad pública que dio origen a la expropiación en caso contrario, el propietario afectado en un lapso de 2 años a partir de que es exigible ese derecho, podrá demandar la reversión del bien en virtud de que no se cumplió con el contenido del decreto expropiatorio, plazo que deberá computarse a partir de la notificación personal o de la segunda publicación a que se hace referencia en párrafos anteriores.

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

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

La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece al respecto:

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIV, julio de 1994

Página: 586

EXPROPIACIÓN EXTINCIÓN O REVOCACIÓN DEL DECRETO RESPECTIVO. La expropiación es un acto administrativo por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la indemnización que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad. Así, su extinción o revocación solo puede llevarse a efecto a través de los recursos o medios de impugnación que la propia ley de la materia establezca. Por lo tanto para dejar sin efectos un decreto expropiatorio es ineludible que el acuerdo respectivo se encuentre debidamente fundado y motivado como lo exige en general el artículo 16 constitucional, siendo incuestionable que solo en caso de que la ley de la materia expresamente lo permita, las autoridades administrativas podrán "derogar" o dejar sin efectos el decreto de tal naturaleza.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 252/88. Enriqueta Requena Silva. 13 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente Gustavo Calvillo Rangel. Secretario José Mario Machorro Castillo.

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del semanario Judicial de la Federación

Tomo: 70, octubre de 1993

Tesis: P.L/93

Página: 28

REVERSIÓN DE UN BIEN EXPROPIADO. EL ARTÍCULO 33 SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES QUE ESTABLECE UN PLAZO PARA RECLAMARLA, NO VIOLA LOS ARTÍCULOS 14, 16, 22 Y 27 CONSTITUCIONALES. Dispone el artículo 9 de la Ley de expropiación que “si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueren destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva dentro del término de 5 años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o de la insubsistencia del acuerdo de ocupación temporal o limitación de dominio”. No establece este precepto legal, ni puede derivarse de lo dispuesto por el mismo, que basta que transcurra el término que prevé sin que el bien expropiado se destine al fin que de causa a la expropiación, para que automáticamente el Estado pierda la propiedad del bien y este ingrese al patrimonio del particular afectado, sino que el transcurso de este término, sin que el bien sea destinado, únicamente produce el derecho a reclamar la reversión. Por tanto, al estatuir el artículo 33, segundo párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales, que los particulares que tengan derecho a demandar la reversión de bienes expropiados tendrán un plazo de 2 años para ejercer sus derechos contados a partir de la fecha en que aquella sea exigible no viola los artículos 14, 16, 22 y 27 constitucionales, pues el no ejercicio de tales derechos dentro de los 2 años mencionados, solo acarrea la pérdida del derecho a reclamar la reversión, mas no puede traducirse en una confiscación o en una expropiación del bien y mucho menos la aprobación de la propiedad del bien sin cumplimiento a las garantías de previa audiencia y de debida fundamentación y motivación legales dado que el bien sigue siendo la propiedad del Estado mientras no se reclame su reversión y en su caso se resuelvan favorablemente la reversión relativa.

Amparo en revisión 812/92 sucesión de Sotero Galván Nuñez. 18 de agosto de 1993. unanimidad de 16 votos ponente Mariano Azuela Huitron. Secretaria María Estela Ferrer Mc. Gregor Poisot.

El tribunal pleno en su sección privada celebrada el martes 5 de octubre en curso por unanimidad de 20 votos de los señores ministros presidente Ullises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañon León Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leiva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Vilagordo Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Huitron, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número L/93 la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, D. F, a 8 de octubre de 1993".

Como ya se había mencionado en base a los artículos 19 y 20 de la Ley de Expropiación la indemnización será pagada por el Estado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio y en todo caso, dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación, en moneda nacional sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.

#### **4.1 Autoridades competentes.**

En la constitución de 1857, no se estableció que autoridad debía hacer la Expropiación, por lo que cabía la posibilidad de que la ley reglamentaria determinara que fuese judicial o administrativa, federal, local o municipal.

Al respecto, el maestro Gabino Fraga comenta: “ La constitución de 1857, no establece la autoridad que deberá de intervenir, dejando a las leyes secundarias la fijación de las autoridades competentes la realización de los actos que requieren un acto expropiatorio, claro esta sin dejar de establecer que la propiedad sólo podría ser ocupada por causa de utilidad pública, y previa indemnización, ahora bien la Constitución de 1917, establece que autoridades deberán intervenir en las diferentes fases que implica todo el acto expropiatorio, es así que el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional establece: La leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hace la declaración correspondiente”.<sup>34</sup>

Como podemos observar en la transcripción de la opinión del maestro Gabino Fraga, el poder legislativo será el que determine las causas de utilidad pública, para que en base en alguna de ellas, la autoridad administrativa, es decir, el Poder Ejecutivo, ya sea federal o local, haga la declaración correspondiente, lo anterior en base a lo ordenado por el artículo 2 de la Ley de Expropiación estableciendo también la Constitución, la intervención que tendrá el Poder Judicial en cuanto se suscite una controversia y así, decidir y sancionar si la expropiación fue realizada de acuerdo a los requisitos de legalidad y constitucionalidad establecidos.

