

328309



“COLEGIO PARTENÓN, S.C.”

---

**INCORPORADO A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MÉXICO**

ADICIÓN AL ALCANCE Y EFECTOS DEL RECURSO DE REVERSIÓN COMO  
MEDIO DE IMPUGNACIÓN ANTE LA FALTA DE JUSTIFICACIÓN DE LA CAUSA  
DE UTILIDAD PÚBLICA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE  
EXPROPIACIÓN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ABRAHAM DOMÍNGUEZ OROPEZA

ASESOR DE TESIS: LIC. RAFAEL RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ.





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.

*SEÑOR concédeme*

*SERENIDAD para aceptar las cosas que*

*no puedo cambiar*

*VALOR*

*Para cambiar las que si puedo*

*y SABIDURÍA*

*para distinguir la diferencia*

## *A MIS PADRES*

*Quienes con infinito amor  
me han enseñado a valorar cada uno de sus esfuerzos,  
que para mí representan  
el comprometerme a ser cada día mejor,  
a dar siempre mi máximo esfuerzo  
en todo lo que hago.*

## *A TI MÁMA*

*Gracias por tu paciencia, dedicación y abnegación,  
por tu amor sin límites,  
por ser mi apoyo y estar en esos momentos tan  
complicados de mi vida,  
gracias por ser como eres*

## *A TI PAPA*

*Gracias por tus consejos, por tus estímulos,  
regaños, por ese gran apoyo  
que me has brindado siempre y;  
sobre todo por tu ejemplo.*

*GRACIAS POR LA HERENCIA MÁS VALIOSA  
QUE PUDE RECIBIR,  
CONCLUIR UNA CARRERA PROFESIONAL*

## A MIS HERMANOS

*GRACIAS RAFAEL: Por tu ejemplo, por tu fortaleza,  
por tu tenacidad, por tu compañerismo y apoyo incondicional,  
que ante las adversidades has sabido salir adelante; pero sobre todo  
por ser como eres.*

*GRACIAS PÉPE: Por que antes de ser mi hermano,  
eres mi mejor amigo y compañero.*

## A MI FAMILIA

*GRACIAS LETY: Por estar a mi lado todo el tiempo,  
tanto en mis ratos malos, como en los buenos,  
gracias por el amor que me has dado, por tu cariño,  
por tu apoyo y por tu comprensión, pero sobre todo  
gracias por ser la persona que me inspira  
en todo lo que hago, eres el mejor de mis tesoros,  
finalmente gracias por permitirme compartir  
todos mis logros a tu lado.*

*GRACIAS DIEGO: Por ser la personita que me dio la fuerza,  
el impulso, y la motivación, por que pensando en ti puedo dirigir mis metas,  
por ser tú lo más importante y lo más valioso en mi vida,  
por ser tú la persona en quien van encaminados todos mis logros y mis éxitos,  
y principalmente, por ser tu el más importante de ellos y el mejor.*

## A MIS AMIGOS

*Por ser unas personas estupendas,  
que han sabido escucharme, señalando mis  
aciertos y desaciertos  
aceptándome sin condiciones.*

*¡GRACIAS!*

AL LIC. RAFAEL RODRÌGUEZ RODRÌGUEZ

*Quiero manifestarle mi más sincero  
agradecimiento, por su profesionalismo,  
sencillez y apoyo incondicional,  
por lo cual fue posible realizar este trabajo;  
finalmente quiero agradecerle por la asesoría que me brindó  
y por haberme transmitido sus conocimientos,  
pero especialmente gracias por habernos dado su confianza  
y dedicación durante estos cinco años*

FINALMENTE GRACIAS:

*A LA U.N.A.M.*

*Especialmente al*

*“COLEGIO PARTENÓN, S.C.”*

*Sencillamente, por ser una Institución  
que nos permite realizar  
nuestras metas, ilusiones y sueños,  
a través de una educación y buena formación  
profesional.*

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO I

#### CONCEPTUALIZACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN

A) Definición.....	1
1.- Doctrina.....	1
2.- Definición Legal.....	8
3.- Jurisprudencia.....	11
B) Elementos Constitucionales.....	16
1.- Utilidad Pública.....	16
2.- Indemnización.....	32

### CAPÍTULO II

#### PANORAMA HISTÓRICO

A) Antecedentes Constitucionales e Históricos del Artículo 27 Constitucional en lo relativo a la Expropiación.....	37
B) Origen de la Ley de Expropiación de 1936.....	51
C) Antecedentes en las Constituciones de los Estados de la República.....	71

## CAPÍTULO III

### OBJETIVOS Y FINES DE LA EXPROPIACIÓN

A) Objetivo.....	84
1.- Motivación.....	84
2.- Tipo de Bienes.....	85
B) La Expropiación y otras figuras jurídicas como forma de Adquisición de Bienes.....	88
1.- Confiscación.....	88
2.- Decomiso.....	90
3.- Requisición.....	92
4.- Modalidades y Limitación a la propiedad.....	94
5.- Nacionalización.....	97
C) Formas de Expropiación.....	99
1.- Administrativa.....	99
2.- Agraria.....	102
D) Partes que intervienen en la expropiación.....	103
1.- Elementos.....	103
a) Elementos de fondo.....	103
b) Elementos de Forma.....	106
2.- Sujetos Pasivos.....	107
a) Ejidos.....	107
b) Particulares.....	108
c) Monopolios.....	109
d) Estados.....	110
3.- Sujetos Activos.....	110
a) Federación.....	110
b) Estados.....	111
c) Municipios.....	112

## CAPÍTULO IV

### ADICIÓN AL ALCANCE Y EFECTOS DEL RECURSO DE REVERSIÓN COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN ANTE LA FALTA DE JUSTIFICACIÓN DE LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACIÓN.

A) Interés Público.....	113
1.- Conceptos.....	113
2.- Elementos de Fondo.....	117
B) Satisfacción de la Necesidad Pública.....	119
C) El Interés Público y la Utilidad Pública.....	121
D) Tipos de Utilidad Pública.....	122
1.- Nacional.....	122
2.- Social.....	124
3.- Colectiva.....	126
E) Procedimiento Expropiatorio.....	127
F) La Problemática de la Utilidad Pública.....	132
G) Recurso de Reversión.....	145
H) Efectos Jurídicos del Recurso de Reversión.....	150
I) La Injustificada Naturaleza en la determinación de la Causa de Utilidad Pública.....	153
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	158

BLBLOGRAFÍA.

## **INTRODUCCIÓN**

En la introspección en el estudio del procedimiento administrativo de expropiación, este trabajo pretende exponer las características y finalidades que determinan en cada caso la procedencia del decreto emitido por el Poder Ejecutivo que lleva a privar a un particular de un bien, y el cual justifica sus actos a través de las necesidades apremiantes de satisfacer a la Administración Pública, encausados por una determinante causa de utilidad pública y mediante una injusta y desproporcionada indemnización a un abuso excesivo del mismo, lo que a su vez nos lleva en la exposición del presente trabajo a exaltar y abocarnos en específico al "recurso de reversión" con el fin de proponer diversas cuestiones referentes a sus alcances y efectos jurídicos, con el afán de establecer alternativas para beneficiar al particular afectado en el caso de una expropiación y así frenar el abuso excesivo de las facultades de la Autoridad.

La necesidad de que todo Gobernado al momento de verse afectado en sus bienes por un acto de autoridad, conozca alguno de los medios de defensa para atacarlo, establece la pauta para que se analice la verdadera naturaleza del acto que da origen a su ejecución, como en el caso del procedimiento de expropiación lo constituye la causa utilidad pública, dentro del contexto jurídico, tenemos a la utilidad pública la cual se traduce en la potestad que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva, y en particular, la conveniencia o el interés de la generalidad de los gobernados, causas que expresamente se encuentran establecidas en el artículo 1º de la Ley de Expropiación y como son: el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; la apertura, ampliación o alineamiento de calles; la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano; la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de expropiación, entre otros; esto con la finalidad de satisfacer las necesidades de los gobernados y de crear un desarrollo en favor de estos.

Por lo que sin pretender modificar los objetivos con los que debe de cumplir la Administración Pública, lo que queremos con esta investigación, es simplemente dar mayor auge a los derechos y prerrogativas con las cuales cuenta todo individuo frente al Estado, para en el momento de advertir que el bien expropiado no sea destinado a lo que se denomina causa de utilidad pública o que indebidamente se señale una causa de utilidad cuando no lo sea, tenga la posibilidad de revertir los efectos del decreto de origen a la privación de su propiedad.

Lo anterior, tendrá su razón de ser a través del análisis y estudio sobre el propio procedimiento administrativo de expropiación, estableciendo cada una de sus etapas y finalidad, así como determinar la verdadera naturaleza de la "causa de utilidad pública", y en función de esto, se llegue a la diferenciación en cada caso cuando es en beneficio de la colectividad o generalidad o en beneficio de unos cuantos.

Así la presente investigación, consta de cuatro capítulos:

En el primero se expone los conceptos generales sobre el tema del estudio, el cual servirá de base para la comprensión y visión conjunta de los elementos y requisitos que deben cubrirse al momento de llevarse a cabo el procedimiento de expropiación, así mismo deberá entenderse la naturaleza de la causa de utilidad para su procedencia, que es la parte que la determina, debiendo de cubrir de manera justa una contraprestación a razón de indemnización.

En el segundo capítulo se realiza una recopilación de los antecedentes, algunos hechos que marcan la evolución de la figura en estudio, la cual nos va a ir mostrando cada vez más, que la misma se va apartando de la finalidad que tiene su existencia, que es el satisfacer el interés público o el de la

generalidad, por lo que es indispensable conocer los criterios que se fueron adoptando hasta llegar a la actualidad, con los avances en el desarrollo urbano y suburbano que van haciendo mas compleja la función del Estado para cumplir con la función de satisfacer las necesidades de sus gobernados.

Por lo que se refiere al tercer capítulo, en él se expondrá la tarea de proyectar al lector el análisis de las normas jurídicas vigentes que tratan sobre el ya mencionado tema y donde se hace aflorar nuestro pensamiento sobre la consideración que aún puede ser eficaz y lo que nos parece que debe dársele mayor énfasis, como lo es el sistema o criterio que es adoptado por la Autoridad para determinar el objeto y motivación para decretar la procedencia del procedimiento de expropiación y sí este, en su ejecución, cumple con las características de satisfacer a la colectividad, o simplemente es un acto que deberá justificar la autoridad a mero capricho, alegando una supuesta causa de utilidad pública, con intereses disfrazados para satisfacer a su vez intereses propios y de unos cuantos, pues de no evidenciar dicha problemática, conllevaría a contribuir con el limitado criterio de otorgarle menos importancia a las verdaderas necesidades de las personas que se ven afectadas con la privación de su propiedad, con la anuencia de deficientes argumentos para decretar la existencia de la utilidad pública.

Para ello, se realizará una exposición lo más clara y objetiva posible, sobre las formas de expropiación que prevé nuestra Legislación, así como las partes que intervienen en su ejecución y las cuales nos lleven a entender su eficacia.

Por último, el cuarto capítulo tratará en primer término, de lo que constituye el recurso de reversión como medio de defensa legal, con el que cuenta todo gobernando al momento de verse afectado por el procedimiento administrativo de expropiación, por la ausencia de la causa de utilidad pública, aludiendo para su estudio y análisis concreto a las deficiencias que presenta el

citado procedimiento administrativo de expropiación, vinculado con la falta de control para verificar las condiciones a las que se debe sujetar para su procedencia, es decir los elementos naturales que se desprendan del propio hecho y lleven a determinar a la autoridad ejecutora una auténtica causa de utilidad, y en caso de no ajustarse a los objetivos que debe satisfacer en beneficio de la colectividad, podrá contar con dicho medio, no sólo para impugnar el hecho de que el bien expropiado sea destinado a otra causa que no sea de utilidad pública dentro del termino que marca la Ley aplicable, sino que permitirá que tenga la potestad de promover el referido recurso, cuando de la causa de utilidad publica no se desprenda el objeto de beneficiar al interés público, por lo que se propone modificar la prerrogativa para que se pueda hacer valer desde el momento mismo de la emisión del decreto expropiatorio, situación que constituye la parte medular de la presente investigación.

La finalidad de la investigación que constituye el tema de Tesis, se encuentra sustentado básicamente en la problemática que se genera o más bien la limitante con la que se enfrenta todo gobernado ante un procedimiento administrativo de expropiación, que por ser un acto supremo de voluntad proveniente del Estado, no cuenta con recursos eficaces para combatir dicha voluntad, la cual se deriva de actos injustificados como lo es una supuesta causa de utilidad pública que en ocasiones es apoyada a través de deficientes pruebas que no la acreditan, por lo que el presente trabajo tiene como justificación, la necesidad de implementar dentro de los medios de impugnación que ya se encuentran previstos por la Ley reglamentaria, condiciones que permitan al afectado atacar no solamente el acto administrativo de expropiación por no haberse destinado el bien expropiado a la causa de utilidad publica decretada dentro de los cinco años siguientes a la emisión del acto, sino que además se le de la posibilidad de atacar el acto a través del cual se determina la causa de utilidad pública por no revestir tal naturaleza, esto sin necesidad de que transcurra un término, es decir una vez que sea notificada la aludida causa de utilidad pública.

## CAPITULO I

### CONCEPTUALIZACION DE LA EXPROPIACIÓN

#### A) Definición.

##### 1.- Doctrina:

El Estado necesita para algunos de sus deberes con la sociedad, bienes que formen parte de la propiedad privada los cuales no le es posible adquirir por medio de arreglos contractuales con sus dueños. Es el caso que sin el cumplimiento de las atribuciones del Estado, éste sufriría, si los medios necesarios sólo fueran suministrados cuando se llega a un acuerdo de voluntades con los particulares, por tal motivo, que desde tiempos remotos, se ha vislumbrado en la Legislación una forma por la cual la Administración Pública, puede por medio de actos unilaterales, adquirir los bienes necesarios para dar cumplimiento a sus fines, y así dar una satisfacción a los intereses de la colectividad.

La institución que para tal efecto consagran las Leyes, es la Expropiación por causa de Utilidad Pública.

La palabra Expropiación etimológicamente significa privación de la libertad.

“**Clemente de Diego** escribe que si la apropiación (en latín *appropriatio* de *ad* y *propriatio*) significa el acto de apoderarse de una cosa, de aprehenderla, de entrar en conexión y contacto con ella, estableciendo la relación de propiedad, que al ser disciplinada por el derecho objetivo, se desdobra en facultades y atribuciones de goce y disposición para el titular, para el dueño en deberes de abstención y respeto para los demás; expropiación (de las latinas *ex*, fuera y *propriatio*) significa la extinción de esa relación, la decadencia de ese poder y anulación de esas facultades y atribuciones. Apropiación es ocupación y toma de posesión con el alcance en su caso de adquisición del dominio: expropiación es desposesión, pérdida, privación o extinción del dominio”.<sup>1</sup>

El Estado admite, ajusta, custodia la apropiación, gracias a la figura Jurídica llamada propiedad y a su vez, la expropiación descansa en la propiedad; el fin de la expropiación es desprender de una cosa a su propietario por motivos de Utilidad Pública.

Señalaremos a continuación definiciones de autores extranjeros citados por **José Canasi**, en una de sus obras referente a la Expropiación Pública.

“**Bielsa** considera a la Expropiación una institución fundada y Justificada en los fines mismos del Estado uno de los cuales es procurar a la sociedad el mayor bienestar. Luego, habla de los caracteres, pero en realidad no ensaya definición concreta. Salvar habla de ocupación de las cosas de propiedad individual, con fines

---

<sup>1</sup> NUEVA ENCICLOPEDIA JURÍDICA. Tomo IX Impreso en España, Barcelona.  
Ed. Francisco Sein, S. A., 1958. p.321

de utilidad pública, mediante una justa Indemnización”. “**Lafaille**, es el acto de ocupar y adquirir la propiedad privada, para fines de Utilidad Pública, mediante justa Indemnización”.

“**Legón** menciona la restricción de derecho público, tendiente a la privación definitiva y completa de la propiedad, exigida por la Utilidad Pública (universi), mediante justa Indemnización”.

“**Laubadere** sostiene que: esta es una operación administrativa, es la cesión de propiedad de un inmueble, con fin de Utilidad Pública justa y mediante previa Indemnización”. “**Hauriou** dice, que es una operación administrativa basada en la Utilidad Pública”. “**Meyer** se refiere, a un acto de autoridad, que toma o restringe un derecho de propiedad privada en beneficio de una empresa pública”. “**Fleiner** dice algo parecido a Meyer, pues se refiere a abolición o limitación de un derecho subjetivo, privado o público, por un acto del poder público en beneficio de una empresa de Utilidad Pública”. “**Meucci** menciona, el Poder del Estado para tomar o modificar el derecho ajeno”. “**D' Alessio** habla de adquisición de la propiedad de inmueble privado para la ejecución de una obra de Utilidad Pública”. “**Zanobini** dice de justa indemnización previa, privación del derecho de propiedad privada, exigencias de interés Público”. “**Benjamin Villegar Basilvaso** dice de una especie de limitación a la propiedad por causa de interés público, habla de extinción definitiva del derecho de dominio en beneficio de exigencias públicas y de la correspondiente indemnización”. “**Arturo Ordaz** dice, que es la forma legal de desapoderar a un propietario de su propiedad, por causa de Utilidad Pública. Habla

de justo valor como compensación. La necesidad de que debe ser declarada por Ley”.<sup>2</sup>

Todas estas definiciones, son distintos enfoques que coinciden en la extinción del derecho de propiedad y se apoyan en el interés general, pero ven en la expropiación formas distintas, ya sea de ocupación o adquisición de la propiedad, o como una operación de procedimiento administrativo, o bien una desposesión forzosa hecha al propietario del bien, o como la anulación de derecho público tendiente a la privación del derecho de propiedad, por exigencias de interés público.

**Para José Canasi** la Expropiación es una:

“Institución del derecho público, no de derecho privado, no obstante de referirse a ella, la Legislación Civil. Ya que esta trata de las restricciones y límites al dominio privado, sólo en interés público, dice que son regidas por el derecho administrativo, por lo tanto la legislación positiva le da a la expropiación lugar, no obstante las discusiones producidas sobre su verdadera naturaleza Jurídica que no puede compararse a una compra venta, ni siquiera de carácter forzosa”.<sup>3</sup>

Según este autor argentino, la expropiación es una institución del derecho público. Ya que implica una facultad del poder público en ejercicio del derecho de imperio, regido por preceptos propios y ajenos al derecho civil, en lo referente al modo de adueñarse de la propiedad de bienes, sujeto a modalidades propias, pero con calificación de Utilidad Pública, precedida siempre de

---

<sup>2</sup> CANASI, JOSE. Derecho Administrativo, Volumen IV. Parte especial, Editorial Buenos aires de Palma 1977. Pág.30, 31y 32.

<sup>3</sup> CANASI, JOSE. Ob. Cit. Pág 20.

Indemnización. Señala también que la expropiación, no se trata de una compraventa, siquiera forzosa, sino que es una institución de exclusivo interés público y de interés a la colectividad.

**Andrés Serra Rojas** define a la Expropiación de la siguiente manera:

“La Expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público en virtud del cual el Estado priva de su propiedad a un particular, por circunstancias de interés público, por lo que, en ocasiones un particular se ve subrogado en sus derechos unilateralmente en el ejercicio de su soberanía por el Estado, el cual procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de Utilidad Publica y mediante una Indemnización justa”<sup>4</sup>

Por otra parte **Gabino Fraga** la define:

“La Expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de Utilidad Publica y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo Tomo II. Edición 8º. Editorial Porrúa, México, D.F., pág 315.

<sup>5</sup> FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, Edición XXVI, Editorial Porrúa, S.A. México. pág. 375.

El Doctor **Acosta Romero** expresa el siguiente concepto:

“La Expropiación por causa de Utilidad Pública es un acto jurídico de derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad de Estado y existe una causa de Utilidad Pública que así lo requiera siempre que se cubra al particular una Indemnización por causa de esa transferencia”.<sup>6</sup>

**Genaro Góngora Pimentel. y Miguel Acosta Romero** señalan como concepto de Expropiación lo siguiente:

“Es un acto de derecho público, que impone unilateralmente al particular, persona física o jurídica colectiva, la transferencia de la propiedad de determinados bienes, para la satisfacción de los fines del Estado por causa de Utilidad Pública y mediante Indemnización”.<sup>7</sup>

**Raúl Lemus García**, señala lo siguiente:

“Expropiación es acción y efecto de Expropiar”.

“Expropiar, término compuesto de ex, palabra latina que expresa fuera de, y propio, que alude a pertenencia, o sea el derecho de propiedad que

---

<sup>6</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Segundo Curso de Derecho Administrativo 1a. Edición, Editorial Porrúa S. A., México 1989, p. 432.

<sup>7</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL, GÓNGORA PIMENTEL, GENARO. Constitución Política Mexicana Comentada. 3ª Edición. Editorial. Porrúa. México 1987, p.27

corresponde a una persona sobre una cosa; significa privar de la Utilidad Privada y otorgándole a cambio una Indemnización”.<sup>8</sup>

Pero, es de destacar el hecho de que todos están de acuerdo en que debe existir la Utilidad Pública la cual se define como la satisfacción a una necesidad de la colectividad y una Indemnización la cual corresponde a un pago por la ocupación de un bien, y por último la transferencia de la propiedad del particular al Estado.

Para explicar la expropiación se han insinuado tres teorías que a continuación resumimos.

a) Teoría del Derecho Privado: que se aprecia a la Expropiación como una compraventa, forzosa, ya que antiguamente, no se imagina la transmisión de la propiedad por otros medios que no fuera lo del Derecho Civil.

b) Teoría del Derecho Mixto: este supuesto estima que la primera parte que se da en el proceso expropiatorio o sea la calificación de Utilidad Pública, corresponde al Derecho Público, y mientras que la segunda etapa que es el interés privado y la indemnización ya corresponden al Derecho Civil.

c) Teoría del Derecho Público: señala que la expropiación tiene una imagen netamente publicista, y que de ninguna manera debe estar apegada con el

---

<sup>8</sup> GARCÍA LEMUS, RAUL. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México 1983, pág. 238 y 239

Derecho Privado, en cuanto a la transferencia de su propiedad y contenido ni a la peculiaridad de la obligación por el pago por los siguientes motivos:

- 1.- La Expropiación es un acto soberano del Estado.
- 2.- El Estado somete a su imperio al afectado.
- 3.- Las causas de Utilidad Pública provienen de una Ley emanada del Poder Legislativo y es de Derecho Público.
- 4.- La Indemnización es de Derecho Público subjetivo del expropiado, pero no es un precio sino una compensación por la pérdida de su bien.

El Doctor Miguel Acosta Romero, considera que esta última es la teoría más aceptada y moderna en nuestros días.

## **2.- Definición Legal:**

En nuestro sistema Jurídico, ninguna Ley da una definición respecto a esta figura, es decir no hay una definición plasmada en un artículo que manifieste su significado, nosotros creemos que la Ley que regula a la Expropiación la da, no en un solo precepto, sino en toda la Ley. Ya que es sabido que para que se de esta, se necesita la existencia de la Utilidad Pública, dando los casos de ésta en el artículo 1º de la Ley de Expropiación, que abarca diversas hipótesis, posteriormente en los preceptos siguientes se van dando las normas en que el sujeto activo

(Estado) tomará posesión parcial o total del bien; señala la forma en la que se le notificará al afectado, cuando se conoce su domicilio y cuando se desconoce este. (Artículo 4o. de la Ley de Expropiación).

A continuación, en la misma ley, se expresa el recurso de revocación, el cual el particular podrá interponer ante la Secretaria de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio en que se haya tramitado el expediente de Expropiación; así mismo también dispone que al no hacerse valer tal recurso o se haya resuelto en contra del recurrente se impondrá la ejecución inmediata por parte del Estado. (Artículos 4, 5, 6 y 7 de la Ley de Expropiación).

Más adelante se especifica que en caso de que se de la expropiación por las hipótesis que se establecen en las fracciones V, VI, y X del artículo primero, la ocupación temporal y ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio se harán efectivas, sin que el hecho de que se interponga el recurso de revocación suspenda esta expropiación de la propiedad de los particulares, en la cual forzosamente se debe presentar una causa de utilidad pública para que se justifique tal ocupación; y siempre y cuando le sea indemnizado el bien del que fue privado al particular, siendo esa la manera como pensamos nosotros, que la Ley de Expropiación define a tal figura, dando los elementos necesarios para que esta se de.

**El Artículo 9 de la ley en cita, establece que:**

También se le da al particular la oportunidad de que el bien que fue separado de su patrimonio, regrese a él, si se da el supuesto de que tal bien no

haya sido destinado al objeto de Utilidad Pública por el cual fue expropiado, pasando cinco años de la declaratoria de expropiación, por medio del recurso de reversión (Artículo 9 de la Ley de Expropiación).

En los artículos siguientes, (Artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18,19 y 20 de la Ley de Expropiación) se establecen las reglas a seguir para indemnizar al sujeto pasivo de tal figura, por lo que precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será el equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles , al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya que éste haya sido manifestado por el propietario ó consentido por él, al pagar sus contribuciones.

Así también se manifiesta que en caso de controversia con el monto de la indemnización, se consignará al Juez correspondiente para que en un determinado término de tres días las partes señalen a sus peritos, con el apercibimiento de que de no designarlos el Juez los sancionará en su rebeldía, o bien hará el nombramiento del perito tercero en discordia. En virtud de esto, la indemnización será pagada por medio de intervención judicial, fijando el monto de la indemnización que será pagada por el Estado.

La autoridad expropiante establece en su momento, la forma y plazos para que sea pagada tal indemnización, la cual no será mayor de 1 año, (Artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18,19 y 20 de la Ley de Expropiación.)

En su último artículo, la Ley establece, el carácter federal de la expropiación, así como el carácter local de ésta para el Distrito Federal.

Es de esta manera como la Ley de Expropiación, da un concepto de tal figura, sin ser este expreso; es decir, que la expropiación de la propiedad de los particulares, en la cual se debe presentar una causa de utilidad pública para que tal ocupación, se pueda dar, pero siempre y cuando le sea indemnizado el bien del cual fue privado el particular, es esa la manera en la que la Ley de Expropiación define a tal figura, dando todos los elementos necesarios para esto.

### **3.- Jurisprudencia:**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación o demás Organos de control constitucional, no establecen exactamente lo que es la expropiación mediante alguna tesis Jurisprudencial o Jurisprudencia. Ya que en la mayoría de los casos donde se trata sobre este tema, el Máximo Tribunal establece que para toda expropiación es necesario que haya una causa de Utilidad Publica, y una Indemnización, por ejemplo:

**“EXPROPIACION.-** Para que la propiedad privada pueda expropiarse necesitan dos condiciones; primero que la Utilidad Pública así lo exija; segundo, que medie Indemnización”.

**(Tomo IX pag. 672, Amparo Administrativo en revisión Caso Viuda de Rivero Ramona. 4 de Diciembre de 1921 Unanimidad de 4 votos).**

**“EXPROPIACION.-** La Expropiación significa, a la luz del segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución Federal que un bien inmueble pase del dominio de un particular al del Estado, para que éste satisfaga un fin de Utilidad Pública”.

**(Tomo XV pág. 4450 Amparo Administrativo en revisión 7630/30 Alavarez Severiano, 13 de mayo de 1940. unanimidad de 4 votos).**

Hay otras definiciones donde se menciona que debe de haber una declaración de la autoridad Administrativa como es en el caso de la siguiente:

**“EXPROPIACION.-** Para toda expropiación por causa de Utilidad Pública se requieren los siguientes elementos: primero, una ley que determine las causas en que sea de Utilidad Pública la ocupación de la propiedad privada; segundo, la declaración de la autoridad Administrativa, de que en determinados casos, es de Utilidad Pública esa ocupación; tercero, diligencias de expropiación, que tengan por objeto fijar el monto de la Indemnización”.

**(Tomo XXVI pág. 2169. Amparo Administrativo en revisión. Rendón de Ibarrodo Eleonor. 23 de agosto de 1929).**

A continuación se señalan algunos fragmentos de tesis Jurisprudenciales en donde se dan definiciones de la Figura Jurídica en estudio y después haremos un breve análisis de estos.

**“EXPROPIACIÓN.-** La expropiación se equipara a una venta forzosa, y es ley natural y corriente en los contratos de compra venta, que el precio y la cosa

vendida se entreguen recíprocamente en el mismo acto; dependiendo del mutuo consentimiento de las partes contratantes, cualquier modificación sobre este punto, lo tiene que hacer sin mediar el requisito de la previa Indemnización”.

**(Tomo IV pág.18, Amparo Administrativo Cujan, 29 de abril de 1919. unanimidad de 8 votos).**

En efecto la expropiación puede compararse a una venta forzosa, ya que no se toma en cuenta la opinión del particular, es decir, si está o no de acuerdo en transmitir el dominio de sus bienes al Estado, pero como en toda compra venta, debe haber un precio que en éste caso, es la indemnización.

**“EXPROPIACIÓN.-** La Expropiación, que es la más energética limitación al derecho de propiedad, esta subordinada rigurosamente a las condiciones estrictas fijadas por las Leyes especiales, que no están inspiradas en el interés particular, y aunque la Constitución considere de Utilidad Pública”.

**(Tomo IXXV pág. 4363 Amparo Administrativo en revisión 8756/41 Organización Azucarera del Mante, S.A. 19 de Febrero de 1943, unanimidad de 5 votos).**

Exactamente esta figura es una limitación al derecho de propiedad, siempre imperará la Utilidad Pública para satisfacer el interés público y no el particular, de acuerdo con las Leyes que fijan los casos de Utilidad Pública.

## **“EXPROPIACIÓN. CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA EN CASO DE.-**

Si el concepto fundamental de expropiación es por causa de Utilidad Pública, por lo cual representa el de suprimir un derecho emanado del interés privado para constituir una nueva propiedad, en favor de una colectividad, o bien en el de un particular, ya que las obras que éste habrá de ejecutar, siempre habrán de redondear en el bien común, y en ningún caso en el que se diluciden cuestiones por parte del afectado puesto que las Leyes sobre Expropiación no afectan a los poseedores sino a los propietarios de los bienes”.<sup>9</sup>

En esta tesis, pensamos que el autor define de una manera regular a la expropiación, ya que manifiesta que el interés público va por encima del interés privado para beneficiar a una colectividad, en lo que no coincidimos con esta definición, es en que también pueda darse en favor de un particular, ya que hoy en día las expropiaciones se dan en beneficio de toda la sociedad, además omite mencionar, a la indemnización, sin la cual la expropiación sería una confiscación.

**“EXPROPIACIÓN, NATURALEZA JURÍDICA DE LA.-** La Expropiación es el acto por el cual el Estado en beneficio de la colectividad, priva al particular de algún bien que le pertenece en propiedad pagándole el precio correspondiente”.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> GONZALEZ FARIÑO, FERNANDO. pág. 329. Tomo IIV, 8 de octubre de 1937.

<sup>10</sup> AGUILAR, JOAQUIN JR. PÁG. 2918, Tomo XXXVIII. 26 de agosto de 1933.

En esta definición que fue emitida por la Corte, se omite señalar en base a que se le va a privar al particular de su bien, que sería la Utilidad Pública, esta maneja el precio como sinónimo de Indemnización.

Como es de apreciarse, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se ha encargado de dar una definición concreta de lo que es la expropiación, más bien creemos que no ha tenido la oportunidad de dar una definición de esta Figura Jurídica, ya que ha entrado al estudio de ésta, pero no para definirla, sino para dar solución a los problemas que se pueden presentar como lo veremos más adelante en el desarrollo de este trabajo.

Habiendo definido a la Expropiación por medio de la Doctrina y de la Ley misma, así como de los conceptos aún no definidos de forma total, por la Jurisprudencia, pasaremos a dar nuestro concepto.

En nuestro concepto particular entendemos a la Expropiación, como un procedimiento de Derecho Público impuesto en forma unilateral por el Estado, con el fin de que el particular le transfiera la esfera de la propiedad privada, para la satisfacción de los intereses de la sociedad, requiriendo para ello una causa de Utilidad Pública, mediante el pago de una Indemnización.

Es un procedimiento, porque recorre toda una serie de actos para poder llevarla a cabo, es unilateral, porque el Estado no toma en cuenta al particular para privarlo de su propiedad en beneficio de la colectividad, mediante la Utilidad Pública

que es señalada por la Ley, recurriendo a la Indemnización correspondiente de acuerdo al valor comercial del bien afectado, y en caso de bienes inmuebles al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras; ya que sin la Indemnización, la Expropiación pasaría a ser una confiscación, la cual esta prohibida por el artículo 22 Constitucional.

## **B) Elementos Constitucionales**

### **1.- Utilidad Pública.**

Nuestra Carta Magna, en su artículo 27, señala que la expropiación sólo precede por causa de utilidad Pública.

Es de tal manera indispensable examinar que debe entenderse por este concepto polémico que varía, según circunstancias de tiempo, lugar, condiciones políticas, económicas y sociales, como incluso también varia entre, los autores, la Legislación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Han tratado de unificar criterios sobre tal significado utilidad (lain Utilitas), calidad de útil, significa provecho material, beneficio de cualquier indole, conveniencia o bienestar".<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española. 19 a Edición. Madrid España. 1976.

Para **José Canasi** existe Utilidad Pública cuando, "El Estado realiza un ensayo social de calidad creadora más integrada, que corresponde a una necesidad de eficacia colectiva y la solidaridad del grupo social, ajeno al cálculo puramente financiero y de valoración moral".<sup>12</sup>

**Manuel María Diez** establece que, "La Utilidad Pública comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual, inspirada en la doctrina social de la iglesia".<sup>13</sup>

El Doctor **Gabino Fraga** señala que, "El Concepto de Utilidad Pública como todos los conceptos del derecho público, debe definirse en relación con la noción de atribuciones del Estado, de tal manera es de considerar que existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas, cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado".<sup>14</sup>

Por su parte **Andrés Serra Rojas** establece que, "La Utilidad Pública consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva.

**Miguel Acosta Romero** y **Genaro David Góngora Pimentel**, Hay Utilidad Pública no solamente en la satisfacción de una necesidad colectiva de

---

<sup>12</sup> CANASI, JOSE. Derecho Administrativo. Volumen IV. Parte especial. Editorial Buenos Aires de Palma. 1977. pag. 54

<sup>13</sup> DIEZ, MANUEL MARIA. Derecho Administrativo. Volumen VI. Buenos Aires. Bibliografía Ameba. 1969. pág 281.

<sup>14</sup> FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Edición XXXVI. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., pág. 383.

indole material y espiritual que debe cubrir el Estado, sino también una garantía del gobernado para la salvaguarda de su propiedad".<sup>15</sup>

Este Concepto es bastante variable, ya que la Utilidad Pública en las diversas etapas de la historia universal, como en Grecia y Roma antiguas pasando por la Edad Media, así como Francia en la era Napoleónica, y en los diversos períodos por los que ha pasado nuestro país, desde la época colonial hasta nuestros días, ha cambiado en muchas ocasiones.

"Ya que son bastantes los factores y circunstancias que sirven para determinar la Utilidad Publica, pero se cree que con criterio sano se puede obtener un concepto de Utilidad Pública en caso concreto y determinado".<sup>16</sup>

En México, por disposición concreta del artículo 27 de la Constitución, fracción VI, párrafo segundo, otorga la competencia al Poder Legislativo, el poder determinar la Utilidad Pública, correspondiéndole a la Administración Publica, ya sea Federal o Local, hacer la respectiva declaración y proceder a efectuar la Expropiación.

Citadas las definiciones de algunos autores, pasaremos a mencionar las disposiciones legislativas que aluden a la Utilidad Pública, las cuales son:

---

<sup>15</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL Y GÓNGORA PMENTEL GENARO DAVID. Ob. Cit. Pág 145 y 146

<sup>16</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Ob. Cit., pág. 24

## **“LEY DE EXPROPIACIÓN”.**

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de noviembre de 1936).