Ahora bien, el maestro Gabino Fraga comenta que la Constitución Federal vigente no establece expresamente qué autoridad es la que debe ejecutar el acto expropiatorio, al respecto, dice que existen dos opiniones

---

<sup>34</sup> **FRAGA, Gabino.** Ob. Cit. Pág. 389

contrarias, la primera de ellas es de que una vez que la autoridad administrativa ha decretado un acto expropiatorio, será la autoridad judicial quien ejecute tal acto, lo anterior dice, se fundamenta en lo siguiente:

“Para fundar esta opinión se recurre al tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional que establece: El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial”.<sup>35</sup>

Continúa exponiendo el citado autor, con respecto a la segunda opinión:

“En los términos de la segunda opinión, o sea, la que sostiene que no es necesaria la intervención de la autoridad judicial, se aduce como fundamento el mismo segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, pues en él, después de fijar que el poder legislativo debe declarar por que causas de utilidad pública procede la expropiación y que el poder administrativo haga la declaración en cada caso concreto, no viene a dar intervención a la autoridad judicial, sino en el procedimiento de indemnización, no solo 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 trata de objetos cuyo valor no está fijado en las oficinas rentísticas, se sostiene que como es el único momento en el cual se da la intervención a la autoridad judicial, no hay bases para pensar que debe intervenir en alguna otra de las fases de la expropiación”.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Idem Pág. 379

<sup>36</sup> Idem Pág. 380

Concordamos con esta última opinión del maestro Gabino Fraga, es así, que la ley de expropiación establece en su artículo segundo lo siguiente.

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

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

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

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

“Artículo 7.- ...la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de la disposiciones de limitación de dominio que procedan.

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

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

Como se observa, de la simple lectura de los artículos señalados, no se establece en ninguno de ellos la intervención de la autoridad judicial en la instrumentación, declaración y ejecución del acto expropiatorio y al mayor abundamiento se cita la opinión del maestro Burgoa Orihuela: “ la injerencia que tiene el Poder Judicial en materia de expropiación se reduce, por declaración constitucional, a conocer de los conflictos que surjan entre las partes (el Estado y el particular), con motivo de la no equivalencia entre el valor real, actual y efectivo del bien expropiado y el valor catastral o fiscal de éste, en los términos indicados, (El procedimiento judicial observado sobre esta cuestión está regulado por los artículos 11, 12, 13, 15, 16 y 17 de la ley de expropiación) Claro está que esta exigua intervención del Poder Judicial en materia de expropiación no excluye la facultad que tiene la jurisdicción federal de conocer de los diversos casos concretos que en dicha materia se presenten, a través del juicio de amparo que se entable en contra de la resolución administrativa que recaiga al recurso de revocación que haya interpuesto el particular contra la declaración de expropiación y sus consecuencias”.<sup>37</sup>

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

“Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: III Parte SCJN

---

<sup>37</sup> **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, Ob Cit. Pág. 471-473

Tesis: 66

Página: 47

EXPROPIACION. LA OCUPACION DE LA PROPIEDAD NO REQUIERE DE INTERVENCION JUDICIAL. Los artículos 2, 3, 7, 8 de la Ley de Expropiación no establece que la autoridad judicial debe intervenir para la ocupación de la propiedad privada en caso de expropiación. El artículo 27, fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, limita la intervención de dicha autoridad a determinados supuestos en los siguientes términos: cuando exista “exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la designación fiscal. Esto mismo se observará cuando se trate de un objeto cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas”. En ningún otro caso se autoriza la intervención de la autoridad judicial. Es inexacto que el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional sea complementario del segundo párrafo de la misma fracción y que, por tal razón, pueda la autoridad judicial ordenar la posesión de los bienes expropiados. La disposición del segundo párrafo es autónoma y regula exclusivamente, lo relativo a la expropiación, limitando la intervención de la autoridad judicial sólo a los a los casos específicamente determinados. El tercer párrafo, al referirse a “las acciones que corresponden a la nación”, no incluye a la expropiación, toda vez que ésta acción no corresponda al Estado como persona de derecho privado. La expropiación es un acto administrativo por el cual el Estado, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, afecta determinados bienes, por causas de utilidad pública, para satisfacer necesidades que están por encima del interés privado. La expropiación es un acto de autoridad del Estado previsto por la propia Constitución General de la República. Por consiguiente, la intervención de la autoridad judicial prevista en el citado tercer párrafo solamente es aplicable

a las acciones que el propio artículo 27 constitucional confiere a la federación para lograr que las tierras y aguas ingresen al patrimonio nacional, no así en lo que hace a la posesión de los bienes materia de la expropiación, toda vez que en lo que a este acto de soberanía del Estado se refiere, la intervención de la autoridad judicial está restringida en los términos señalados por el segundo párrafo de la fracción VI del citado precepto constitucional, el cual en su parte final textualmente dice: “será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial”.

#### Octava Época

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

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

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

Amparo en revisión 5582/84. Francisco Garrido Zubieta. 15 de junio de 1989. Unanimidad de veinte votos.

Amparo en revisión 1652/84. Francisco Garrido Zubieta. 15 de junio de 1989. Unanimidad de veinte votos.

Nota:

Tesis P./J. 40, Gaceta número 22-24, Página 37; Semanario Judicial de la Federación, tomo III, Primera Parte, Página 225.

## **4.2 Fundamento legal**

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en primer término, a quien corresponde la propiedad de las tierras

y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, señalando a la propia Nación como titular originaria de ese derecho.

Establece la propiedad privada de las tierras y aguas mediante el derecho que tiene la Nación para transmitir el dominio de ellas a los particulares. Sin embargo, la propia Nación tendrá en todo momento la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como para regular el aprovechamiento para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación.

Como se ha mencionado, la Constitución Federal vigente, en su capítulo I de las Garantías Individuales, artículo 27, segundo párrafo, establece lo siguiente:

"Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización"

En la fracción del mismo artículo se establece:

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

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".

Estos preceptos, permiten observar que la inviolabilidad en la afectación de la propiedad privada por parte de la autoridad, tiene excepciones, mismas que han respondido a las necesidades específicas de cada época y dependiendo siempre, del momento histórico y tendencias políticas de los intereses y criterios de los gobernantes hasta llegar a nuestros días. Las diferentes leyes fundamentales que han regido a nuestro país, han variado la concepción de la propiedad, bien elevándola como un derecho inviolable e inafectable, bien sometiéndola a los intereses y necesidades de demandas sociales de carácter público o de interés general.