Artículo 1o. Se consideran causas de Utilidad Pública:

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

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

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, al de una clase en particular;

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

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

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

XII. Los demás casos previstos por leyes especiales.

### **“Ley Federal de Caza”.**

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1952)

Artículo 4.- Se declara de Utilidad Publica:

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

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

- c) La importación, movilización y alimentación de animales silvestres. Y
- d) La conservación y propagación de los recursos que sirven de alimentación y abrigo a la fauna silvestre.

**“Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo”.**

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1958)

Artículo 3.- La industria petrolera es de Utilidad Pública, por lo tanto gozará de preferencia a cualquier aprovechamiento de la superficie de terreno, y procederá la expropiación y la ocupación de la superficie mediante la indemnización legal correspondiente para todos los casos que reclamen las necesidades de ésta industria.

La industria petrolera comprende: El descubrimiento, la captación, la conducción por oleoducto y la refinación de petróleo.

**“Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas”.**

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 1964).

Artículo 2.- Para los fines del artículo anterior se declara de Utilidad Pública:

I. Los trabajos de investigación para el mejoramiento de las variedades de plantas existentes o para la formación de las nuevas y mejores variedades que sean directa o indirectamente útiles al hombre;

II. La calificación de variedades de plantas, para su inscripción en el Registro Nacional de Variedades y su posible autorización para cultivo en gran escala.

III. La producción y el beneficio de las semillas realizadas al amparo de esta Ley:

IV. La certificación de semillas y las actividades de distribución, venta y utilización de semillas certificadas, y

V. Las campañas de información y propaganda, encaminadas a generalizar el empleo de semillas certificadas y a la realización de mejores prácticas de cultivo.

**“Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Minas”.**

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975)

Artículo 84. Fracción

VI.- Deberán inscribirse en el Registro Público de Minería en los términos del reglamento, las siguientes:

I. La Construcción, modificación y discusión de sociedades que tengan por objeto la realización de actos y contratos relativos a la exploración. explotación y el beneficio de las sustancias a que se refiere esta Ley;

II. Los actos, contratos y demás negocios jurídicos, que por cualquier causa transmitieron a sociedades, que no tengan como objeto los mencionados en la fracción anterior, la titularidad de las concesiones, de los derechos derivados de ellas o de los contratos celebrados para la explotación y aprovechamiento de las sustancias materia de esta Ley;

III. Las concesiones y su cancelación, así como la transmisión parcial o total de ella y de los actos que por cualquier título las atañen:

IV. Las asignaciones y su cancelación. Así como los contratos que celebren la comisión, de Fomento Minero y las empresas de participación estatal mayoritaria en relación de ellas:

V. Los contratos que tengan por objeto la exploración y/o la explotación de los minerales materia de esta Ley;

VI. Los contratos que contengan las premisas de cesión de derechos relativos a concesiones;

VII. La constitución de servidumbre y ocupaciones temporales, las expropiaciones que se lleven a cabo en relación con esta Ley. así como su insubsistencia, y

VIII. Las resoluciones relativas a minerales nacionales.

**“Ley de desarrollo Urbano del Distrito Federal”.**

Artículo 2.- Se declara de Utilidad Publica de interés social, las acciones de planear y ordenar los usos, destinos y reservas de su territorio y el desarrollo urbano del Distrito Federal.

**“Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas”.**

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1976).

Artículo 2.- Es de Utilidad Pública, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y las zonas de monumentos.

**“Ley General de Asentamientos Humanos”.**

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976).

Artículo 43.- Cuando el cumplimiento de estos planes o programas implique el empleo de cuales quiere, o de los medios indicados en la Ley ya sea necesaria o de mayor beneficio social la ocupación de la propiedad, la autoridad competente se encargará de decretarlo por causa de Utilidad Pública.

**“Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal”.**

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978).

Artículo.18.- Al Departamento del Distrito Federal, corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia Jurídica y Administrativa:

XII. Determinar los casos en que sea de Utilidad Pública la expropiación de bienes o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada, y proponer al Ejecutivo la expedición del derecho correspondiente, decreto de expropiación u ocupación, en los términos del artículo 27, Fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Expropiación.

**“Ley Federal de Vivienda”.**

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984).

Artículo 19.- Se considera de Utilidad Pública la adquisición de tierra para la construcción de vivienda de interés social o para la constitución de reservas territoriales destinadas a fines nacionales.

**“Ley Forestal”.**

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 1986)

Artículo 3. Atendiendo el objeto de esta Ley, se declara de Utilidad Pública:

I. El cumplimiento de los programas forestales y las declaratorias a las que se refiere esta Ley;

II. La conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración de los ecosistemas forestales;

III. Evitar la pérdida del coeficiente forestal mediante la prevención y combate de los incendios del control de plagas y enfermedades forestales, de la regulación del uso de las tierras, del control del pastoreo y en general, evitar, el daño, el deterioro o la destrucción de los ecosistemas forestales;

IV. Establecer plantaciones para fines de protección de cuencas, producción silvícola y apoyar a la agricultura y a la ganadera;

V. Crear, establecer y conservar reservas y zonas protectoras forestales;

VI. Proteger las cuencas y cauces de los ríos y sistemas de drenaje; prevenir y controlar las erosiones de los suelos y procurar su restauración; reducir los asoles que llegan a las obras de almacenamiento, lagos, lagunas a corrientes de agua; y mantener la recarga de los acuíferos, y

VII. Desarrollar la infraestructura vial en las zonas forestales.

### **“Ley Agraria”.**

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992).

Artículo 93.- Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por algunas de las siguientes causas de Utilidad Pública:

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

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

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

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

V. Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural,.

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

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

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

Como es de apreciarse, la Legislación no da un concepto de lo que es Utilidad Pública, se remite en manifestar diferentes situaciones consideradas como de Utilidad Pública, de acuerdo con el objetivo que hayan sido creadas las diferentes Leyes que tratan a la Expropiación.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia, en numerosas ejecutorias, especialmente vertidas sobre el término o concepto de la expropiación, sobre su significado y trascendencia, no termina de definir a la Utilidad Pública.

El Máximo Tribunal del país, durante bastante tiempo sostuvo dos elementos para determinar las causas de Utilidad Pública.

a) Que sea impuesta por una necesidad pública, y que en consecuencia redondee el provecho común en beneficio de la colectividad.

b) Que la cosa expropiada pase al patrimonio del Municipio, Estado o Nación y no al de simples individuos.

Es factible apreciar lo anterior, aunque uno de los elementos es bien definido, el del adquirente del bien expropiado, el otro, o sea la determinación de la que es necesidad pública y redondee en beneficio de la colectividad, deslaza el problema hacia el de precisar si la Legislatura puede discrecionalmente apreciar si existe un caso de necesidad Pública que imponga individualmente la expropiación.

Las resoluciones Posteriores de la Suprema Corte de Justicia han venido a cambiar su criterio sobre la causa de Utilidad Pública, ya que ha sido controlada en múltiples resoluciones, abandonándose un concepto insostenible dentro de una debida interpretación del precepto constitucional que rige la materia. Por otra parte,

se han precisado las ideas al respecto, adaptándose la tesis de que la Utilidad Pública en sentido genérico, abarca tres causas específicas:

1.-La Utilidad Pública en **sentido estricto**, ya sea cuando el bien que es expropiado se destina directamente a un servicio público.

2.-La Utilidad **Social**, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de manera inmediata y directa a determinada clase social y mediante ésta a toda la colectividad.

3.-La Utilidad **Nacional**, que exige la satisfacción de la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional.

"No puede marcarse una línea que separe radicalmente lo que debe entenderse por Utilidad Pública, por Utilidad Social y por Utilidad Nacional, ya que las palabras "Utilidad Pública", encierran un concepto que no tiene como contrario más que el de utilidad privada, concluyéndose que toda Utilidad Social es una Utilidad Nacional y toda Utilidad Nacional es Utilidad Pública".<sup>17</sup>

La Corte consideró que la propia Constitución contenía disposiciones que autorizan expropiaciones en las que no hay sustitución por parte de una persona de derecho público en el goce del bien expropiado, como el caso de las expropiaciones para dotar de ejidos a los pueblos para fraccionar los grandes latifundios, para crear nuevos centro de población y estos casos donde se considera Utilidad Social.

---

<sup>17</sup> Ibidem. Pág. 931

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido para que proceda la expropiación, que debe comprobarse la causa de Utilidad Pública mediante datos objetivos y ciertos, y no a través de simples apreciaciones subjetivas y arbitrarias, los bienes expropiados que se dan el Estado deben destinarse a satisfacer las necesidades colectivas que están a su cargo.

Pasaremos a mencionar tesis relevantes sobre Utilidad Pública.

**EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA:** La Constitución General, con objeto de prevenir que se cometan arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad privada por causa de Utilidad Pública, ha dispuesto que las leyes de la Federación o de los Estados, determinarán los casos en que sea de Utilidad Pública la aplicación de la propiedad particular y que de acuerdo con esas Leyes, la autoridad Administrativa hará la declaración correspondiente, de manera que es necesario primero, la existencia de una Ley que determine los casos genéricos en que haya Utilidad Pública y requiriendo que el Ejecutivo aplicando esa Ley decida en cada caso si existe o no esa necesidad, con el fin de que se verifique la expropiación, llevada a cabo sin que se cumplan las formalidades legales, lo que importaría una violación de garantías.

(Quinta época Tomo XI. pág. 685. Blanco y Fasto, Concepción y Coaraviadas. Segunda Sala. Apéndice de la jurisprudencia 1975. Tercera parte, pág. 609 4a. relacionada de la Jurisprudencia "Expropiación" en este volumen tesis 349).

**UTILIDAD PÚBLICA (EXPROPIACION).** Solamente la hay cuando el provecho común sea para la colectividad.

Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada para la colectividad, ya que de lo contrario no existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero en general siempre que el beneficio sea para un particular, ésta no se dará.

### **Quinta Época**

**Tomo II, Montes Avelina. pág. 440**

**Tomo II, Molina Augusto. pág. 440**

**Tomo II, Mendoza Joaquín. pág. 440**

**Tomo II. Rosado Eufrasio. pág. 440**

**Tomo II. Rodríguez Ferrer José. pág. 440**

**(Jurisprudencia 546 (Quinta época) pág. 904, volumen segunda sala. Tercera parte. Apéndice 1917-1975: anterior Apéndice 1917-1965. Jurisprudencia 265. pág. 321: en el Apéndice de fallos 1917-1954. Jurisprudencia 1117. pág. 321; en el apéndice 1958. Pág. 743).**

**UTILIDAD PÚBLICA. CONCEPTO DE LA.** En los términos del artículo 27 Constitucional la Utilidad Pública abarca, no sólo a los casos en que la colectividad sustituye al particular en el goce del bien expropiado, sino cuando se decreta la expropiación para satisfacer, de un modo directo o inmediato, la necesidad de las clases sociales que ameriten ayuda inmediato o bien ayuda

indirecta, es decir las de la colectividad; sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada, como acontece, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros.

**(Quinta Época. Tomo XIV, pág. 4892. Certuche, Carlos. Tomo XVI. pág. 4797 Escandón de Escandón. Guadalupe).**

Así entendemos que, la Utilidad Pública es un concepto Jurídico de Derecho Público, que busca el bienestar, la conveniencia o beneficio de la sociedad y generalmente implica el mejoramiento mediante obras, y por supuesto está ligada con la expropiación.

## **2.- Indemnización**

Es otro elemento importante en la expropiación, ya que es un principio elemental de justicia, ante las cargas públicas que sufre el particular por parte del Estado, al realizar las funciones en beneficio de la colectividad que es su fin primordial, otorgándole al que sufre una afectación en favor del interés social una justa y necesaria compensación que es conocida como indemnización, o como otros le llaman justo precio.

Para el Doctor **Acosta Romero**, la indemnización es: “La cantidad de dinero que el particular recibe del Estado a cambio de la transferencia de su propiedad, el cual será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, conforme al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, o bien mediante peritos cuando se trata de un bien que no tiene señalado valor Fiscal”.

El artículo 27 de nuestra Carta Magna, en su párrafo segundo, señala que las expropiaciones se harán por causa de Utilidad Pública y mediante una Indemnización. Para muchos, el vocablo debe entenderse como correlativo a la expropiación, hay quienes piensan que deben señalar plazos para que el Estado pague posteriormente, como era el caso de la Ley de Expropiación de 1936, en su artículo 20, en donde se determinaba que la Indemnización debería pagarse en un plazo no mayor de diez años<sup>17</sup>

Entendiéndose que dicho plazo debe ser prudente, tomando en cuenta las circunstancias que cada expropiación en lo particular contiene, si se conoce o no a los dueños, por ejemplo:

La Constitución de 1917, al hacer uso del término mediante, no quiere decir que sea a futuro, sino al momento de realizarse el acto expropiatorio, es decir, que debe presentarse una Indemnización por tal Privación, y que ésta debe de hacerse conforme a lo que establece la Ley, pero la Ley de Expropiación de 1936, resulta contradictoria con la Constitución de 1917.

---

<sup>17</sup> Ibidem. Pág. 442

Por su parte **Gabino Fraga** establece el siguiente criterio:

“La Constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la Indemnización, lo único que establece con ese carácter es la indemnización, pero en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerla como previa, como simultánea o como posterior a la expropiación, pero siempre que en éste último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior, de que el plazo guarde relación también Justificada con las posibilidades presupuestales del Estado, y que se de una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente.

De otro modo el expropiado sufrirá una afectación no compatible con el principio que determina la materia de igualdad de todos los individuos frente a las cargas publicas”.<sup>18</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido.

#### **“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 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, es de señalarse el hecho de que la Ley que fije un término o plazo para cubrir la Indemnización, es violatoria de garantías”.

**Tomo XLIX, "Casa del Casino Cordobés" Pág. 1804**

---

<sup>18</sup> FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Edición XXVI. Editorial Porrúa. México, D.F., pág 388.

**Tomo L. Llaguno Vda. de Iburgúengoitia Paz pág. 553**

**Tomo LIII, Terrazas Pedro C. pág. 154**

**Santibáñez Rafael pág. 247**

**Tomo LVI, "Hnas. Hnos. y Cía. pág. 1166**

**“EXPROPIACION, BASE PARA LA INDEMNIZACION EN CASO DE:**

La Constitución política señala los requisitos indispensables para efectuar la expropiación, entre ellos, el relativo a la manera de fijar la base sobre la cual ha de determinarse el monto de la indemnización que debe percibir el expropiado, pero al fijar esa base, no prohíbe que la misma se determine mediante convenios celebrados entre el Estado y los particulares o por procedimientos judiciales que vengan a favorecer y crear recursos en provecho de los expropiados”.

**T. LXIII P4089 Amparos Administrativos acumulados en revisión 4688139.  
Noriega Esperanza G. Feliz, Josefa Amparo, 29 de marzo de 1940 unanimidad  
de 4 votos.**

La Indemnización debe ser pagada en dinero para satisfacer en forma exclusiva este derecho del afectado con la contraprestación, debiendo ser esta integrada comprendiendo no solamente el pago del bien, sino también, que sean consecuencia inmediata y directa de la expropiación.

En México, la Indemnización se paga de acuerdo con el valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, en virtud de que el particular afectado paga sus impuestos sobre esa base, así determinando el valor del

inmueble. Siendo innecesaria la presencia de peritos para fijar la Indemnización, siempre que el particular este de acuerdo con el valor del Justiprecio, al inconformarse de éste el afectado, podrá recurrir a la autoridad Judicial para que determine el monto de la indemnización que deberá ser cubierta por el Estado, tomando en cuenta el dictamen pericial que en este caso será necesario, así también será el juicio pericial quien decida la cantidad de la Indemnización cuando el bien expropiado no tenga un valor en las oficinas catastrales.

De acuerdo a su conceptualización, la expropiación debe contener:

- a) El valor real del bien.
- b) Los daños que traiga consigo la expropiación, sin tomar en cuenta las circunstancias personales ni los hechos históricos, tratándose de bienes inmuebles como es el caso de casas o edificios que por su antigüedad pueden elevar o disminuir el monto de la indemnización.

## CAPÍTULO II

### PANORAMA HISTÓRICO

#### **A) Antecedentes Constitucionales e Históricos del Artículo 27 Constitucional en lo relativo a la Expropiación.**

Para dar principio a nuestro estudio sobre la Figura Jurídica de la Expropiación, es necesario saber y entender sus antecedentes tanto históricos, como constitucionales en el derecho mexicano, para poder así dar una explicación apegada a la más estricta realidad que vive nuestro país, de lo que es esta figura a veces tan controvertida; así, empezaremos con el primer antecedente que lo encontramos en:

La Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, en sus artículos 4 y 172 fracciones IV, VII y X.

El artículo 4 señalaba que: la Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas, la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen. Por su parte el artículo 172 en sus fracciones IV, VII y X decía: las restricciones de la autoridad del rey eran las siguientes: que el rey no podía enajenar, ceder o permutar ninguna porción del territorio español por pequeño que éste fuera, el rey no podría ceder o enajenar los bienes del país sin consentimiento de las cortes:

El rey no podía tomar la propiedad de ningún Particular, ni corporación, ni perturbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella y si eso fuera necesario para satisfacer una conocida utilidad y si lo llegare a hacer, sería mediante una Indemnización a ojos de hombres justos.

Como se puede apreciar en esta Constitución, se encuentra ya regulada la propiedad particular, por lo que ya establecía ciertas restricciones al rey para poder afectar la propiedad de sus súbditos sin el consentimiento de las cortes, y si lo llegara a realizar, se tenía que pagar una indemnización justa al afectado por tal acto.

Después de esto, aparece el primer intento de Ley realizado en nuestro país, para regular la expropiación que fue, el Derecho Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en sus artículos 34 y 35 el cual señalaba, que los individuos de la sociedad tenían derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas como mejor les pareciera siempre y cuando no fueran en contra de la Ley.

Nadie podría ser privado de porción que poseyera por menor que esta fuera, sino cuando lo exigiera la necesidad pública, con el derecho a una compensación.

En este proyecto se daba el derecho al particular de poder adquirir bienes y de disponer de ellos cuando quisiera, siempre que no contraviniera alguna Ley, y señalaba que ningún ser podía ser privado de su propiedad, ni de parte de ella, sin que la necesidad pública lo exigiera, mediante una compensación, pero no se estableció como sería tal compensación.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822, en el artículo 13 señala que: El Estado podría exigir el sacrificio de una propiedad particular para el interés común, legalmente justificado, pero con la debida Indemnización.