En el artículo 27 de la Constitución Federal, se establece como requisito, que mediante ley se determinen las causa de utilidad pública y que mediante indemnización, sin embargo, el mismo artículo, como se ha visto, en su fracción VI, segundo párrafo, remite a la legislación local o federal, regular la materia expropiatoria, en la que se establezcan los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, así como lo relativo a la declaratoria que deberá mediar y los demás requisitos y trámites correspondientes. En el mismo sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: III, Parte SCJN

Tesis: 61

Página: 43

EXPROPIACION. Para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones: primera, que la utilidad pública así lo exija;

segunda, que medie indemnización. El artículo 27 constitucional, al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido que esta no quede incierta, y la leyes que ordenen la expropiación en otra forma importan una violación de garantías.

Quinta Época:

Amparo en revisión 259/18. Olazcoaga de Barbosa Francisca. 6 de noviembre de 1918. Unanimidad de nueve votos.

Amparo en revisión 63/18. Vargas Vda. De Flores Enriqueta. 9 de enero de 1920. Mayoría de nueve votos.

Amparo en revisión 271/18. Colín Enedino. 19 de agosto de 1920. Unanimidad de nueve votos.

Amparo en revisión 267/18. Pastos Moncada Vda. De Blanco Teodora. 9 de marzo de 1921. Unanimidad de ocho votos.

Tomo IX, Pág. 672. Amparo en revisión. Caso Vda. De Rivero Ramona. 7 de diciembre de 1921. Unanimidad de nueve votos.

Del texto constitucional transcrito, así como de la referida jurisprudencia, se precisan los requisitos constitucionales para que la expropiación sea hecha conforme a derecho; sin embargo, la ley reglamentaria del artículo comentado, establece un requisito más, consistente en la obligación de la autoridad expropiante de elaborar el expediente administrativo donde se acredite de forma fehaciente la causa de utilidad pública.

“La expropiación es una verdadera garantía constitucional a la propiedad por las siguientes razones:

- a) El Estado sólo puede privar a un particular de sus bienes o derechos cuando existe una causa de utilidad pública, que importa un interés general preponderante frente al interés individual de la propiedad privada.
- b) El particular tiene derecho a recibir una indemnización (el equivalente en dinero o en especie del valor del bien) en caso de que le priven de sus bienes".<sup>38</sup>

#### **4.3 Ejecución de la expropiación y la intervención de la autoridad judicial.**

A este respecto existen dos opiniones que sostienen ideas contrarias.

1.- Una, opina que una vez que la autoridad administrativa ha declarado la procedencia de la expropiación su ejecución debe realizarla el poder judicial.

2.- La otra, que es contraria sostiene que no es necesaria la intervención judicial.

En relación a la primera opinión se recurre para fundamentarla al párrafo 12 del artículo 27 constitucional 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, sosteniendo que como la expropiación constituye una de las acciones que a la nación corresponde por virtud del propio artículo 27, la aplicación deberá realizarse por la autoridad judicial.

---

<sup>38</sup> **GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ**, Ernesto. El Patrimonio del Estado, 3 edición, México, Editorial Porrúa, Pág. 117

Esta opinión es errónea toda vez que dicho párrafo sólo se refiere a las acciones que corresponda a la nación con motivo de ese artículo y que indudablemente, sólo puede tratarse de acciones de carácter patrimonial, porque los actos en el ejercicio de la soberanía, como lo es el de la expropiación, no recibe dentro de la terminología usual, el nombre de acciones y además por que respecto de dichos actos de soberanía, la sumisión de un poder a otro sólo tiene lugar por disposición expresa de la misma constitución.

La segunda opinión argumenta el párrafo 15 del artículo 27 constitucional en el cual, solo le da intervención a la autoridad judicial en el procedimiento de indemnización respecto al exceso del valor que se haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal o cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Por lo tanto consideran los sostenedores de esta corriente que si la autoridad judicial se le da intervención tan solo en esta fase del procedimiento expropiatorio, no hay fundamento alguno para pensar que deba intervenir en alguna otra de las fases de la misma.

La Ley de Expropiación siguiendo este ultimo criterio expuesto, previene que el Ejecutivo hará la declaratoria de expropiación y oportunamente procederá sin intervención de otra autoridad a la ocupación del bien afectado o de la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio.

La doctrina en general admite que la administración pública está capacitada para proceder en forma directa, es decir, sin la intervención de

los tribunales a la ejecución de sus propias resoluciones. Así mismo desde el momento en que la propia constitución autoriza expresamente al poder Ejecutivo para hacer la privación en el régimen de expropiación por causa de utilidad pública, consecuentemente, el poder administrativo tiene un amplio campo para ejercitar la acción directa en la ejecución de sus propias resoluciones y podemos agregar además, que el Poder Judicial no tiene facultades para intervenir normalmente en la ejecución de los actos administrativos.

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que el Poder Ejecutivo compete la ejecución de sus propias resoluciones y en el caso concreto que nos ocupa, la expropiación es a la autoridad administrativa a quien le corresponde llevar a cabo la transferencia de la propiedad del particular y la posesión a favor del Estado del bien expropiado, no teniendo competencia para ello el poder judicial.

Consideramos que el procedimiento de expropiación puede mejorar de la siguiente forma:

Que exista un procedimiento más eficaz y sencillo.

La declaración debe tener un plan general, la formalidad y la base para determinar la expropiación en todo el territorio de la República.

Creemos que con lineamientos generales para determinar la causa de utilidad pública como lo establece la Carta Magna en el artículo 27, dicha declaración sería más completa. Obviamente la calificación de la utilidad social como requisito primordial, antes de declarar la Ley de Expropiación.

El artículo 27 constitucional establece que las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Las expropiaciones por causa de utilidad pública, constitucionalmente exigen el cumplimiento o existencia de dos condiciones que son elementales, tales como:

- a) Que exista una necesidad pública.
- b) El bien expropiado pueda satisfacer esa necesidad, extinguiéndola.

La Ley Federal de Expropiación nos exige que la declaración satisfaga requisitos especiales, a diferencia de algunas de los Estados; sin embargo debieran de exigirse que en ella se hiciera referencia a los elementos que la Carta Magna establece para su procedencia:

- I.- La ley que fije el caso de utilidad pública en abstracto.
- II.- El caso concreto al que se le aplica la expropiación.
- III.- La afirmación del pago indemnizatorio.

“Al omitirse la declaración de expropiación no deben de existir en el ámbito federal controversias por el pago ni por dicho procedimiento. El cambio de dominio debe tener como consecuencia la obligación de entregar el bien al Estado y de pagar la indemnización al momento de entregar el bien”.

Es por lo que consideramos importante el establecer en que en la entidades federativas y municipales, obviamente en la Ley de Expropiación,

se establezca la declaración general, que contenga los requisitos esenciales para decretar la expropiación y así mismo al momento de recibir el bien por parte del beneficiado, se tenga por un hecho el pago respectivo como lo es la indemnización.

Declaración de necesidad de expropiación.- La Ley de Expropiación en vigor establece que el jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la dependencia competente, tramitará el expediente de expropiación y hará la declaratoria respectiva, la cual se publicará en el Diario Oficial y se notificará personalmente a los interesados.

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley de Expropiación, dicha declaración consistente en la calificación de utilidad pública de determinado bien, debe estar completamente seguros que el bien que se expropia es capaz de satisfacer la necesidad que necesita satisfacer. La declaración a que se refiere la Constitución, es la expropiación propiamente dicha y es el acto de autoridad por el cual se hacen pasar la propiedad, del expropiado al Estado en cuyo favor se haga la expropiación.

La declaración previa supone la estimación de que es de utilidad pública la expropiación, la valoración de la cosa y el pago de la indemnización.

La declaración previa no tiene más efecto que iniciar los procedimientos para la expropiación, en razón de que se considera que es un bien es de utilidad pública para ese fin; es decir, corresponde al trámite que sirve para justificar la declaración de expropiación. Sujetar determinado bien a los procedimientos de expropiación.

Artículo 27 Constitucional fracción VI, párrafo II, menciona que las leyes de la Federación y de los Estados, lo mismo que los municipios de toda la República, 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.

Emplear la expropiación sin haber intentado la anuencia del propietario para adquirir por compraventa el satisfactor que se juzgue necesario, es la manifestación de un complejo de poder, explicable, pero no justificable.

Uno de los puntos que mencionamos en la propuesta es que si el Estado obtiene la anuencia del propietario, todo podrá realizarse sin contratiempos y así agilizar la satisfacción colectiva.

Por lo que consideramos que se debe pugnar por que la ley al fijar las causas por las que procede la expropiación, tome en consideración que está afectando bienes que pertenecen a particulares dentro de los límites que marca la ley y que por lo menos dicho decreto de expropiación constate si, en el uso particular de que se trate, el bien es susceptible de satisfacer una necesidad preexistente.

La ley de Expropiación no fija la oportunidad en que ha de hacerse la valoración, debe efectuarse como acto previo a la expropiación, por las razones de seguridad para el expropiado.

La valoración del daño se hace por la comparación entre el estado anterior del patrimonio y el estado posterior, la diferencia entre ambos en el precio de la indemnización. Hay que tenerlo siempre presente; la valoración

es a base del patrimonio de quien sufre el daño y no a base del enriquecimiento del beneficiado, pues se trata de indemnizar, que es el pagar el daño.

El Estado debe sostener sus gastos con la contribuciones necesarias, con el sistema tributario establecido por la Constitución en los artículos 73 fracción VII y 115 fracción II, en el cual el expropiado podrá participar al igual que cualquier otro individuo pero sin relación alguna con la expropiación.

La Ley de Expropiación establece que solo cuando se convierta el monto de la indemnización, se hará la consignación al juez correspondiente, ante quien las partes deberán designar peritos en un plazo de tres días y un tercero para el caso en discordia. Después de que los peritos y el tercero, en su caso, rindan su dictamen, el juez resolverá con vista de él lo que estime procedente, sin que contra su resolución no proceda ningún recurso, debiéndose procederse al otorgamiento de la escritura por el afectado o en su rebeldía por el juez (Ley citada artículos 1 al 18. Código Federal de Procedimientos Civiles, artículos 521 a 529).

Así mismo la indemnización debe contemplar.

I.- El valor del objeto del bien.

Lo que se especifica como valor catastral, en las oficinas correspondientes.

II.- Los daños como consecuencia de la expropiación.

III.- No se toma en cuenta las circunstancias de carácter personal, valores afectivos, ni ganancias hipotéticas.

IV.- No se pagará el lucro cesante.

V.- En materia de inmuebles tampoco se considera el valor panorámico o el derivado de hechos de carácter histórico.

Podemos concluir por lo expuesto anteriormente en que la constitución solo admite dos formas de fijar la indemnización: que es el valor fiscal y el juicio de peritos y omite ocuparse del medio más sencillo, normal y natural, que es el acuerdo entre el expropiante y el expropiado. Consideramos que es de suma importancia que la valoración del bien expropiado se contemple al emitir la declaración de expropiación.

Si bien es cierto que el artículo 20 de la Ley de Expropiación establece el término para pagar la expropiación que es de un año para exigir dicha indemnización.