Por su parte la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el congreso el 4 de octubre de 1824, artículo 112 fracción III, manifestaba que el Presidente no podría ocupar la propiedad particular en la

posesión o aprovechamiento de ella, siempre que se presentara, una causa de utilidad general con la 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.

Esta Constitución habla por primera vez de Utilidad para afectación de los bienes particulares, siempre y cuando esa utilidad fuera aprobada por el Senado, teniendo que pagarse una indemnización "conforme al juicio de hombres elegidos por el Gobierno".

El siguiente antecedente se da en las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, realizadas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, Ley primera Artículo 2, fracción III, que establecía que no podría ser privado de su propiedad ni del uso que le pudiese dar, sólo por su objeto de general y pública utilidad, con la calificación del presidente, aunque fuera corporación eclesiástica o secular, o individuo particular, siempre y cuando fueran indemnizados según la tasación de dos peritos, nombrado uno de ellos por el particular afectado y el tercero en discordia en caso de haberla; la calificación de la pública utilidad podría ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los departamentos, ante el Tribunal Superior respectivo, el reclamo suspendería la ejecución hasta el fallo.

El artículo 45, fracción III de la tercera Ley, así como el artículo 18 fracción III de la cuarta Ley, enumeraban la limitación del Congreso General y del Presidente para poder ocupar la propiedad privada de acuerdo con el artículo 2 de la primera Ley Constitucional.

Como se puede apreciar en estas leyes, se establecía que nadie podía ser privado de su propiedad y del uso de esta exclusivamente por general o pública, aquí nos damos cuenta que aparece por primera vez la palabra "Pública", lo entendemos como sinónimo de general. Por lo que caía en el Presidente de la

República y en sus cuatro ministros el establecer las causas de afectación sobre un bien particular, dándole la posibilidad al particular de recurrir a la calificación de unidad pública ante la Suprema Corte de Justicia, la indemnización sería de acuerdo a la valoración realizada de dos peritos, uno del particular y otro del Estado, en caso de controversia sobre el precio de la Indemnización, entraría un perito tercero en discordia, nombrado por el particular afectado, esto le daba una considerable ventaja al afectado.

Estas Leyes se trataron de reformar el 30 de julio de 1840, manifestando en los artículos noveno fracciones I, X y XI, 64 Fracción III y 125 fracción X, los derechos del mexicano, por ejemplo: que nadie lo podía privar de su propiedad, de su uso ni del aprovechamiento de ella, solamente por utilidad pública podría ocuparse la propiedad, siendo calificada ésta por el Presidente de la República y su Consejo en la capital, y por el Gobernador y su Junta Departamental en los departamentos conforme con una indemnización, tasada por peritos nombrados por ambas partes; pudiendo ser reclamada la calificación ante la Suprema Corte de Justicia si se hace por el Gobierno General o ante el Tribunal Superior respectivo, si lo hubiere hecho el Gobernador de algún departamento y por este hecho interponer reclamo, se suspendían los efectos de la resolución, hasta que se diera fallo definitivo, y se prohibía al Congreso Nacional privar de su propiedad directa e indirectamente a nadie sin importar que fuera individuo o corporación eclesiástica o secular; por su parte, el artículo 125, fracción X, le daba a los Tribunales Superiores de los departamentos la posibilidad de decidir acerca de los reglamentos que señalaban sobre la calificación hecha para ocupar la propiedad ajena por el Gobernador y Junta Departamental del Departamento Limítrofe que designaría, la Ley conforme a lo que expresaban los párrafos X y XI del artículo 9.

Si el particular interponía algún reclamo sobre la causa de utilidad pública, sería suspendida la resolución de la expropiación hasta que este fuera resuelto.

También lo encontramos en el primer proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana, fechada en la Ciudad de México el 25 de agosto de 1842, en su artículo 7 fracción XV, decía que la propiedad del individuo era inviolable, en consecuencia ninguna persona o corporación eclesiástica o secular sería privada de ella, y en caso de serlo, se daba por causa de utilidad pública, siendo previamente indemnizado.

Con el voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, el artículo 5, fracción V, seguía estableciendo que: "Nadie podía ser privado de su propiedad ni del uso libre de ella", pero fue la primera en señalar que el Cuerpo Legislativo debería de manifestar los casos de Utilidad Pública, y éste mismo órgano debería pedir la ocupación del bien, siendo la Suprema Corte la que determinaría dicha expropiación.

En este proyecto de Constitución se establecía, que ninguna persona ya fuera moral, física o religiosa podría ser privada de su propiedad sino por causa de utilidad pública, que sería aprobada por el Poder Legislativo, aquí se entiende la necesidad de promulgar por primera vez una ley que regulara la expropiación.

El 2 de noviembre del mismo año, se hace el segundo proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana, señalando en el artículo 13 lo siguiente:

"Cuando algún objeto de utilidad pública exigiera su ocupación, el interesado sería indemnizado".

Por lo que se ve, este proyecto de reforma, indicaba que la propiedad estaba protegida, que no podía ser arrebatada a sus dueños, solo por causa de Utilidad Pública y mediante una indemnización.

Posteriormente en las bases orgánicas de la República Mexicana, acordada por la Honorable Junta Legislativa, establecida conforme a los decretos del 19 y 23 de septiembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno provisional, otorgaba en su artículo 9 fracción XVII, a los habitantes de la República el siguiente derecho, "la propiedad que perteneciera a particulares o alguna corporación es inviolable y no deberían ser privados de ella, ni de su uso o protección, pudiendo sólo ser afectada por Utilidad Pública y con una indemnización de acuerdo a la Ley, pero no menciona a que Ley se refería este artículo del proyecto en cita.

Pasaremos a mencionar otro antecedente que es, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de la capital el 15 de mayo de 1856, en su artículo 65, que manifestaba que la propiedad podía ser ocupada en caso de exigirlo la Utilidad Pública, comprobada legalmente y mediante previa y justa indemnización, por su parte el artículo 66, señala por primera vez lo que se consideraba como Utilidad Pública, que era la que tenía por objeto proporcionar a la Nación usos o goces de beneficio común, además de que esta hubiera sido ejecutada por las autoridades, o por compañías o empresas particulares autorizadas, competentemente, así mismo una ley especial fijaría el modo de probar la utilidad de la obra, los términos en que haya de realizarse la expropiación y todos los puntos concernientes a ésta y a la indemnización.

Este Estatuto se refería también a la inviolabilidad de la propiedad privada, y en caso de serlo tendría que ser por causa de Utilidad Pública, y con justa indemnización, aquí se da una definición de Utilidad Pública, que debería ser realizada por parte del Estado o empresas particulares de acuerdo a una Ley especial.

Por otra parte el proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana, fechada en la ciudad de México el 16 de Junio de 1856, artículo 23

expresó: “la propiedad de las personas no podrá ser ocupada sin el consentimiento de éstas y por causas de Utilidad Pública y mediante una Indemnización”.

Por lo que se ve, no se podía ocupar la propiedad particular sino por causa de Utilidad Pública, la decisión no era unilateral, ya que se necesita el consentimiento del dueño del bien afectado.

En 1836, el diputado Don Ponciano Arriaga, realizó un voto particular sobre el proyecto de Constitución de 1836, emitido en la ciudad de México el 23 de Junio del mismo año.

Afirmó el diputado: “Pocos individuos, están en posesión de incultos o inmensos terrenos y en cambio un pueblo numeroso gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo”.

“La tierra se encuentra acumulada en pocas manos, los capitales acumulados, la circulación estancada”.<sup>19</sup>

Propuso el diputado Don Ponciano Arriaga, entre otras cosas, que siempre que en la vecindad o cercanía de cualquier finca rústica, existieran rancherías, congregaciones o pueblos, que a juicio de la Administración Federal hubiese carecido de terrenos suficientes para pastos, montes o cultivos, la Administración tendrá el deber de proporcionar las suficientes, indemnizando previamente al anterior y legítimo dueño y repartiendo entre los vecinos o familias de la congregación a pueblo, solares o suertes de tierra a censo enfiteútico o de la manera más propia para que el erario recobrará el justo importe de la indemnización.

---

<sup>19</sup> GONGORA PIMENTEL, GENARO Y ACOSTA ROMERO, MIGUEL. “Constitución Política Mexicana comentada”, Tercera Edición, Editorial. Porrúa, México 1987. Pág. 16.

Cuando dentro del territorio de cualquier finca rústica hubiese sido abandonada alguna explotación de riqueza conocida, descubriese o denunciase cualquier otra extraordinaria, los Tribunales Federales tendrían el derecho de adjudicarse la explotación, y hacerla suya a los descubridores y denunciantes, y fijar lo que la Hacienda Federal debe pagar al propietario por justa indemnización de su terreno sin respeto a la riqueza o explotación denunciada o descubierta.

Isidro Olvera realizó un proyecto de Ley Orgánica sobre el Derecho de propiedad al Congreso Constituyente de 1856, el 7 de agosto del mismo año, en su artículo 4, señalaba que los propietarios de montes tampoco podrían negar la leña para el uso culinario a las poblaciones que carecieran de ella, o no podían tenerla mediante la compra en lugares cercanos, a juicio también de peritos se fijará la cantidad que necesita cada población y la indemnización que deba dársele al propietario.

#### **Sesión del 27 de noviembre de 1856.**

El artículo 23 declara inviolable la propiedad que sólo puede ser ocupada por causa de Utilidad Pública y previa indemnización. Una adición propone que la Ley determine que autoridad ha de hacer la expropiación y, que términos se han de verificar.

El artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, en la parte relativa a la expropiación, consagraba que la propiedad de las personas no podía ser ocupada sin su consentimiento sino por alguna causa de Utilidad Pública y previa indemnización, la Ley señalaría la autoridad que debía hacer la expropiación y los requisitos que ésta tenía que verificar.

Se señala que la indemnización debería de ser previa, y la Constitución de 1917 señala mediante indemnización.

“Como se observa, en la Constitución de 1857 no se aludió a las autoridades que intervienen en la expropiación dejando que la Ley ordinaria las determine, a diferencia de la Constitución de 1917 que si señala dichas autoridades.”<sup>20</sup>

El 31 de mayo de 1883, surgió una Ley que autoriza al Ejecutivo Federal para hacer expropiaciones por causa de Utilidad Pública, con sucesión a una concesión otorgada el 13 septiembre de 1880 a la Compañía Constructora Nacional para la construcción de un Ferrocarril de México al Océano Pacífico y de México a la Frontera Norte, aquí la única causa de utilidad pública era la del transporte en ferrocarril.

Por otro lado, la Ley sobre Aprovechamiento de Aguas Federales, del 4 de Junio de 1893, en su artículo 3 fracción IV, otorgaba el derecho de expropiar a los particulares, por tratarse de obras de Utilidad Pública previa indemnización con arreglo a las bases establecidas para los ferrocarriles.

Las Leyes del 3 de Julio de 1901 y de noviembre de 1905, autorizaron al Ejecutivo para decretar y llevar a cabo la expropiación de agua potable y terrenos para los servicios municipales en los Territorios Federales.

Se pueden contemplar que los bienes objeto de la expropiación, eran el agua y tierras para el servicio de la Federación.

El siguiente antecedente se encuentra en:

---

<sup>20</sup> SERRA ROJAS ANDRES. “Derecho Administrativo”, Tomo II. Edición 8a. Editorial Porrúa.

El Plan de Ayala, fechado el 29 de noviembre de 1911, que en su punto siete manifestaba: En virtud de que la mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no eran más dueños que del terreno que pisaban, sufriendo los horrores de la miseria sin que pudieran cambiar su situación y condición social, ya que tampoco podían dedicarse a la industria o a la agricultura ya que estaban monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes, aguas, por tal causa, deberían de ser expropiados previa indemnización la tercera parte de estos monopolios a los propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos obtuvieran ejidos, colonias, y fundos legales para pueblos o campos de siembra o de labor y mejorar en todo, la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

Se basaba principalmente en la repartición de tierras para terminar con los monopolios de éstas, para la creación de los ejidos.

En la Ciudad de Chihuahua se da el 2 de febrero de 1912, el plan de Santa Rosa, el cual señalaba que se expropiaría por causa de Utilidad Pública previas formalidades legales, excluyendo la superficie ocupada por las fincas urbanas, los edificios que constituyen los cascos de las haciendas, fábricas, ranchos y terrenos de vías férreas. El Gobierno sería siempre el dueño exclusivo de las tierras, y las rentaría únicamente a todos los que las solicitaran en la proporción que pudieran cultivarlas personalmente y con miembros de su familia.

La expropiación sería a favor del Estado que rentaría la tierra a los campesinos, de acuerdo al número de estos.

El 25 de marzo de 1912, Pascual Orozco, realiza su proyecto de Ley Agraria, en donde establecía que el problema agrario en la República exigía la más atinada y violenta solución, y la revolución garantizaría procediendo a resolverlos mediante la expropiación por causa de Utilidad Pública, previo avalúo a los grandes

terratenientes que no cultivaran habitualmente toda su propiedad y las tierras expropiadas se repartirían para fomentar la agricultura intensiva.

Se refería de nueva cuenta al reparto de tierras quitándoselas a los terratenientes, para entregárselas a los campesinos.

Por su parte Luis Cabrera presentó el 3 de diciembre de 1912, ante la Cámara de Diputados su proyecto de Ley Agraria, en donde los artículos 1º, 2º, 3º y 5º señalaban lo siguiente.

La Utilidad Pública nacional consistiría en la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos, y el Ejecutivo de la Unión sería el encargado de expropiar los terrenos que hicieran falta, es decir los necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hubiesen perdido, y dotar a las poblaciones que las necesitaran en su caso o aumentar la extensión de las que ya existiesen, tales expropiaciones deberían de ser efectuadas por el Gobierno Federal de acuerdo con los Gobiernos de los Estados, Ayuntamientos, pueblos de cuyos ejidos se tratara, y así se resolvería la necesidad de reconstitución o dotación, y sobre la extensión, identificación y localización con los ejidos. La reconstitución de los ejidos se haría hasta donde fuera posible, en los terrenos que hubiesen constituido anteriormente dichos ejidos, una Ley determinaría la manera de efectuarlas y los medios financieros de llevarse a cabo.

En este proyecto se refería también a la dotación de ejidos, señalando como causa de Utilidad Pública primordial la repartición de tierras a los campesinos.

El proyecto de Ley Agraria presentada por el primer jefe del Ejército Constitucionalista, por Pastor Rovaix y José Inés Novelo, el 15 de diciembre de 1914, señalaban causas de Utilidad Pública en los artículos del 1 al 5 que eran los habitantes de los pueblos, congregaciones o agrupaciones de labradores, que

tuvieran como uno de sus principales elementos de vida la agricultura y que fueran propietarios de terrenos de cultivos necesarios para satisfacer la necesidad de una familia, y de aguas suficientes para las atenciones de dicho cultivo; la fundación de pueblos en las regiones del país en donde no los hubiera por estar la propiedad territorial repartida en latifundio.

La fundación de colonias agrícolas en los terrenos fértiles que pudieran regarse por medio de obras de irrigación que hubieren sido constituidas, por lo cual se consideraría como utilidad pública las construcciones de obras de irrigación necesarias.

La restitución a los pueblos que tuvieran como elemento principal de vida la agricultura, las tierras que antes correspondían o debían corresponder a los ejidos, ya sea que dichos ejidos hubiesen estado amparados por título primordial o simplemente poseídos por el pueblo, o que no hubiesen existido en una u otra forma. La subdivisión de los terrenos incultos de propiedad particular que excedieran de cinco mil hectáreas, pudiendo ser expropiadas con sucesión a estas bases las fincas destinadas a la agricultura.

Solo podrían tener una extensión de tierra doble de las que hubiesen tenido en el cultivo, las fincas destinadas a la ganadería, sólo podrían conservar una extensión de 2500 hectáreas por cada mil cabezas de ganado mayor que tuvieran, si las tierras eran adecuadas para la agricultura sólo tendrían una extensión de mil hectáreas por cada mil cabezas de ganado mayor o por dos mil de ganado menor, los terrenos que no estuvieran destinados ni a la agricultura y ganadería, y en consecuencia permanecieran yermos (sin cultivar), sólo podían conservar una extensión de cinco mil hectáreas. Los propietarios en los tres casos anteriores, tendrían derecho de escoger las tierras que no deberían ser expropiadas.

En este proyecto, se establecía el procedimiento de como se realizaría la expropiación pública, que sería básicamente para fines del campo.

El 6 de enero de 1915, Venustiano Carranza promulga un decreto que en sus artículos 3 y 10, señalaban que los pueblos que carecieran de ejido o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubiesen sido enajenados, podrían obtener que se les dotara del terreno suficiente, para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, por lo que deberían de ser expropiados por cuenta del Gobierno Nacional, así como determinar el terreno indispensable para el efecto del que se tratara, inmediatamente colindante con los pueblos interesados; los que estuvieran perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, tenían la facultad de poder acudir ante los Tribunales a deducir sus derechos en un término de un año a contar desde la fecha de dichas resoluciones, ya que pasado dicho término ninguna reclamación sería admitida.

En el mismo término de un año podrían acudir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deberían pagárseles.

Carranza se refería también a la repartición de tierras dando el procedimiento expropiatorio.

El Mensaje y proyecto de Venustiano Carranza, fechado en la ciudad de Querétaro el 1 de diciembre de 1916 señala, entre otras cosas que el artículo 27 de la Constitución de 1857 facultaba para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización cuando así lo exija la Utilidad Pública. Esta facultad era a juicio del Gobierno presidido por Carranza, para adquirir tierras y repartirlas, en la forma que se estimara conveniente entre el pueblo que quisiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debería fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan.

La única forma que con motivo al artículo 27 se proponía, es que la declaración de utilidad pública sea hecha por la autoridad Administrativa

correspondiente, quedaría sólo a la autoridad Judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se tratara.

### **Proyecto del artículo 27 Constitucional referente a la Expropiación.**

La propiedad privada no podrá ocuparse para uso público sin previa indemnización.