Debemos tomar en cuenta lo que establece el artículo 31 fracción IV Constitucional con respecto a la indemnización, que las cargas públicas deben distribuirse proporcional y equitativamente, lo cual no quedaría satisfecho con la disposición llana y lisa que se hiciera a un individuo de sus bienes en beneficio de la colectividad, pues en ese caso la carga estaría soportada indebidamente por el expropiado.

La Ley Federal de Expropiación a diferencia de algunas de los Estados, no exige que la declaración satisfaga los requisitos especiales, sin embargo debería exigirse que en ella se hiciera referencia a los elementos que la constitución señala para su procedencia, es decir, la ley que fija la causa de utilidad pública en abstracto, el caso en concreto al que se aplica la

expropiación y la circunstancia de que la indemnización haya sido pagada o consignada.

La indemnización en la expropiación, aunque sea un acto autoritario unilateral del Estado, tiene la apariencia de una venta forzosa. Por tal causa dicho acto no es gratuito, sino oneroso. Es decir, el Estado, al expropiar a un particular un bien, al adquirir este, tiene que otorgar a favor del afectado la contraprestación, la cual recibe el nombre de indemnización.

La importancia jurídica de la indemnización, el término que se menciona en el artículo 27 constitucional, indica la manera o forma cronológica de cubrir la contraprestación indemnizatoria por parte del Estado a favor de la persona afectada dentro de la legalidad y el estricto apego al derecho que tenemos como gobernados de ser tratados en igualdad de condiciones, el Estado debe de responder a la persona afectada o a núcleos de población si es el caso, de recibir el pago correspondiente por la afectación sufrida.

Dicha época de pago nunca debe ser aplazada o incierta, debido a que esto pudiese ser que nunca reciba el importe del bien expropiado. Considerando además lo que establece el artículo 14 Constitucional, al hablar de “mediante juicio seguido” ordenaba que a una persona solo puede despojarse de sus bienes, posesiones, previo procedimiento, lo mismo debe entenderse en materia de expropiación en la que la palabra “mediante” es sinónimo de “previa”.

Consideramos que la expropiación pasa de plano derecho de la cosa expropiada, de la propiedad del que la sufre a la persona en cuyo favor fue

declarada, por un acto unilateral del poder público, en el cual, aisladamente considerado, no tiene ninguna intervención la parte expropiada. La constitución protege a las personas en contra de abusos por parte de la autoridad. No puede realizarse la expropiación, sino empleando el medio de indemnización.

Don Andrés Molina Enríquez fue quien redactó el proyecto del artículo 27 constitucional, que establece: Desde el momento de dictarse la resolución respectiva, hasta que el propietario pierda el último recurso que las leyes le conceden para revocar dicha resolución o para cobrar la indemnización misma. La acepción que en este caso de la palabra "mediante" es que la indemnización de mediar entre los dos citados puntos extremos. La equidad impone que esos dos puntos se acerquen lo más posible, coordinando las posibilidades de pago por parte de la sociedad o del Estado en su caso, con el deber moral que esta se tiene de no causar al propietario perjuicios innecesarios.

Así mismo tenemos el criterio doctrinario de Cabrera y Molina Font, los argumentos son distintos, pero en esencia se refieren al mismo hecho: Las garantías individuales se encuentran consagradas en el artículo 27 de la ley Federal que indican que todos los individuos tienen derecho a gozar y como garantía mínima para los particulares, de la indemnización a base del valor fiscal. No se opone a que las expropiaciones se hagan sobre una base más favorable y equitativa a favor del expropiado, a través de los medios idóneos tendiente a mantener y aplicar la justicia del monto de la indemnización, la garantía de que la detención previa no puede durar más de tres días.

Que constitucionalmente la indemnización sea forzosa, pero se omita el tomar en cuenta que no solo es indemnización debe ser forzosa, sino que debe mediar el pago para que pueda efectuarse la expropiación.

El que expropia sin pagar, comete un acto semejante al que compra un crédito sin tomar en cuenta sus posibilidades de pago, fenómeno tan común en la economía contemporánea y al cual prominentes economistas atribuyen unas de las causas fundamentales de crisis sociales y en el ámbito mundial.

Existe una jurisprudencia en la cual dice que el artículo 27 constitucional al decretar que las indemnizaciones solo pueden hacerse por causa de utilidad pública mediante indemnización, ha querido, no que esta quede incierta o que pueda hacerse posteriormente, sino que se haga al mismo tiempo que la expropiación; y las leyes que ordenen la expropiación en otra forma, importan una violación de garantías.

Al prescindir del significado de la palabra "mediante", en la Carta Magna, la Suprema Corte de Justicia, en ocasiones ha abordado en el terreno de la equidad y en otras ocasiones en el programa político del Estado, para determinar la fecha en que ha de hacerse el pago de la indemnización.

La indemnizaciones son contrarias a la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución y a la tradición y origen de los regímenes democráticos, dentro de los cuales podemos encontrar al nuestro, así en la doctrina constitucional, no es el Ejecutivo el representante del pueblo, sino el Congreso de la Unión, como representante del pueblo, que es quien en definitiva, como

contribuyente ha de soportar el pago de la deudas. Y el Ejecutivo es el capacitado para la ejecución de los mandatos populares.

Si el Congreso faculta al Ejecutivo para comprometer el crédito nacional sin normas ni límites, como es el caso de la Ley de Expropiación y velar por los Intereses de los particulares en sus garantías individuales dentro del marco jurídico existente.

EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE. Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, una garantía para que esta sea efectiva y aquella tiene su cometido, es necesario que sea pagada, sino en el momento preciso del acto posesorio, si a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado disfrutar de ella, por lo que la ley fije un término o plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garantías.

Por lo anterior creemos que la expropiación es injusta para el expropiado, ya que la indemnización no es real ni siquiera es el 75% del valor del bien, por lo que a nosotros respecta creemos que la indemnización dentro de la expropiación daña en todos sentidos al expropiado.