La necesidad de la utilidad de la ocupación, debería ser declarada por la autoridad Administrativa correspondiente para la expropiación, y mediante la autoridad Judicial, en el caso que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados, así era como se daban las bases que Don Venustiano Carranza creía, para la creación del nuevo artículo 27 Constitucional.

Por ultimo, se describe el debate del artículo 27 Constitucional, en el Congreso Constituyente, hasta quedar el segundo párrafo de este proyecto como se conoce.

En la 61a. Sesión Ordinaria, celebrada la tarde del jueves 25 de enero de 1917, se presentó la siguiente iniciativa, referente a la propiedad en la República:

"La Propiedad privada no podrá ser expropiada por la autoridad, sino por causa de Utilidad Pública y mediante Indemnización."

En la 66a Sesión Ordinaria, celebrada la tarde del lunes 29 de enero de 1917, se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 27 del proyecto de Constitución:

"La propiedad privada no podrá ser expropiada, sino por causa de Utilidad Pública y mediante Indemnización".

## **B) Origen de la Ley de Expropiación de 1936.**

Una vez habiendo señalado los antecedentes tanto históricos como constitucionales de la expropiación, ahora pasaremos a manifestar el porque fue creada la Ley de Expropiación vigente en nuestros días.

En un principio, a facultad del Estado para expropiar la propiedad privada, por razones de interés Público reposaba en la Nación, restringida de que sólo se admitía la existencia de ese interés, cuando la Administración juzgara construir una obra o establecer y explotar un servicio público, caso en el cual a virtud del fenómeno de expropiación, se operaba un cambio en el dueño y en el dominio de la propiedad que dejaba de ser privada para convertirse en pública.

La primera transformación que sufrió este concepto, fue la ampliación del alcance de la facultad de expropiar, comprendiendo en ella, además de los casos en que el Estado estableciera y explotara por si mismo un Servicio Público, aquellos en que los Particulares, mediante autorización fueran los encargados de realizar estos objetivos en beneficio de la colectividad.

Posteriormente surgió una nueva concepción Jurídica de la propiedad que no la reportaba ya como un derecho absoluto, sino como una función social, permitiendo que la expropiación pudiera llevarse a cabo no solo por causa de Utilidad Pública, sino más bien por razones de interés social, ya que si el Individuo no tenía el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni negar las fuentes de vida, de trabajo o de consumo, con menoscabo del bienestar general, ante la inercia o la rebeldía del individuo para cumplir con ese trascendental deber, el Estado, en su carácter de administrador de los intereses públicos y del órgano destinado a satisfacer las imperiosas necesidades populares, tiene el deber indeclinable de intervenir con la energía y rapidez que reclama, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque.

De tal manera resultaría procedente la expropiación de los medios de producción y consumo por razones de interés social, que va a resultar a la larga una verdadera Utilidad Pública a la cual se puede satisfacer no obstante, por los medios de economía privada, dando cabida a lo que en aquel entonces era de gran importancia para el desarrollo económico del país, que era el petróleo, por lo que el Gobierno de esa época encabezado por el General Lázaro Cárdenas, procedió con esto a la elaboración de un proyecto de Ley de expropiación, en donde se contemplara como causa de Utilidad Pública el aprovechamiento de los recursos naturales siendo tal facultad realizada por mexicanos.

Por otra parte la expropiación por razones de Utilidad Social, tendría que tener tendencia altruista de un modo directo e inmediato a las necesidades de la colectividad, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada.

Como por ejemplo: tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. En estos casos es indudable que los directamente beneficiados son los individuos pertenecientes a éstos dos grandes grupos sociales, pero a la postre, lo es la sociedad por la interdependencia que la vida ha establecido entre ésta y aquellos.

Por otra parte, la expropiación, por razones de interés nacional, obedece no solamente a los fines que debe cumplir el Estado de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad en caso de crisis, de trastornos graves, de epidemias o terremotos con las proporciones o los caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además a la imperiosa necesidad de proveer con toda eficiencia a la defensa de la soberanía o de la integridad territorial.

El artículo 27 Constitucional confiere a la Nación el derecho de imponer en todo momento, a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés

público, y al efecto, disponer que se dicten las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, para la creación de nuevos centros de población, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. El señalamiento de esas medidas con innegable fin de utilidad social, autoriza al Estado para adoptar como concepto básico de la expropiación, el de Utilidad Pública en su más amplio significado, es decir, el que abarca las tres distintas modalidades que anteriormente se han expresado y que son la utilidad pública, la utilidad social y la utilidad nacional.

De tal manera, el artículo primero de la Ley, era importante que expresara las disposiciones de la ocupación temporal de la propiedad privada, en los casos de Utilidad Pública que el mismo precepto señalara. Se creyó conveniente incluir en la Ley, la ocupación temporal de que se habla, aún cuando reconoce que una medida de esa naturaleza no constituye en rigor un acto de expropiación.

El artículo segundo, reconoce como sujeto de la expropiación al Estado, y al individuo, de acuerdo con las orientaciones de la doctrina expuesta, que atribuye esa cualidad a la persona física o social que aprovecha los bienes expropiados.

Los artículos tercero y cuarto establecen respectivamente las distintas esferas de aplicación de la Ley y los órganos de ejecución de las mismas.

El artículo quinto, de éste proyecto faculta al Estado para que al hacer la declaración relativa pueda llevar a cabo la ocupación, bien sea temporal a por virtud de la expropiación, sin que sea requisito que la indemnización sea cubierta previamente, ya que de acuerdo con la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dado al vocablo "mediante", aquélla puede ser satisfecha con posterioridad a la ocupación.

Los artículos restantes del proyecto, constituyen un procedimiento breve y sencillo para fijar el monto de la indemnización, de acuerdo con las bases indicadas al efecto por el citado artículo Constitucional.

A continuación presentamos el proyecto de Ley Federal de Expropiación que le fue enviado a la Cámara de Diputados para su debate y aprobación: con fecha 10 de septiembre de 1936.

## **PROYECTO DE LEY FEDERAL DE EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA**

Artículo 1. Se considera de Utilidad Pública:

- I. La construcción de toda obra de interés general, así como el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- II. La apertura, ampliación a 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 ciudades y los puertos; la construcción de hospitales, escuelas, parques deportivos, o de aterrizaje, y de cualquier otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;
- IV. La satisfacción de necesidades colectivas en casos de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesarios, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;
- V. La conservación, desarrollo o aprovechamiento de los recursos naturales, susceptibles de explotación industrial; la mejor distribución de la riqueza pública, y

la creación, fomento o conservación de una empresa industrial, en beneficio mediato a inmediato de la colectividad;

VI. La creación o mejoramiento de centros de población fabril (industrial) y de sus fuentes propias de vida;

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

VIII. Los demás casos previstas por Leyes especiales.

En los casos anteriores precede la expropiación o la ocupación temporal de la propiedad privada.

Artículo 2º. El Estado podrá llevar a cabo la expropiación u ocupación respectivas, en su interés y para sus propios fines o en interés directo a indirecto de la colectividad.

Artículo 3º. Esta Ley se aplicará en el Distrito y Territorios Federales, o en toda la Nación, según la utilidad pública de que se trate.

Artículo 4º. Los expedientes de expropiación por causa de utilidad pública se tramitarán por la Dependencia del Ejecutivo que corresponda, según la materia de que se trate y conforme a la competencia que a cada una de ellas señala la Ley, sujetándose a las reglas establecidas en el reglamento de esta Ley.

Artículo 5º. El Ejecutivo Federal hará en cada caso la declaración de expropiación o de ocupación temporal respectivas, por medio de un acuerdo que se publicará en el "Diario Oficial" en la forma y términos señalados en el reglamento de la presente Ley.

Artículo 6°. Al hacerse la declaración, podrá ordenarse desde luego la ocupación temporal o definitiva de los bienes.

Artículo 7°. Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los cinco días siguientes a la publicación del acuerdo, un recurso administrativo de revocación contra la declaratoria de expropiación, (actualmente esto ha sido modificado).

Artículo 8°. El recurso de revocación administrativa se interpondrá ante la Secretaría de Estado u Oficina Administrativa que haya tramitado el expediente de expropiación, y se sujetará al procedimiento y reglas fijadas en el Reglamento de esta Ley.

Artículo 9°. La interposición y tramitación del recurso de revocación no suspenderá la ocupación a que se refiere el artículo 6°.

Artículo 10. La Indemnización en los casos de expropiación se fijará tomando por base la cantidad que como valor fiscal figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que haya sido aceptado expresa o tácitamente por el interesado.

Artículo 11. El exceso o demérito que haya tenido la propiedad por mejoras o deterioros, quedará sujeto a juicio de peritos y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas recaudadoras.

Artículo 12. Al efecto, se hará la consignación al Juez que corresponda, quien fijará a las partes el término de tres días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designarlos el Juez en rebeldía, si aquéllas no la hacen.

También se les prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia, si no lo nombrare, será designado por el Juez.

Artículo 13. Contra el auto del Juez que haga la designación de peritos, no procederá ningún recurso.

Artículo 14. Si alguno de los peritos no aceptare el nombramiento, se hará nueva designación, dentro del término de tres días, por quienes corresponda.

Artículo 15. Los honorarios de cada perito serán pagados por la parte que deba nombrarlo, y los del tercero, por ambas.

Artículo 16. El Juez fijará un plazo de diez a sesenta días para que los peritos rindan su dictamen.

Artículo 17. Si los peritos estuvieron de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito, el Juez de plano decretará el pago; en caso de inconformidad, llamará al tercero para que, dentro del plazo que le fije, sin exceder de treinta días, rinda su dictamen. Con vista de los dictámenes de los peritos, el Juez resolverá dentro del término de diez días lo que estime procedente.

Artículo 18. Contra la resolución judicial que fije la indemnización, no podrá interponerse ningún recurso legal (actualmente artículo 17 de la Ley de Expropiación).

Artículo 19. Después se procederá el otorgamiento de la escritura respectiva, en su caso, y si el propietario se niega a firmar lo hará el Juez.

Artículo 20. Si la ocupación fuere temporal o se tratare de expropiar objetos cuyo valor no esté determinado, el monto de la indemnización quedará sujeta a juicio de peritos y a resolución judicial, en los términos de esta Ley.

Artículo 21. El precio de la Indemnización se pagará a los propietarios afectados en la forma y términos que establezca el reglamento.

No juzgando oportuno hacer el análisis de cada uno de los razonamientos, muchos de los cuales se han esgrimido en contra de la Ley que

estudiamos, sólo nos concretamos a sintetizar las objeciones fundamentales hechas por los opositores a la Ley.

Primera. El proyecto "es contrario a la Constitución que nos rige".

Segunda. El proyecto es atentatorio porque no considera el elemento principal de la indemnización, consecuencia de la expropiación.

En cuanto a la objeción primera, o sea que el proyecto es contrario a la Constitución, estudiado detenidamente, sin apasionamiento, ni sectarismo político, sin considerar tampoco intereses económicos cuya representación obliga a hacer la defensa enérgica y constante, no son bastantes para destruir la letra y el espíritu de la Constitución que han pretendido forzar, para poder sostener unas tesis que en conciencia y jurídicamente no podrían llegar a tomarse en cuenta porque sería tanto como incurrir en error de interpretación y cerrar los ojos a hechos de carácter social de los que no puede negarse, son los que en la actualidad determinan la forma de vida de las sociedades modernas.

Las comisiones que se reunieron para presentar tal proyecto, concluyen que la Ley es constitucional bajo todos sus aspectos, pues reglamenta la facultad que señala el artículo 27 que reconoce a la Nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que reclaman el interés público.

En cuanto a la segunda objeción, relacionada con el pago de la indemnización, las comisiones creen haber resuelto en forma justa y viable el pago del importe de ella, de acuerdo con los artículos 19 y 20 que agregaron al proyecto.

Al hacer el estudio de la Ley, las comisiones procuraron darle la mayor claridad y concisión posible, sin que se perdiera en lo absoluto, ni el espíritu ni el alcance del proyecto primitivo, pues creyeron y creen que esa precisión y claridad

destruirán con la sola lectura del articulado, la alarma injustificada y artificial que han provocado los elementos del sector capitalista.

“Así, el nombre de la Ley lo hemos cambiado precisando su objeto y denominándola Ley de Expropiación”.

El artículo primero también fue analizado con todo cuidado y se ha creído oportuno aumentar sus fracciones para que precisando las causas de Utilidad Pública se eviten confusiones y dificultades en la aplicación de la Ley.

Al proceder en la forma en que lo han hecho, las Comisiones Unidas sólo obedecieron al deseo de que ante la indiscutible necesidad de que exista la Ley motivo de este dictamen, ésta llena los requisitos constitucionales y de derecho social que la evolución del país y las tendencias actuales en su constante desarrollo reclaman para el bien de la colectividad, toda vez que jamás podrían considerar que la lesión que pudiera causarse a los menos, fuera razón bastante para evitar el mejoramiento de los más.

Por lo expuesto y para los efectos del estudio a discusión, tenemos el alto honor de someter a vuestra soberanía el Proyecto de Ley de Expropiación, de ocupación temporal y de limitación de dominio siguiente:

### **Ley de Expropiación.**

Artículo 1º. Se consideran causas de Utilidad Pública

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

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

III. La conservación, embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje y de cualquier otra 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 casas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;

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

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

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

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

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

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

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

XII. Los demás casos previstos por Leyes especiales.

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

Artículo 3º. 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.

Artículo 4º. La declaratoria a que se refiere el artículo anterior se hará mediante un acuerdo que se publicará en el "Diario Oficial de la Federación" y serán notificados personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación de acuerdo con en "Diario Oficial de la Federación" lo que tendrá por notificado personalmente a los interesados.

Artículo 5º. Los propietarios afectados podrán Interponer dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recursos administrativos de revocación contra la declaratoria correspondiente.

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

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

Artículo 8°. En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1° 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 la limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate, a la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio.

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

Artículo 10. El Precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras de la cosa expropiada, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por el, 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 a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no está fijado en las oficinas rentísticas.

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

Artículo 12. Contra el auto del Juez que haga la designación de peritos, no procederá ningún recurso.

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

Artículo 14. Los honorarios de cada perito serán pagados por la parte que debe nombrarlo y los del tercero por ambas.

Artículo 15. El Juez fijará un plazo que no excederá de sesenta días para que los peritos rindan su dictamen.

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

Artículo 17. Contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no cabra ningún recurso y se procederá, al otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el interesado o en su rebeldía por el Juez.

Artículo 18. Si la ocupación fuere temporal, el monto de la indemnización quedará a juicio de peritos y a resolución judicial, en los términos de esta Ley, esto mismo se observará en el caso de limitación de dominio.

Artículo 19. El importe de la Indemnización será cubierto por el Estado, cuando la casa expropiada pase a su patrimonio.

Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la Indemnización.

Estas disposiciones se aplicarán en lo conducente, a los casos de ocupación temporal o de limitación al derecho de dominio.

Artículo 20. La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de un año a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que convenga su pago en especie.

Artículo 21. Esta Ley es de carácter Federal en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización comprenda a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, así como cuando se trate de imponer limitaciones al dominio; y de carácter local para el Distrito y Territorios Federales.

Por unanimidad de votos fue aprobado el proyecto de Ley en lo general.

A discusión en lo particular.

"Artículo 1º. Se consideran causas de Utilidad Publica:

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 puestos, la construcción de Hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos y de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno del Distrito Federal y de cualquier otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

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

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

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

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

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

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

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

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

XII. Los demás casos previstos por Leyes especiales.

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

Artículo 3º. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o la limitación de dominio y, en su caso, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el Decreto respectivo.

Artículo 4º. La declaratoria a que se refiere el artículo anterior se hará mediante un 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".

Artículo 5º. Los Propietarios afectados podrán interponer dentro de los 15 (quince) días hábiles siguientes a la notificación del Decreto, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.

Artículo 6º. El recurso Administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del territorio que

haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.

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

Artículo 8°. En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1° 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 ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio.

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

Artículo 10. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor comercial se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles al valor fiscal que 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 a deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas.

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

Artículo 12. Contra el auto del Juez que haga la designación de peritos, no procederá ningún recurso.

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

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

Artículo 15. El Juez fijará un plazo que no excederá de sesenta días para que los peritos rindan su dictamen.

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

Artículo 17. Contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no cabra ningún recurso y se procederá al otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el interesado o en su rebeldía por el Juez.

Artículo 18. Si la ocupación fuere temporal, el monto de la indemnización quedará a juicio de peritos y a resolución judicial, en los términos de esta Ley.

Artículo 19. El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio.

Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la Indemnización.

Estas disposiciones se aplicaran en lo conducente, a los casos de ocupación temporal o de limitación temporal o de limitación al derecho de dominio.

Artículo 20. La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la Indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de diez años.

Artículo 21. Esta Ley es de carácter federal en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización comprenda a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, Así como cuando se traté de imponer limitaciones al dominio; y de carácter local para el Distrito Federal.

Después de presentar el proyecto de Ley de Expropiación, realizado el 3 de noviembre de 1936. La Ley de Expropiación sólo sufrió una reforma que fue a la fracción III del Artículo 1º publicado en el "Diario Oficial de la Federación" el 30 de diciembre de 1949.

Dicha reforma fue la siguiente, la original fracción III del artículo 1º decía.

III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje y de cualquier otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.

La Reforma señala:

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

Después de esta reforma la Ley de Expropiación vigente ha sufrido otras, de las cuales las más importantes son en los artículos 9, 20 y creación del 20 BIS, quedando como hasta ahora se conoce la ley vigente y los cuales se transcriben a continuación para referencia:

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

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

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

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

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

Tal como se puede apreciar la Ley en cuestión en su tiempo contemplaba las necesidades de la colectividad, encuadrando dentro de la Utilidad Pública, como son la Utilidad Nacional, Utilidad Social y Utilidad Colectiva.

Pero a pesar de todo, somos de la idea que el principal motivo por el cual fue promulgada la Ley de Expropiación es sin duda la expropiación Petrolera, llevada a cabo el 18 de marzo de 1938, que quizá en ese momento fue la mejor disposición tomada por el Ejecutivo Federal, para así salvaguardar los recursos naturales del país y evitar la explotación indiscriminada por parte de unos cuantos países extranjeros.