#### **4.4 Recursos.**

Dentro de este acto administrativo de expropiación, los particulares pueden ejercitar recursos para su defensa tales son: el recurso administrativo de revocación, la reversión y el juicio de amparo.

Recurso de Revocación.- "Revocation (del latin recatio-onis, accion y efecto de revicare, dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución;

acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por voluntad del otorgante). La revocación es una de las formas de terminación de los contratos o de extinción de los actos jurídicos por voluntad del autor o de las partes. También procede contra autos o decretos no apelables, con el objeto de que sea rescindida la resolución judicial contenida en el documento impugnado. Es un recurso que se hace valer contra el juez que dictó el proveído impugnado o ante el juez que sustituye a este en el conocimiento del negocio".<sup>39</sup>

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

Se podrá interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del decreto contra la declaratoria correspondiente, ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o limitación de dominio. Cuando no se haya hecho valer el recurso o en caso de que este haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá a la ocupación del bien o de cuya expropiación u ocupación temporal se trate o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

---

<sup>39</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, P-Z, 13 edición, México, Editorial Porrúa 1999 Pág. 2856

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

EXPROPIACIÓN.- EXTINCIÓN O REVOCACIÓN DEL DECRETO RESPECTIVO.  
La expropiación es un acto administrativo por el cual el Estado impone a un particular la sesión de su propiedad por existir una causa pública y mediante la indemnización que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad. Así su extinción o revocación solo puede llevarse a efecto a través de los recursos o medios de impugnación que la propia ley de la materia establezca. Por lo tanto, para dejar sin efectos un decreto expropiatorio es ineludible que el acuerdo respectivo se encuentre debidamente fundado y motivado como lo exige en general el artículo 16 constitucional, siendo incuestionable que solo en caso de que la ley de la materia expresamente lo permita, las autoridades podrán derogar o dejar sin efectos un decreto de tal naturaleza.

Semanario Judicial de la federación, Octava época, Amparo en revisión 252/88, Fallado el 13 de septiembre de 1988, tomo XIV, Julio de 1994, página 586, Tribunales Colegiados de Circuito.

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

El sustento de la reversión en materia de expropiación lo encontramos en el artículo 9 de la Ley de Expropiación. Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio

no fueren destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de 5 años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien que se trate o la subsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio o el pago de los daños causados.

Dicha autoridad dictará resolución dentro de los 45 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso de que se resuelva la reversión total o parcial del bien, el propietario deberá devolver únicamente la totalidad o la parte correspondiente que le hubiere sido cubierta. El derecho que se confiere al propietario, deberá ejercerlo dentro del plazo de 2 años, contados a partir de la fecha en que sea exigible.

Sobre este derecho nos dice D'Alessio "ese derecho de retrocesión puede considerarse, como un reflejo del mismo derecho de propiedad, es decir, como una especificación de este, por cuanto al individuo, como propietario, tiene derecho de no ser privado de su bien si no por causa de utilidad pública, y tiene el derecho de recuperarlo cuando tal causa no subsiste".<sup>40</sup>

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

REVERSIÓN DEL BIEN EXPROPIADO, CUANDO PROCEDE. La reversión es la institución a través de la cual se concede un derecho subjetivo al antiguo propietario de un bien expropiado para readquirirlo cuando transcurrido el plazo de 5 años no se haya destinado al fin previsto en el decreto expropiatorio, sea por causas imputables a la autoridad expropiante o al

---

<sup>40</sup> **SERRA ROJAS**, Andrés, Ob. Cit. Pág. 447

beneficiario, o por razones incluso de orden público no imputables a ello. En este sentido, la falta de aplicación del bien al fin de la expropiación no supondrá en todos los casos una conducta antijurídica de la autoridad o del beneficiario pues bien puede obedecer a fenómenos ocurridos con posterioridad a la expropiación que haga inconvenientemente inoportuna la ejecución del decreto, como sucedería por ejemplo con la congelación de partidas presupuestales, la cancelación de programas de obras públicas o una necesidad colectiva de atención prioritaria. Sin embargo, cualquiera que fuera el motivo del incumplimiento, tendrá el antiguo propietario del bien la acción real de retracto, es decir, de reversión.

Semanario Judicial de la Federación. Séptima época, Amparo directo 673/85, Fallado 26 de mayo de 1987, tomo 217-228 sexta parte, página 567. Tribunales Colegiados de Circuito.

Juicio de Amparo.- Si la decisión del funcionario administrativo al recurso de revocación le es adversa al particular, esto es, que aquel no decida revocar el acto expropiatorio, entonces puede interponer el juicio de amparo pidiendo la protección y amparo del Estado a través de la justicia federal, para que esta destruya la conducta del propio Estado a través de su Poder Ejecutivo y se le devuelva el bien del cual se le hubiere privado o se paralice la acción administrativa y no se le prive de su cosa si aun la tuviere en su poder "el amparo es un proceso, un juicio, por regla general un recurso extraordinario en determinados casos, y una institución jurídica.

Es un proceso constitucional porque tiene como fin específico controlar el orden constitucional, notificar los actos contrarios a el y hacer respetar las garantías que otorgan la ley fundamental. Es proceso porque siempre supone la existencia de un litigio y la necesidad de que mediante un acto jurídico se

le ponga fin. Es un juicio Federal porque las leyes que lo regulan y reglamentan son federales y sobre el no pueden legislar los Estados".<sup>41</sup>

La naturaleza jurídica del derecho de propiedad en la legislación mexicana se manifiestan como características fundamentales de ser exclusiva, perpetua, perseguible, preferente y reivindicable; estos conceptos exigen que el orden jurídico provee al mandamiento de sus valores con una protección que es la constitucional, que tutela la propiedad como garantía individual mediante la tramitación del juicio de amparo.

Para la observancia de dicha protección el artículo 103 constitucional dispone que: "los tribunales de la federación resolverán toda controversia que suscite:

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

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

III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de la autoridad federal".

Artículo 107 constitucional "Todas las controversias de que hable el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que

---

<sup>41</sup> **PALLARES**, Eduardo, Diccionario Teórico y Practico de Amparo, 4 edición, México, Editorial Porrúa 1978, Pág. 24-25

determine la ley de acuerdo con las bases siguientes. I.- El juicio de Amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

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

III.- Cuando se reclame actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo solo procederá en los casos siguientes.

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

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

la privación sin forma de juicio no solo de la posesión, sino de cualquier derecho".<sup>42</sup>

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

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

EXPROPIACIÓN, DEBE AGOTARSE EL RECURSO DE REVOCACIÓN, PREVIAMENTE AL AMPARO. Conforme al artículo quinto 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 séptimo 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 octavo 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

---

<sup>42</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VII, Ob. Cit. Pág. 426

la colectividad, como lo establece el artículo primero 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 el juicio de amparo, pues de lo contrario este 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 será necesario agotar ese recurso, ya que aun en el supuesto de que se acudiera directamente al juicio de amparo, no podría mediante la suspensión obtenerse la restitución del inmueble, entretanto se resolviese el juicio, porque la medida señalada no tiene efectos restitutorios, sino que solo tiene el efecto de conservar las cosas en el estado que guardan, entretanto se resuelve el juicio de acuerdo con los artículos 124, 130 y demás y relativos de la Ley de Amparo.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Amparo en revisión RA-299/71, fallado el 14 de marzo de 1972, tomo 39 sexta parte, página 37, Tribunales Colegiados de Circuito.

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

EXPROPIACIÓN, CUANDO PROCEDE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA LA. La fracción III del artículo 1 de la Ley de Expropiación, considera, entre otras, como causa de utilidad pública, la construcción de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo. El artículo 8 del mismo ordenamiento dispone que en los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1, el Ejecutivo Federal, podrá ordenar la ocupación temporal o interponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de

dominio. La interpretación de este precepto permite aclarar que la voluntad de la ley es que solamente en los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1, de la Ley de Expropiación, la ocupación de los bienes expropiados tiene el carácter de urgente e inaplazable y que en los demás casos no existe interés imperioso para proceder a la ocupación inmediata de los bienes afectados por el decreto de expropiación. El presente caso no queda comprendido entre los que el legislador consideró como de inmediata ejecución del decreto de expropiación. Consecuentemente, si la ley misma proporciona el criterio distinguiendo los casos en que son susceptibles de suspenderse los efectos de los decretos de expropiación y los casos de que existe un interés social para que se proceda inmediatamente a la ocupación de los bienes expropiados este criterio debe normar la suspensión en materia de amparo pues sería absurdo que pudieran y debieran suspenderse los efectos de los decretos de expropiación en el recurso ordinario que concede el artículo 5 de la Ley de Expropiación y no pudieran suspenderse en el juicio de garantías. Si pues, según la Ley Federal de Expropiación no deben considerarse en casos como el presente la ocupación del bien expropiado como una medida urgente y de inaplazable ejecución, es claro que están satisfechos los requisitos que exigen el artículo 124, fracción II de La Ley de Amparo y por lo mismo que procede se concede el beneficio de la suspensión.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Amparo administrativo en revisión 9112/91, fallado el 20 de marzo de 1947, tomo XCI, Pág. 2588, Segunda Sala.

EXPROPIACIÓN SUSPENSIÓN. Para determinar si la suspensión procede o no, contra el desposeimiento derivado de un decreto expropiatorio, en términos del artículo 124, fracción II de la Ley de Amparo, no basta adoptar

un criterio simplista y dogmático que prejuzgue que siempre y necesariamente el interés público exige que sea negada la medida. En efecto en primer lugar, se deben sopesar los daños que el interés público pueda sufrir con la demora del desposeimiento, mientras se falla el juicio, contra los daños que el particular puede sufrir con la ejecución de los actos reclamados. Y se debe notar que lo importante en el incidente no es determinar si el interés público exige la expropiación o no, sino la urgencia de realizar los actos reclamados, sin la demora de lo que pueda tardar en terminar el juicio de amparo. En segundo lugar, se debe considerar que los quejosos pueden quedar obligados, cuando obtienen la suspensión, a garantizar el pago de los daños y perjuicios que la demora cause, mientras que es usual estimar que las autoridades no deben responder de los daños y perjuicios (patrimoniales o no) que causen con la ejecución de actos reclamados que luego son encontrados ilícitos e inconstitucionales. Y se suele pensar (sin que aquí deba decirse nada al respecto) que para restituir las cosas al estado que guardaban (artículo 80 de la Ley de Amparo) basta, por ejemplo, devolver al quejoso el terreno. Y en tercer lugar se debe considerar que el interés social no solo está en que se realicen ciertas obras, a menudo materiales de beneficio colectivo, sino que también hay un elevadísimo y nobilísimo interés social en que los gobernados no pueden ser afectados en sus derechos, a menudo sin reparación satisfactoria en caso de obtener el amparo, mediante actos constitucionales que puedan resultar violatorios de garantías individuales.

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

De esta manera podemos observar que el recurso de amparo es lo último contra el acto de autoridad que haya decretado una expropiación es importante señalar que este juicio es un procedimiento autónomo con la finalidad como ya lo hemos dicho antes de que el bien le sea devuelto gracias a la protección en donde el particular de la justicia de la unión.

## CONCLUSIONES

Primera.- La Constitución y la Ley de Expropiación al señalar las características y elementos constitutivos de la figura jurídica de la expropiación, establecen que el particular está obligado a transmitir su propiedad para la satisfacción de una necesidad colectiva mediante pago de indemnización.