### **C) Antecedentes en las Constituciones de los Estados de la República**

El artículo 27 Constitucional, tiene preceptos similares en lo concerniente a la Expropiación en las Constituciones de los Estados de la República que a continuación mencionaremos por orden alfabético, y al terminar de anotarlos haremos un comentario.

**Aguascalientes Artículo 5 señala:**

La propiedad privada será respetada y garantizada en el Estado, de acuerdo con las modalidades que a su ejercicio y como función social le impongan las Leyes.

**Baja California: Artículo 49 fracción XVII otorga:**

El Gobernador decretará la Expropiación de bienes por causa de Utilidad Publica, según la formula en que sea determinada por las Leyes.

**Baja California Sur: Artículo 14 Manifiesta:**

La Propiedad privada será respetada y garantizada en el Estado, según las modalidades que para su ejercicio como función social le imponga el artículo 27 Constitucional, buscando aprovechar racionalmente los recursos naturales, susceptibles de apropiación para distribuir equitativamente la riqueza pública preservando su conservación coadyuvando al progreso social. Las expropiaciones sólo se harán por causa de Utilidad Pública y mediante Indemnización.

**Campeche: Artículo 71 fracción VIII expresa:**

Es una facultad del Gobernador decretar la expropiación

**Por Durango: Artículo 26, 51 y 52 determinan:**

La expropiación de propiedades particulares sólo se justificará por Causa de Utilidad Pública en los casos de conformidad con el procedimiento señalado en la Ley de Expropiación y mediante una indemnización, para fijar ésta en caso de bienes inmuebles, se atenderá al valor fiscal con que estuvieren registrados en las

oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que ese valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por éste de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esa 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 a resolución judicial. Esto mismo será observado al tratarse de inmuebles cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas o de bienes muebles.

Es facultad de la Legislatura del Estado, crear como delegaciones a aquellos Municipios que hubieren perdido o pierdan su categoría por carecer de población y de recursos económicos necesarios para el sostenimiento de su administración, anexándolas al Municipio más próximo.

Asimismo, puede habilitar el Municipio a las delegaciones que satisfagan el sostenimiento de su administración y que tengan una población mínima podrán elegir, además en pueblos libres y sujetos en su organización interior a la Ley respectiva, todas las poblaciones que como centros industriales, mineros a agrícolas existan o puedan existir en lo sucesivo en su territorio cuyo número de habitantes no sea menor de quinientos.

Para tal efecto el dueño o dueños serán expropiados en caso de Utilidad Pública de los edificios y terrenos necesarios al fundo de los mismos pueblos mediante indemnización del Estado, pagadera en anualidades no mayores de veinte ni menores de diez.

El Estado responsable del pago de indemnizaciones, sujetará a compraventa, previa separación de los edificios que provisionalmente pueden servir de oficina pública y del terreno indispensable para la construcción posterior de estas oficinas, establecimientos de parques, arboledas, etc; los edificios que sirvan de oficinas y dependencias de las negociaciones que requieran la construcción de

nuevos edificios para alojar a todos sus obreros, tendrán todo derecho de hacerlo en el número que los juzguen necesario del fondo expropiado; pero las nuevas expropiaciones aunque de su propiedad, quedarán formando parte integrante del pueblo y por lo mismo sujetas a las mismas leyes y autoridades administrativas.

En caso de que por concesiones especiales otorgadas por la Federación, algunas de las negociaciones referidas se suscitaren dificultades para llevar a cabo la expropiación, el Gobierno estatal las resolverá tratando directamente con dichas negociaciones, o con la Federación si así fuere necesario.

La legislatura del Estado decretará la creación de pueblos libres cada vez que lo juzgue de Utilidad Pública, o cuando a petición de los vecinos de las poblaciones respectivas resuelvan que es justificada su solicitud.

#### **Estado de México, Artículos 88, fracción VII, y 211, indican:**

Una de las facultades del Gobernador es decretar la expropiación por causa de Utilidad Pública, de acuerdo con lo prevenido en los artículos 27 de la Constitución Federal y 209 de la Constitución del Estado de México.

De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo segundo y en la parte segunda de la fracción VI del párrafo séptimo del artículo 27 Constitucional, el Gobierno del Estado sólo podrá expropiar por causa de Utilidad Pública y mediante Indemnización, con tal objeto la Ley reglamentaria señalará los casos en que se de la Utilidad Pública, la autoridad Administrativa hará la declaración correspondiente.

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

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 a resolución judicial. Esto mismo se considerará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El juicio a que se refiere se llevará a cabo ante un Juez de Distrito en que se encuentre la propiedad materia de la expropiación, siendo partes en él, el Ejecutivo del Estado o la persona que designe como su representante legal para ese efecto y el dueño de dicha propiedad.

**Guanajuato, Artículo 7º. Revela que:**

La propiedad particular puede ser objeto de expropiación por causa de Utilidad Pública y mediante indemnización, en la forma y términos que determinan las Leyes.

Se considerarán de Utilidad Pública las propiedades que puedan proporcionar al Estado o los Municipios, usos o goces de beneficio social. La autoridad superior administrativa hará la declaración correspondiente en cada caso especial.

**Guerrero, Artículo 5º. Fracción XXV, faculta:**

El Congreso determinará por medio de Leyes los casos en que sea de Utilidad Pública la ocupación de la propiedad privada, para que de acuerdo con dichas Leyes, la autoridad Administrativa, haga la declaración correspondiente.

**Hidalgo, Artículo 56, fracción XVI da:**

Al congreso la facultad de aprobar las expropiaciones que por causa de Utilidad Pública determina el Poder Ejecutivo.

**Jalisco, Artículo 35. Fracción XIII delega:**

Al Gobernador decretar la expropiación por causa de Utilidad Pública, según determinen las Leyes.

**Michoacán, Artículo 44, Fracción III, expone:**

Es facultad del Congreso legislar sobre el fraccionamiento y expropiación de tierra, conforme la base del artículo 27 de la Constitución General de la República.

El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad en los términos que señala la Constitución Federal; con entera sujeción a ésta, el Congreso expedirá Leyes para regular el aprovechamiento de las aguas que no sean de propiedad nacional y se localicen en dos o más predios, para vigilar, dentro del territorio del Estado, el respeto a los lineamientos Constitucionales y para fijar la extensión máxima de la propiedad rural y llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, procurando el fomento y desarrollo de la pequeña propiedad.

Se dictarán las Leyes necesarias para determinar los casos en que sea de Utilidad Pública la ocupación de la propiedad privada, facultando al Ejecutivo para hacer la declaración correspondiente.

**Morelos; Artículo 4o. fracción XXIII da:**

Derecho al Congreso para expedir la Ley relativa a la expropiación de la propiedad privada por Causa de Utilidad Pública.

**Nayarit, Artículo 47. Fracción XXV atribuye:**

A la Legislatura el expedir Leyes de expropiación por causa de Utilidad Pública.

**Nuevo León, Artículo 23 indica que:**

La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de Utilidad Pública y mediante indemnización. El precio que se fijará como indemnización al bien expropiado, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que éste valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por el 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 a deterioros ocurridos con posteridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será el único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución Judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no está fijado en las oficinas rentísticas.

**Oaxaca, Artículo 20 y 79. Fracción IV, 80 Fracción XII dice:**

Los bienes que no son de la Federación constituyen el patrimonio del Estado, el cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellos a los particulares para constituir la propiedad privada y esta no podrá ser expropiada, si no por causa de Utilidad Pública y mediante Indemnización, las necesidades de la agricultura, la

ciencia, la industria, el comercio y las comunicaciones, las del orden público o de interés general, serán las bases para calificar la causa de Utilidad Pública.

Es facultad del Gobernador decretar la expropiación por Causa de Utilidad Pública de acuerdo con lo prevenido en los artículos 27 y 11, transitorio de la Constitución Federal, ajustándose a los procedimientos de las Leyes vigentes. Es obligación del Poder Ejecutivo decretar la Causa de Utilidad Pública para los efectos de expropiación conforme a las Leyes.

**Puebla, Artículo 49, fracción VII autoriza:**

Al congreso a expropiar por causa de Utilidad Pública.

**Querétaro, Artículo 94 fracción IX declara:**

Que el gobernar no puede ocupar la propiedad privada fuera de los casos que las leyes determinen.

**Quintana Roo, Artículo 75. fracción XI delega:**

Legislatura del Estado expedirá la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública.

**San Luis Potosí. Artículo 57:**

Prohíbe al Gobernador ocupar la propiedad particular sin los requisitos enumerados en la Ley.

**Sinaloa. Artículo 154 afirma:**

El Gobernador y los Presidentes Municipales en sus respectivas Jurisdicciones, podrán ocupar la propiedad privada por causa de Utilidad Pública mediante Indemnización y previa autorización del Congreso del Estado y de los Ayuntamientos, sí se dan como casos de Utilidad Pública los siguientes:

- Construcción y Conservación de los caminos, carreteras y vecinales y sus obras accesorias
- Construcción de canales de irrigación por cuenta del Estado.
- El aprovechamiento del agua en los usos domésticos de las poblaciones.
- Utilización de cuencas naturales o artificiales de acaparamiento del agua.
- La desecación de lagos, lagunas y pantanos, con objeto de saneamiento del agua.
- La desecación de lagos, lagunas y pantanos, con objeto de saneamiento o de aplicaciones agrícolas y para el entarquinamiento de las regiones áridas.
- La creación y fomento de la propiedad agrícola parcelaria.
- La fundación de colonias y pueblos.
- El fraccionamiento de los terrenos comuneros y su adjudicación en lotes", cuando habiendo podido reducirse a propiedad individual, por cualquier motivo, tengan más de diez años sin haberse constituido sus dueños en sociedad.
- La conservación y replantación de los bosques.
- La instalación de fuerza hidroeléctrica por cuenta del Estado o por empresas particulares.
- Fomento y creación de industrias nuevas en el Estado.
- La fundación, ensanche, rectificación, saneamiento y urbanización de poblaciones.

- La apertura de calles y jardines para la construcción de escuelas, mercados, hospitales, cárceles, rastros y demás establecimientos del servicio público urbano.
- La construcción de parques y creación de monumentos en los sitios en que se hayan verificado célebres hechos históricos.
- La satisfacción de necesidades colectivas en el caso de guerra a trastornos interiores; para el abastecimiento de las ciudades a centros de población de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y en los procedimientos empleados para combatir e impedir la propagación de epidemias, epizootias (enfermedad contagiosa que ataca a los animales), incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas.
- En los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública.
- En la defensa y conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.
- En la creación, fomento o conservación de una empresa, para beneficio de la colectividad.
- En la equitativa distribución de la riqueza exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular.
- En las medidas necesarias para evitar la destrucción de los recursos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.
- En la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.

**Sonora. Artículo 64 fracciones III y XXXIX. 79 fracción XVII, 80 fracción VIII señala:**

Que el Congreso podrá expedir Leyes sobre el fraccionamiento de las grandes propiedades rusticas sobre el patrimonio de familias en los términos del artículo 1º y 27 de la Constitución General de la República.

Así como dictar Leyes sobre vías de comunicación y aprovechamiento de aguas y bosques que no sean de Jurisdicción Federal y sobre el ejercicio, explotación y aprovechamiento de la caza.

El Gobernador podrá declarar la Utilidad Pública decretando la expropiación de acuerdo con lo prevenido en el artículo 27 de la Constitución General, ajustando sus procedimientos a las Leyes correspondientes y por otra parte tiene prohibido el Ejecutivo ocupar la propiedad particular fuera de los casos prescritos por las Leyes.

**Tabasco, Artículo 68 y 148, señalan que:**

El congreso podrá declarar la expropiación por Causa de Utilidad Pública y que el Estado no tiene límites en lo relativo a modificar la propiedad privada en beneficio general.

**Tamaulipas, Artículos 17, fracción I a la fracción XXXIX, 92 fracción IV, denotan:**

El Estado reconoce a sus habitantes la inviolabilidad de la propiedad, la cual no podrá ser ocupada, sino por causa de Utilidad Pública y previa Indemnización.

Es una facultad del Gobernador acordar la expropiación por Causa de Utilidad Pública con los requisitos de Ley.

Esta prohibido para el Gobernador ocupar la propiedad particular, sin plena justificación.

**Tlaxcala, Artículo 70. Fracción XVI:**

Comisiona al Gobernador decretar la Expropiación por causa Utilidad Pública, en la forma que determinen las Leyes.

**Veracruz, Artículo 88, fracción X:**

Impide al Gobernador ocupar la propiedad de ninguna persona, no perturbar a nadie en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, sino por causa de necesidad pública y en los términos que prevenga la Ley.

**Yucatán, Artículo 30, fracción XXXVIII establece que:**

El congreso fijará las modalidades que a la propiedad privada deban imponerse para beneficio público y ejercer los derechos que le confieren los artículos 27 y 28 de la Constitución Federal.

**Zacatecas, Artículo 57 fracción XXII:**

Atribuye al Gobernador decretar la expropiación por Causa de Utilidad Pública, en la forma que determina la Ley.

Tal como se puede apreciar de los artículos transcritos de las Constituciones de todos los Estados de la República, el Gobernador como representante del Poder Ejecutivo Estatal, es el encargado de decretar la expropiación de acuerdo a las respectivas Leyes Estatales de la materia, solamente en los Estados de la República que son Chihuahua y el Estado de México, en su propia Constitución establecen el procedimiento expropiatorio, por lo que respecta a la Utilidad Pública, sólo en el Estado de Sinaloa se contemplan las causas de Utilidad Pública y en otras únicamente llegan a mencionarlas de manera somera alguna causa de Utilidad Pública.

La mayoría de las Constituciones de los Estados delegan a los congresos la facultad de decretar las causas de Utilidad Pública.

## CAPÍTULO III

### OBJETIVOS Y FINES DE LA EXPROPIACIÓN

#### A) Objetivo

##### 1.- Motivación

Como es sabido el primer objetivo del Estado es dar cumplimiento cabal a las necesidades que se presentan a la colectividad, con el fin de dar a ésta una mejor condición de vida al realizar tal función, la Administración Pública la realiza de diversas maneras, como es el caso de proporcionar servicios públicos adecuados, por ejemplo agua potable, transporte, alumbrado, alcantarillado, una seguridad adecuada, hospitales, todos estos servicios son proporcionados por el Gobierno de distintas maneras, por medio de sus diferentes órganos, mediante diferentes formas, siendo el más común la Expropiación por causa de Utilidad Pública.

Es por tal motivo que pensamos que el objeto de la expropiación, es el de recuperar la propiedad originaria la cual esta constituida o reconocida como propiedad privada por alguna causa de utilidad pública o bien desposeer a un particular propietario de un bien para dar cumplimiento a las necesidades de la colectividad, realizando las acciones necesaria para llevar a cabo la expropiación para con esta satisfacer las necesidades de la colectividad obteniendo los medios y elementos que la sociedad necesita, mediante una indemnización teniendo que pasar por diferentes etapas de esta figura Jurídica, para llegar a cumplir su fin; para empezar, se necesita presentar un Interés Público que propicie la realización de una obra para dar cumplimiento a ese interés, siendo esto mediante una causa de Utilidad Pública, y finalmente mediante una indemnización que esté establecida primordialmente en la Ley de Expropiación y alguna otra Ley de carácter Federal que tratan esta figura Jurídica, como la Ley Agraria.

En estas causas de Utilidad Pública se ven plasmadas las necesidades más comunes del pueblo, esto claro según el Gobierno.

Hay que establecer que dicha figura jurídica a veces es injusta con algunas personas particulares al momento de sacrificar el interés privado por el interés público, como el caso de quitarle a un particular un bien para realizar una obra que sea para el beneficio de la colectividad, por ejemplo la construcción de líneas de Transporte Colectivo Metro y así dar cierta mejora a un servicio público como es este transporte tan necesario en una ciudad tan compleja como el Distrito Federal, lo cual para el particular en lo individual no es justo toda vez que este se ve privado de su propiedad, pero desde el enfoque que comprende a toda la sociedad esto resulta benéfico y con lo cual se justifica tal acto.

Es importante dejar claro, que para que la expropiación pueda operar, es necesario anteponer el interés público al privado y así poder dar cumplimiento a algunas necesidades de la colectividad.

Enrique Sayagues Laso, tratadista de Derecho Administrativo señala que: "El objeto de la Expropiación es permitir a la administración el cumplimiento de fines públicos, pero no cualquier fin público, sino únicamente aquellos que hayan sido declarados de necesidad o Utilidad Pública".<sup>21</sup>

## **2.- Tipo de Bienes.**

Para realizar una expropiación se necesitan encontrar los bienes que puedan ser afectados, siempre de propiedad privada, en virtud de que resulta imposible expropiar bienes del dominio publico, en virtud que el artículo 27

---

<sup>21</sup> SAYAGUES LASO, ENRIQUE .Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Cárdenas Editores y distribución, Montevideo 1972. pág. 314.

constitucional establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada; así mismo, señala que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública; así como también, indica que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, por lo que resultaría totalmente ilógico expropiar bienes que pertenecen a la Nación, como lo son los bienes del dominio público.

Muchos autores han sostenido que la expropiación en nuestro sistema Constitucional no puede tener por objeto bienes muebles, empresas mercantiles o negociaciones industriales, porque como el artículo 27 Constitucional se limita a reglamentar la propiedad territorial, es por tal motivo lógico pensar que al autorizar la expropiación sólo se refiere a esa clase de propiedad, por lo que se considera que esa interpretación es errónea, toda vez que el artículo 27 regula la propiedad privada, entonces, si regula estos aspectos de la propiedad, estos pueden ser objeto de expropiación en todas sus manifestaciones, ya sea de bienes muebles, inmuebles o derechos.