Segunda.- La expropiación es un acto administrativo que se impone a los particulares, se encuentra regulado por la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos en su artículo 27 y su ley reglamentaria que es la Ley de Expropiación.

Tercera.- La Constitución y la Ley de Expropiación establece el procedimiento que debe seguirse para la realización del procedimiento de expropiación, así como las autoridades que intervienen, los plazos de pago de indemnización y los recursos de defensa que tienen los particulares en contra de este acto.

Cuarta.- La utilidad pública es la causa o motivo generador de la expropiación es la razón por la que el Estado puede expropiar los bienes a los particulares.

Quinta.- En nuestro ordenamiento Jurídico no existe un concepto objetivo de utilidad pública, solo establece casos concretos que son considerados como tales y que dan lugar a la expropiación.

Sexta.- Las legislaturas tanto Federal como locales son soberanas para determinar las causas de utilidad pública dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Séptima.- Una vez terminada la expropiación, las consecuencias jurídicas que se manifiestan son: la entrega del bien por parte del particular y disposición de ese bien por parte del Estado para la realización de la obra o servicio para el cual fue expropiado.

Octava.- En cuanto a los recursos se refiere la Ley de Expropiación establece el recurso de revocación y reversión que el particular afectado puede interponer como medios de defensa.

Novena.- El recurso de revocación tiene como fin dejar sin efectos ya sea en forma total o parcial un acto expropiatorio perfectamente válido que lesione los intereses de los expropiados, en tanto que el recurso de reversión, garantiza al particular afectado que el bien expropiado que si en el plazo de 5 años no es destinado al fin por el cual le fue expropiado puede exigir que le sea devuelto.

Décima.- El juicio de amparo es el último medio de defensa del particular en contra del acto de expropiación y tiene como fin suspender el acto realizado

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- **ACOSTA ROMERO**, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, Tercera Edición Editorial Porrúa, México 1979
- 2.- **AGUILAR CARBAJAR**, Leopoldo, Contratos Civiles, Editorial Hagtam, México 1964.
- 3.- **ACOSTA ROMERO**, Derecho Administrativo Parte General, Editorial Porrúa, México 1999.
- 4.- **B. CUÉLLAR**, Alfredo, Expropiación y Crisis en México, México 1940, editorial UNAM.
- 5.- **BIELSA** Rafael, Principios de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1966, editorial Depalma.
- 6.- **BIELSA**, Rafael, Compendio de Derecho Administrativo, Buenos Aires 1966, editorial Depalma.
- 7.- **BRAVO VALDÉZ**, Beatríz y otro, Primer Curso de Derecho Romano, décima edición, México 1983, Editorial Pax-México.
- 8.- **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, Garantías Individuales, Editorial Porrúa, México 1981.
- 9.- **CANACÍ**, José, Derecho Administrativo, tomo IV, Buenos Aires 1977, editorial Depalma.
- 10.- **ESTRICHE** Don Joaquín, Diccionario Razonado, Legislación y Jurisprudencia, Tomo II, Madrid 1860, Editorial de la Rosa.
- 11.- **FERNÁNDEZ DEL CASTILLO**, Germán, La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual, México 1954.
- 12.- **FRAGA**, Gabino, Derecho Administrativo, decimonovena edición, Editorial Porrúa, México 1979
- 13.- **FRAGA**, Gabino, Derecho Administrativo, 39 edición, Editorial Porrúa, México 1999.

- 14.- **GARCÍA DE ENTIERRA**, Eduardo, La Potestad Expropiatoria, sexta edición, España 1999, Editorial Civitas.
- 15.- **GARCÍA OVIEDO**, Carlos, Derecho Administrativo, Editorial E. I. S. A. Madrid 1959
- 16.- **GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ**, Ernesto, El Patrimonio: El Pecuniario y Moral o Derechos de Personalidad, Editorial Porrúa, México 1995.
- 17.- **LARES**, Teodosio Lecciones de Derecho Administrativo, México 1937.
- 18.- **MENDIETA Y NUÑEZ**, Lucio, El Sistema Agrario Constitucional, México 1940.
- 19.- **MARTÍNEZ MORALES**, Rafael, Derecho Administrativo, 1er y 2do curso, Colección de textos Jurídicos Universitarios, Editorial Oxford, México 2000.
- 20.- **OSORIO**, Manuel, Diccionario de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Argentina 1974.
- 21.- **OLIVERA DEL TORO**, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1976.
- 22.- **PERA VERDAGUER**, Francisco, Expropiación Forzosa, 1970, Barcelona 2º edición, Editorial Bosch.
- 23.- **PALLARES**, Eduardo. Diccionario Teórico y Practico del Juicio de Amparo, cuarta edición, Editorial Porrúa, México 1978.
- 24.- **ROJAS DE LA TORRE**, Luis, La Expropiación por Causa de Utilidad Pública, México 1921.
- 25.- **SERRA ROJAS**, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II 8va edición, editorial Porrúa, México 1981.

#### Otras Fuentes

- 26.- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, P-Z, 13 edición, México 1999.
- 27.- Diccionario Enciclopédico, Tomo II, Buenos Aires, 1962, Editorial Espasa Calpe.

28.- Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo XXVI, Editorial Driskill, S. A. Argentina 1986.

29.- Enciclopedia Jurídica Mexicana, tomo VII, editorial Porrúa México 1997.

30.- Enciclopedia Universal Ilustrada, Buenos Aires 1962, editorial Espasa-Calpe.

#### Legislación

31.- Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, México 2001, Editorial Porrúa.

32.- Ley de Expropiación.

33.- Código Federal de Procedimientos Civiles

34.- Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, comentada, Editorial UNAM, México 1992.

35.- Ley de Amparo.