Ahora bien, la Ley de Expropiación no expresa claramente que tipo de bienes pueden ser objeto de tal figura, pero por otra parte, en su artículo primero de dicho ordenamiento, en donde establece las causas de Utilidad Pública, ahí se pueden interpretar los bienes susceptibles de expropiación, como es el caso de la fracción IV, señalando que serán para la conservación de monumentos nacionales, objetos y antigüedades de arte, sobre todo en estos últimos, en donde se pueden expropiar bienes distintos a los inmuebles, como es el caso de joyas de la época de la Colonia o antes de ella, que por su propia naturaleza necesitan cuidados especiales para su conservación, y es cuando el Estado interviene para evitar su destrucción; por su parte, la fracción V establece: la obligación de satisfacer las necesidades colectivas, en caso de guerra o trastornos interiores como podrían ser

epidemias, incendios, plagas, o alguna otra calamidad que trastorne la vida de la sociedad, esto contempla las expropiaciones como es el caso de patentes médicas, para así producir el medicamento necesario para hacer frente a epidemias o en su caso insecticidas necesarios para poder acabar con las plagas; así como la maquinaria necesaria para ayudar a solventar tal suceso.

En la fracción VI se indica que: serán susceptibles de expropiación los bienes necesarios para la Defensa Nacional y mantener la paz pública; lo que implica que tales bienes pueden ser muy variados, como es el caso de auto transportes para así poder transportar los elementos necesarios de la Secretaria de la Defensa Nacional o alguna agrupación policiaca en caso de presentarse este trastorno.

En relación a lo establecido por la fracción VII, que señala como causa de Utilidad Pública la conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación, es el más claro ejemplo que se pueden expropiar empresas completas, y la muestra más clara es la expropiación Petrolera llevada a cabo el 18 de marzo de 1936, en donde se expropió, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros tanques, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de compañías que en aquel entonces eran dueñas de toda la riqueza petrolera.

También la fracción VIII da a entender que se establece, que se pueden expropiar, empresas y medios de producción, para así mantener la equitativa distribución de la riqueza monopolizada por medio de monopolios con ventaja exclusiva de una o varias personas o de una clase en particular y que perjudiquen a la colectividad general, estas fracciones de la Ley de la materia, en las que nosotros pensamos que se manejan bienes distintos a los inmuebles.

La expropiación le quita a un particular la propiedad de algún bien por causa de Utilidad Pública, hay que hacer la aclaración, de que también los bienes que son objeto de la posesión, como lo marca el artículo 828, fracción VII del Código Civil para el Distrito Federal, también pueden ser privados del bien que disfruta el poseedor, ya que dicha fracción prevé que la posesión se pierde a través de la expropiación por causa de Utilidad Pública.

Además del artículo citado; el artículo 830 del Código Civil para el Distrito Federal establece que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes, así mismo el artículo 831 de este mismo ordenamiento previene que la propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, si no por causa de utilidad pública.

Para decretar la expropiación, al Estado le importa poco saber de que persona es la cosa que necesita, ejecutando ésta con la persona que aparece de propietario.

## **B) La Expropiación y otras Figuras Jurídicas como Forma de Adquisición de Bienes.**

### **1.- Confiscación.**

Esta figura tiene sus orígenes en la antigua Roma, en donde era considerada como una pena por la que se les privaba de sus bienes a los ciudadanos, que de una o de otra manera estuvieran fuera de la Ley; siendo así privados de sus derechos tanto civiles como políticos.

En Francia, durante su Revolución, se trató de proteger a la propiedad privada de la arbitrariedad y la opresión feudal, y se cambiaron los términos al establecer la expropiación por causa de Utilidad Pública.

La confiscación, ha sido criticada y abolida de casi todos los sistemas jurídicos modernos. Es famosa la frase de Voltaire que dice: "La confiscación en todos los casos no es más que una rapiña, y tan rapiña, como quien fue sino quien la inventó".<sup>22</sup>

La confiscación es la adjudicación que el Estado realiza a los bienes de una persona, por la no justificación legal de la posesión de un bien, sin que esta tenga un lineamiento a seguir o se tenga que indemnizar como en el caso de la expropiación la cual tiene una ley que la regula y esta es mediante indemnización además de encontrar su justificación en una causa de utilidad pública.

Andrés Serra Rojas la define de la siguiente manera: "Se trata de una medida administrativa arbitraria, símbolo del abuso de autoridad que forma parte de las penas pecuniarias en beneficio del Estado, por un funcionario o empleado público, ilegalmente a un particular de sus propiedades, posesiones o derechos".<sup>23</sup>

En nuestro país, dicha figura es inconstitucional toda vez que el artículo 22 de nuestra Carta Magna, expresa que queda prohibida, entra otras penas, la confiscación de bienes, aclarando en su segundo párrafo que no será considerada como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial para el pago de una responsabilidad civil, resultante de la comisión de los bienes en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109.

---

<sup>22</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 1a. Edición Editorial Porrúa S. A. México 1989. Pág. 462.

<sup>23</sup> SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Tomo II. Edición 8a. Editorial Porrúa Pág. 296.

Es evidente que en estos casos no se trata de privación de bienes de una persona a la que se le declara castigada, sino de la ejecución en contra de su patrimonio, ya sea de la responsabilidad penal o de deudas de carácter fiscal, por Impuestos o multas que adeude el contribuyente.

Por lo que la Confiscación es un acto por medio del cual el Estado o algún representante de él priva al particular de algún bien, sin apego a algún lineamiento, y sin que medie indemnización; por lo que se concluye, que la diferencia que existe entre la Confiscación y la Expropiación, es que la Confiscación no proviene de base legal alguna, por lo tanto esta prohibida, sino es por algunas de las causas citadas; mientras la Expropiación esta sustentada en la causa de Utilidad Pública establecida por las Leyes, además tiene una remuneración de tipo económico por la privación que se hace del bien al particular, que es la Indemnización, a diferencia de la Confiscación donde no existe tal Indemnización.

De tal manera se puede afirmar que una Expropiación sin Indemnización es una Confiscación.

## **2.-Decomiso**

Es pena establecida en el artículo 53 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal en materia común indica que consiste en la aplicación a favor del gobierno del distrito federal, de los instrumentos objetos o productos del delito, en los términos del código citado y en el artículo 40 del Código Penal Federal para toda la República el cual a la letra dice: "Los instrumentos del delito, así como las cosas que sean objeto o producto de el , se decomisaran si son de uso prohibido..."

Así mismo es la privación, a la persona que comercia en géneros prohibidos o comete un delito, de las cosas que fueren objeto del tráfico ilícito o que sirvieron para la realización de la infracción penal; el cual prevé los objetos,

materiales, e instrumentos por medio de los cuales se comete el delito y los que son objeto de él, los cuales pueden ser de uso lícito o prohibidos; el decomiso de los que son de uso lícito, es cuando pertenecen al acusado pero que desconoce que su procedencia es de algún ilícito o tráfico ilícito, y es declarado en la sentencia por constituir una medida accesoria; y se aplica a los delincuentes dolosos por el uso o comercio de estos géneros prohibidos, a sabiendas de que la cosa fuera de naturaleza prohibida o se aplica con daño a tercero, ya no como pena sino como medida de prevención, es decir, cuando el tercero proporcionó el instrumento con conocimiento del empleo que iba a dársele. En cuanto a los objetos de uso prohibido, que ya pertenezcan al delincuente, y a un tercero, el decomiso obedece al mandamiento de la Ley prohibitiva, ejecutado por la autoridad Judicial.

El decomiso puede ser decretado por la autoridad Judicial, aunque el Ministerio Público no lo solicite en sus conclusiones, no obstante será incuestionable que la pérdida de los instrumentos del delito representan un daño patrimonial consecutivo a la acción sancionada penalmente por el Tribunal.

Acosta Romero señala: "El Decomiso no es un procedimiento normal de adquisición de bienes, sino sólo en aquellos casos, en que si son de uso prohibido, hubieren sido los instrumentos con que se cometió el delito o sean objeto del mismo".<sup>24</sup>

En el decomiso nos encontramos con una pérdida de los bienes de un particular, por una razón de interés público, contenida en la Legislación, es una sanción del derecho penal y aparece en nuestra Legislación Administrativa, sin Indemnización por la infracción de una Ley Administrativa.

---

<sup>24</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 1a. Edición. Editorial Porrúa. S.A. México 1989. Pág. 446.

El decomiso como sanción debe estar expresamente consignado en la Ley, y aplicado por la autoridad Administrativa por lo que debe hacerse manteniendo las garantías de legalidad y audiencia.

Por lo que se aprecia, la diferencia que existe entre la Expropiación y el Decomiso, la cual consiste, en que el Decomiso es una sanción por la realización de algún ilícito mediante la incautación de los instrumentos que sirvieron para realizar éste, o los bienes obtenidos al haber cometido el delito, por lo tanto en ésta figura Jurídica tampoco existe la Indemnización como en la expropiación, además de que esta no deriva de un delito acto ilícito para la recuperación de la propiedad y su justificante es una causa de utilidad pública no un delito como en el decomiso.

### **3.-Requisición.**

Esta figura tiene sus orígenes en Roma, durante el período de la República, en virtud de que con motivo de las constantes campañas militares, se realizaban requisiciones para sufragar las necesidades de los ejércitos para satisfacer sus necesidades de transporte y alojamiento.

Uno de los más afamados autores Miguel Acosta Romero, la define de la siguiente manera: "Es un procedimiento Administrativo unilateral de cosión forzada de bienes que implica una limitación a la propiedad privada principalmente muebles, para satisfacer urgentes propósitos de Utilidad Pública."<sup>25</sup>

La Requisición es el acto unilateral de la administración pública consistente en posesionarse de bienes de los particulares o en exigirles la prestación de algún trabajo para asegurar el cumplimiento de algún servicio público,

---

<sup>25</sup> SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Tomo II. Edición 8a. Editorial Porrúa. Pág. 288.

en casos extraordinarios y urgentes, recuento o embargo de cosas en tiempo de guerra.

Su fundamento se encuentra en los artículos 26 y 29 de nuestra Constitución, facultada para realizar la requisita en tiempo de paz, apremiado por graves problemas económicos como el acaparamiento y alza de las substancias, la paralización de servicios públicos y otros equivalentes.

Como lo señalan los preceptos citados, la requisición militar en tiempos de paz, está prohibida. Ya que en tiempos de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna.

Por otro lado, la requisición en vía administrativa, se da en tiempo y época de paz y tranquilidad.

Tal es el caso por citar algún ejemplo, el del artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, que faculta al Ejecutivo Federal para requisar los bienes de la empresa de Vías Generales de Comunicación, en los casos específicos que el propio dispositivo legal señala y entre los que se encuentra la posibilidad de peligro inminente para la economía nacional, la requisita administrativa se puede realizar mediante la prestación forzosa de servicios personales, la requisición de bienes inmuebles y muebles, o el uso de ellos.

La requisición y la expropiación tienen entre sí alguna relación y diferencias que a continuación expresaremos.

1.- El régimen de la expropiación es uno solo, mientras que el de la requisita, no es homogéneo.

2.- La expropiación es una institución de carácter permanente, y la requisita es únicamente en las circunstancias establecidas en las Leyes.

3.- El objeto fundamental de la requisición que la regula, son bienes fungibles, a diferencia de la expropiación, que generalmente son bienes inmuebles, lo que no excluye que se expropien otros tipos de bienes.

4.- El fundamento principal de la expropiación es la Utilidad Pública, mientras que la requisa se extiende a las necesidades de la Nación, como necesidades económicas, sociales y administrativas.

5.- La requisa no presenta para el particular las mismas garantías que en la expropiación, lo que se explica a la vez por circunstancias en las cuales en la requisa intervienen, por su carácter frecuentemente provisional y por el hecho de que, cuando es definitiva comprende solamente los bienes mobiliarios.

6.-En la requisa, en ciertos casos, puede abarcar de una manera teórica la prestación de servicios personales, no así la expropiación.

Hay que hacer mención que en nuestro país no pueden ser objeto de requisa los servicios personales, ya que los particulares únicamente están obligados a prestar ciertos servicios que señala concretamente el artículo tercero Constitucional, que son el de las armas, jurados concejales y de elección popular, funciones electorales y censales.

#### **4.- Modalidades y Limitación a la Propiedad Privada.**

Las modalidades a la propiedad no son básicamente formas de adquirir bienes o dominio por parte del Estado, sino limitaciones o modificaciones al concepto que se entendía tradicionalmente tajante de la propiedad:

El concepto de modalidad se entiende como el modo de ser o de manifestarse una cosa, "La modalidad es una medida legal que modifica la figura

jurídica de la propiedad a diferencia de la expropiación que se concreta a un caso particular, las modalidades deben ser expresadas en la Ley".<sup>26</sup>

Por otra parte, Ignacio Burgoa señala al respecto lo siguiente. "El alcance de la disposición Constitucional que faculta a la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público es sin embargo, difícil de precisar. En otras palabras, para demarcar la extensión e índole misma del derecho consagrado en favor de la Nación, es indispensable determinar que se entiende por modalidades a la propiedad privada, y sobre todo, cual es su implicación. Es obvio que la imposición de modalidades a dicha propiedad, no equivale a la abolición absoluta de la misma en detrimento de su titular, pues ello significaría el egreso definitivo del bien de que se trate de la esfera jurídica de una persona, lo cual configuraría la expropiación como fenómeno diferente de aquél. Por la tanto, la imposición de modalidades a la propiedad privada, se traduce necesariamente en la suspensión de algunos derechos reales inertes y consustanciales a ella, a saber, el derecho de usar de la cosa, el de disfrutar de la misma y el de disposición respectiva. En consecuencia, solo cuando afecta supresiva o limitativamente alguno de tales derechos, puede hablarse de imposición de modalidades a la propiedad privada".<sup>27</sup>

En la inteligencia de que dicha afectación debe recaer en el derecho mismo de que se trate y no en la cosa o bien que constituya la materia de su ejercicio o goce, ya que pueden existir afectaciones a tal cosa o bien, sin que éstas importen, a su vez, lesión al derecho de propiedad en sí mismo considerado. Por ende, sólo a través de sus derechos distintivos y esenciales puede existir la posibilidad de que se impongan modalidades a la propiedad privada, es decir, cuando se suprima o limite alguno de tales derechos y no cuando simplemente se afecte de cualquier manera la cosa o bien que implique su materia de goce o

---

<sup>26</sup> SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo" Tomo II. Edición 8ª. Editorial Porrúa. Pág. 33

<sup>27</sup> BURGOA, IGNACIO. "Las Garantías Individuales". 2ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. 1991, México, D.F. Pág 464 y 465.

ejercicio, pues debe tenerse muy presente, que no es lo mismo la materia de un derecho en cuanto tal, de lo que resulta, que es la imposición de modalidades a una cosa, o bien la modalidad equivale a la imposición de los derechos reales que sobre dicha cosa tengan, o bien no se tengan, sino esta implica el hecho en que éstos se limitan o supriman.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido la modalidad de la propiedad, como el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura Jurídica de la propiedad. Es un término equivalente a la modificación. Los elementos que se imprimen a la modalidad de la propiedad privada, consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de tal manera que éste no sigue gozando de estos, en virtud de las limitaciones establecidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inertes a la extensión actual de su derecho".<sup>28</sup>

En México, el principio Constitucional para que el Estado aplique modalidades a la propiedad, radica en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional que expresa: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el Interés Público".

En la modalidad se haya la propiedad, pero sujeta a una serie de restricciones, modalidades que configuran en el sentido del interés público, y el particular tendrá que ajustarse invariablemente a la forma que tiene el Estado para ejercer su propiedad.

Invariablemente, la forma que tiene el Estado para adoptar medidas que impliquen modalidades a la propiedad, es la Ley, no siendo posible, mediante una orden, decreto, o acto del Poder Ejecutivo, que se refiera a una sola persona; la única interpretación posible es de que está puede ser establecida por medio de un

---

<sup>28</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo 1. Pág. 568

acto Legislativo, o sea mediante una norma. Nosotros pensamos que la diferencia que existe entre la expropiación y las modalidades y limitaciones a la propiedad privada, figuran en el hecho de que en la expropiación, se adquiere la propiedad para fines de utilidad pública, y así beneficiar a la colectividad, y en cuanto a la segunda la diferencia radica en que esta figura, es una forma de señalarle al particular que su propiedad esta sujeta a restricciones, que debe respetar, pero implica el llegar a privarle de su propiedad.

### **5.- Nacionalización.**

Es una institución del Derecho Público establecido dentro de nuestra Carta Magna, por medio de la cual, bienes determinados pasan a ser propiedad, en forma total y exclusiva de la Nación, de los cuales el Estado dispondrá con arreglo a la Ley.

El régimen de la Nacionalización, es como una forma de explotación de una industria de propiedad privada que esta bajo la tutela especial de un régimen jurídico, como es el caso de la llamada mexicanización de empresas.

Al momento de la promulgación de la Constitución Federal, se estableció en nuestro país, en un sentido amplio, la Figura Jurídica de la Nacionalización. Como ejemplo tenemos las Nacionalizaciones de los Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, y algunas otras empresas que pasaron a la administración del Estado.

Se conoce como Nacionalización, el hecho de: "Entregar en su totalidad el régimen de los bienes privados a un nuevo régimen de derecho público, que establece el dominio total y definitivo del Estado sobre ellos.

Tal es el caso de la Nacionalización de la tierra. La Constitución de 1917, siguiendo la tradición Jurídica mexicana, nacionalizó en el artículo 27 Constitucional el régimen General de la Propiedad Territorial".<sup>29</sup>

En México, la Nacionalización se puede entender desde un punto de vista socioeconómico, significando que una determinada actividad sólo puede ser realizada por ciudadanos nacionales de un país, como en nuestra República, para la concesión de auto transportes en carretera, sólo se otorga a mexicanos o a sociedades mercantiles cuyos accionistas sean ciudadanos mexicanos; otra puede ser una actividad exclusiva del Estado Mexicano, como puede ser la explotación de determinados bienes o el desarrollo de actividades que se consideren de Interés público, por tal motivo en México se utiliza con cierta frecuencia la palabra Nacionalización del Petróleo, al Decreto del 18 de marzo de 1938, por el cual el Gobierno decretó la expropiación de las compañías privadas, que en ese entonces sus dueños eran de origen extranjero, o la mayoría de ellos.

Aunado con lo establecido en el Artículo 27 Constitucional en su párrafo sexto, en donde se establece que es la estructura Jurídica de la Nacionalización y que dice de la siguiente manera.

"Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, no subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Correspondiente exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a

---

<sup>29</sup> SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo" Tomo II. Edición 8a. Editorial Porrúa. Pág.303

los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines".

La Expropiación y la Nacionalización, deben distinguirse como figuras Jurídicas diferentes, el citado precepto constitucional, distingue claramente entre una y otra, la traslación de la propiedad en los casos de Nacionalización es obra directa de la Ley, a diferencia de la expropiación en la cual se da de una manera más amplia y de carácter general, ya que en la Nacionalización se observan reglas especiales.

### **C) Formas de Expropiación**

#### **1.- Administrativa.**

La expropiación Administrativa viene contemplada en la Ley que regula la materia, en donde se faculta al Ejecutivo Federal ya sea cuando se trate de materia federal como local; por lo que previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad; según corresponda la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Distrito Federal, o del territorio de que se trate, tramitarán el expediente de expropiación, encargándose de hacer un estudio acerca de los bienes que fueron señalados como posibles sujetos de expropiación y verificar si verdaderamente son útiles para dar cumplimiento a la causa de Utilidad Pública subsistente.

Por otro lado y en caso de que tal utilidad se constatará, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria mediante el decreto respectivo.

Hecha la declaración, el decreto deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, siendo el interesado o interesados notificados de manera

personal, y en caso de que se desconozca el domicilio de éste o éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del decreto en el citado diario.

Los propietarios que hayan sido afectados podrán interponer dentro de los 15 (quince) días hábiles siguientes a la notificación del Decreto, el recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente; el recurso de administrativo de revocación lo podrán interponer ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo a Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.

Al no hacerse valer el recurso administrativo mencionado, o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad Administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación de los bienes de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

La interposición del recurso administrativo de revocación suspende la actividad expropiatoria, de ocupación temporal del bien afectado o la limitación de su dominio en tanto no sea resuelto dicho recurso, salvo en los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1° de la Ley de Expropiación, 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 de éste 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.

Dentro de las fracciones señaladas, se excluyen los casos en que se pretenda satisfacer las necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos dentro del interior del país, así como abastecer a las ciudades o centros de población de víveres, o de otros artículos de primera necesidad, por otro lado se

exceptúa de dichas reglas, para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, (enfermedad infecciosa que ataca a gran número de animales) incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades públicas; como también el obtener los medios necesarios para la Defensa Nacional o para el mantenimiento de la paz pública; por último, evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

Ahora bien, si dentro del término de cinco años los bienes que originaran una declaratoria de expropiación de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueran destinados al fin que le dio causa a la declaratoria, el propietario afectado podrá reclamar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de dicha declaratoria o el pago de los daños causados.

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

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

## **2.- Agraria.**

Conjuntamente a la expropiación genérica, (Administrativa), existe otra variedad de expropiación que se podría determinar específica y que tiene lugar en principios agrarios.

Para toda expropiación de carácter agraria, deberá iniciarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria, mediante un decreto presidencial en donde se especifiquen las causas de Utilidad Pública y los bienes que serán objetos de tal afectación, así como el monto de la Indemnización que será determinada por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, de acuerdo al valor comercial de bienes expropiados, por otra parte al tratar de regular la tenencia de la tierra urbana y rural, para fijar el monto, se hará de acuerdo con la cantidad que se cobrará por la regularización. Este decreto de expropiación deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, y se le notificará la expropiación al núcleo de población.

Cuando la Administración Pública Federal sea la que promueva, lo hará por conducto de la dependencia o entidad que corresponda, según las funciones establecidas en la Ley.

Los predios que sean objeto de expropiación podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el fideicomiso, Fondo Nacional de Fomento Ejidal o en su defecto, mediante garantía suficiente; quedando terminantemente prohibido autorizar la ocupación previa de tierra, argumentando, que respecto de las mismas, se tramitará el expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación, como así se establece en el artículo 95 de la Ley Agraria.

La indemnización se les pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos, si la expropiación sólo afecta parcelas asignadas a determinados

ejidatarios, estos recibirán la indemnización en las proporciones que según corresponda; en caso de duda sobre las proporciones de cada ejidatario, la Procuraduría Agraria procurará la conciliación de interés y si esta no fuera posible, será el Tribunal Agrario competente el que resuelva en definitiva.

Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de Utilidad Pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda de los bienes expropiados y opere la incorporación de estos a su patrimonio. Este tipo de expropiación en la Ley Agraria fue publicada en el Diario Oficial el 26 de febrero de 1992.

Por lo que se puede apreciar que la diferencia entre la expropiación Administrativa y Agraria es que la agraria se hará su compra por conducto de la Secretaría de la Reforma Agraria sea cual fuere el objeto de Utilidad Pública que se necesitará y en la Administrativa será por el órgano Estatal, que necesite elaborar alguna obra para la colectividad y así dar justificación o satisfacción a la Utilidad Pública.

#### **D) Partes que Intervienen en la Expropiación**

##### **1.- Elementos.**

##### **a) Elementos de Fondo**

Los elementos en cuanto al fondo de la expropiación son los siguientes:

Es un modo administrativo por Parte del Estado para allegarse de bienes de propiedad privada, es decir, como ya se ha visto, la Administración Pública para

dar cumplimiento a las carencias de la colectividad, necesita de allegarse de los medios necesarios para satisfacerle al pueblo de urgencias, y una manera es mediante la adquisición de bienes para realizar obras que vayan en beneficio del interés colectivo, y una de esas formas como ya se ha venido plasmando, es la expropiación.

**El fin que delimita a la expropiación, es que plenamente coincida con la Utilidad Pública.**

Pensamos que es bastante claro que esta figura jurídica debe estar completamente ligada con la Utilidad Pública, ya que sin ésta sería imposible que la expropiación pudiera llevarse a cabo; la Utilidad Pública debe estar siempre contemplada dentro de un ordenamiento legal, tomando en cuenta el interés público, para que por medio de este interés, se puedan apreciar las causas que dan origen a la Utilidad Pública, mediante la Legislación.

Como toda figura de derecho, la expropiación tiene sujetos que intervienen dentro de ella para darle forma, como son de manera invariable; por un lado la Administración Pública ya sea Federal a Local, y por el otro lado el particular, que es el que más sufre al darse un decreto expropiatorio; indiscutiblemente sin la presencia de estas personas no sería posible llegar a realizar la expropiación.

**Los bienes que pueden ser objetos de la expropiación.**

En general todos los bienes son susceptibles de expropiación, esto es algo que ya vimos dentro de este mismo capítulo, "es de darse el caso que sólo se recurre a la expropiación cuando la Utilidad Pública está bien determinada en su especie, es decir cuando consiste en un objeto susceptible como pudiera ser un

inmueble, ya que la expropiación en la mayoría de los casos se concibe como referida a inmuebles, la cosa requerida es cierta e insustituible, ya que las cosas muebles no faltan en el comercio, por regla general, ni en su género, ni en cantidad, pero la expropiación no únicamente puede recaer sobre inmuebles, también pueden ser objetos de expropiación, muebles, derechos, inventos por su extensión, la expropiación comprende un abstracto de todos los bienes cosas y derechos".<sup>30</sup>

### **Debe prevalecer el Interés Público sobre el Interés Privado.**

En toda expropiación es primordial el dar cumplimiento a las necesidades de la colectividad, a pesar que algunos intereses privados sean contravenidos por parte del Estado en la realización de una obra que de objeto a la figura en estudio, en virtud que de darse este caso de poner por encima el interés privado sobre el público, se estaría quebrantando el principio de la expropiación que es de dar bienestar al pueblo, mediante obras necesarias para tal efecto.

### **La Expropiación debe tener siempre una indemnización.**

Cuando el particular es afectado por algún decreto expropiatorio, debe ser recompensado del bien que ha perdido mediante una indemnización pagada por el Estado, de acuerdo al valor comercial del bien. Al no realizarse ésta se le estaría privando de un derecho al afectado, y esto ya no sera expropiación, sino una confiscación.

---

<sup>30</sup> BIELSA, RAFAEL. "Derecho Administrativo". Tomo III, Pág.418, Librería Lajoune y Cil

## **b) Elementos de Forma**

Los fundamentos que le dan forma al acto expropiatorio, de como desaparecer el dominio privado por causas de Utilidad Pública, son los siguientes:

### **La calificación del Poder Legislativo a las causas de Utilidad Pública.**

Esta inicia al momento de que una Ley que contemple causas de Utilidad Pública es turnada por el Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo en forma de proyecto para que éste de inicio a su estudio que debe de ser en forma exhaustiva, analizando de una manera separada las diversas causas de Utilidad Pública que contenga dicho proyecto, teniendo en cuenta las necesidades que sean más apremiantes para la sociedad.

Y de acuerdo con esto, poder realizar las correcciones que considere adecuadas para así dar un cumplimiento satisfactorio a sus funciones.

### **La intervención de la autoridad Administrativa.**

Esta da comienzo con el procedimiento de expropiación que al principio es unilateral y sin el requisito de previa audiencia. Ya que la Administración contempla las causas de Utilidad Pública, por las cuales iniciará el procedimiento expropiatorio sin tomar en cuenta al particular, para así pasar a promulgar el decreto expropiatorio, que debe estar debidamente fundado en una de las Leyes que contemplan la expropiación, dicho decreto deberá de ser notificado al afectado para que éste haga valer la que en derecho proceda, interponiendo en su caso el recurso contemplado en la Ley de la materia, y en su caso el amparo, para que después de agotadas todas las instancias legales, se proceda a la indemnización del bien expropiado.

El Doctor Miguel Acosta Romero señala que la:

"Expropiación esta exenta de formalidades salvo las relativas a publicidad, y se integra previamente con los estudios que hace el Estado para fundar y motivar la expropiación y la necesidad de la obra, a la cual se van a destinar los bienes expropiados; y una vez que existe fundamentación y motivación, el ejecutivo hará la declaratoria de expropiación en el Diario Oficial de la Federación o en el Diario Oficial de los Estados, sin audiencia Judicial. La intervención de la autoridad Judicial se ajustará solo a fijar el monto o demérito que sufran los bienes en fecha posterior a aquella en que se fijó su valor fiscal".<sup>31</sup>

## **2.- Sujetos Pasivos.**

### **a) Ejidos.**

Como es sabido, el Ejido es un sujeto pasivo de la expropiación agraria en la que nos referimos ya en este mismo capítulo; ahora pasaremos a explicar porque los ejidos son considerados con ese carácter.

Los ejidos están conformados por tierras de uso común, tierras parceladas, y tierras para el asentamiento humano, siendo que en estas últimas se necesita la realización de servicios públicos adecuados, para los habitantes de éstos. Y para poder darlos, las autoridades necesitan realizar la expropiación como es el caso de una clínica u hospital, para que los ejidatarios cuenten con servicios médicos eficientes, también el alumbrado o algún servicio público necesario para los habitantes del ejido, por otra parte, muchas veces están enclavados dentro de una zona turística. Indudablemente también es necesario la regularización de la

---

<sup>31</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL, "Segundo Curso de Derecho Administrativo". 1ª. Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1989, Pág. 435 y 436

tenencia de la tierra tanto urbana como rural, así como la creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de gran beneficio para la sociedad ejidal.

Por otra parte, es necesario que el ejido cuente con todas las vías de comunicación necesarias, como es la construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como de obras hidráulicas necesarias.

Por todo lo expuesto es que el ejido se considera como sujeto pasivo de la expropiación, por lo que resulta necesaria la creación de las grandes ciudades para crear zonas de desarrollo urbano o de vivienda, por lo que se considera necesario regularizar esta situación por medio de la expropiación.

Así mismo, es necesaria la realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales así como pesqueros, y solo con la expropiación se puede ayudar a lograr esto, para el bien colectivo y mejoras económicas de los ejidatarios.

En ocasiones recursos naturales como el petróleo, se encuentran en el subsuelo de los bienes ejidales y como los hidrocarburos pueden ser explotados por la Nación, es necesaria la expropiación de estos bienes para lograr tal objetivo, por citar un caso.

#### **b) Particulares.**

La propiedad privada de particulares es invariablemente la más afectada en un decreto expropiatorio, de tal forma que al iniciarse un proyecto con el fin de dar un servicio de calles, construcciones de calzadas, entre otros, por lo regular se piensa en bienes particulares, que son los que existen en un mayor número, de tal manera que son los más afectados de expropiaciones con el objeto de dar

cumplimiento a las necesidades colectivas mediante causas de Utilidad Pública, así como también para la realización de hospitales, escuelas, parques, campos deportivos o construcciones para oficinas del Gobierno Federal, o también la conservación de los lugares de una belleza panorámica, antigüedades, objetos de arte como la creación y fomento de una empresa para el beneficio de la sociedad.

### **c) Monopolios.**

El sustento que nosotros creemos para pensar que los monopolios son o eran sujetos pasivos de la expropiación, esta en el artículo 28 Constitucional que dice en su primer párrafo. "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria".

Así como en la fracción VIII de la Ley de Expropiación, en donde se establece como causa de Utilidad Pública:

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, como se puede apreciar al estar prohibido los monopolios, estos son sujetos pasivos de la expropiación, en virtud de los medios de producción y de la explotación de servicios públicos. En este caso, nosotros pensamos, que el Estado para evitar que estos sean explotados por un solo grupo de particulares, puede promulgar la expropiación con el fin de garantizar el buen funcionamiento de un servicio público.

También es necesario mencionar que en nuestro país existen muy pocos monopolios, por eso pensamos que, no es muy común hablar del monopolio como sujeto pasivo.

#### **d) Estados.**

Hay ocasiones que para dar un debido cumplimiento a los fines de la expropiación, es necesario que la misma administración pública ya sea Federal a Estatal, tenga que fungir como sujeto pasivo; es decir los Estados o el Gobierno central tienen que disponer para tal fin bienes que son de su propiedad para dar satisfacción a las necesidades de la colectividad, por ejemplo: cuando una Secretaría de Estado, o algún órgano estatal, promulgan un decreto expropiatorio afectando determinados bienes, en su mayoría inmuebles, con el objeto de realizar alguna obra, por determinada causa de Utilidad Pública, y no es realizada por alguna u otra forma.

De tal manera, que antes de cumplirse el término de cinco años establecido por el artículo noveno de la Ley de Expropiación para que opere la figura de la reversión, son objetos de otro decreto expropiatorio, por alguna otra entidad, tanto del Gobierno Federal como del Gobierno Estatal, por lo que pasan a ser estos sujetos pasivos y activos al mismo tiempo.

### **3.- Sujetos Activos.**

#### **a) Federación**

Para nosotros, la Administración Pública Federal es el Sujeto activo de la Expropiación, porque la realiza con el fin de satisfacer necesidades de toda la nación y de acuerdo a cada una de las diversas necesidades que se vayan presentando dentro del territorio Nacional.

Esto lo hace siempre contemplando las causas de Utilidad Pública, contemplando tanto esta Ley de expropiación vigente así como la de otros

ordenamientos legales, que también prevén la expropiación por causa de Utilidad Pública.

Por lo que al tramitarla, primero antes que nada se detecta el interés público por parte de un sector de la sociedad que necesita la realización de una obra para su beneficio, posteriormente se adecua tal interés a una causa de Utilidad Pública, y consecutivamente busca los bienes que sean apropiados para llevar a cabo dicho beneficio, y así promulgar y publicar el decreto expropiatorio, el cual es firmado por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, y rubricado por el Gobernador del Estado correspondiente, para pasar a cubrir el monto total de la indemnización.

#### **b) Estados.**

Los Estados de la República así como la Federación, buscan siempre el beneficio de sus habitantes; así pues, una de las formas de hacerlo es mediante la expropiación por causa de Utilidad Pública, de acuerdo con los límites de su circunscripción territorial, al igual que la Federación; los órganos de la Administración Estatal, son los encargados primeramente de palpar un interés público que contempla la realización de determinadas obras que proporcionarán bienestar a sus pobladores, para que de esta manera, se pase a buscar la causa de Utilidad Pública de acuerdo a lo establecido por las Leyes, y así poder promulgar el decreto, firmado por el Gobernador Constitucional del Estado, y rubricado por el encargado de Gobierno correspondiente, para así poder pasar a indemnizar a los propietarios de los bienes afectados.

### **c) Municipios**

El municipio no puede realizar directamente la expropiación, pero si puede ayudar tanto a los Estados como a la Federación a llevarla a cabo, en virtud de que los representantes de los Municipios son los que están más cercanos de la población, por lo que estos son lo que pueden apreciar las necesidades más apremiantes de su población, para así poder informar a las autoridades Federales como a las Estatales, para que a su vez, se pueda dar a esas necesidades una causa de Utilidad Pública, para que de nueva cuenta el Municipio se dedique a buscar los bienes necesarios que pueden ser afectados para tal fin; y finalmente, una vez que han sido detectados, ya sea la Federación o el Estado promulguen el decreto expropiatorio e indemnicen a su vez a los propietarios de los bienes afectados.

De esta manera, se concluye que los que pueden ser verdaderamente sujetos activos de la expropiación son la Federación y los Estados, quienes decretan directamente la expropiación y el Municipio por que éste interviene de una manera importante para tal fin y así poder aliviar las necesidades colectivas de la sociedad de nuestro país.

## CAPITULO IV

### ADICIÓN AL ALCANCE Y EFECTOS DEL RECURSO DE REVERSIÓN COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN ANTE LA FALTA DE JUSTIFICACIÓN DE LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACIÓN

#### **A) Interés Público**

##### **1.- Conceptos**

En nuestras Leyes encontramos conceptos muy parecidos en cuanto a su significado gramatical, pero son empleados, en lenguaje jurídico, con diferentes propósitos, por ejemplo, Interés Público y Utilidad Pública. Ahora se tratará de establecer la diferencia entre el Interés Público y la Utilidad Pública.

Tomando en cuenta el vocablo Interés Público, éste resulta bastante explícito, cuyas funciones son bastantes amplias, pudiendo comprender la social, la nacional y la general.

El Interés Público tiene un lugar esencial debido a que es un principio de fundamental autenticación, en virtud de que surge espontáneamente de intereses particulares, pasando por la mediación de una instancia que en razón de su posición realiza una síntesis de las voluntades individuales y define el interés común de los miembros de una comunidad.

La ideología del Interés Público se centra en la sociedad o de alguna institución como símbolo de regulación e integración que da un principio de orden

sobre el que se funda la unidad del grupo y donde el rol es de preservar y reforzar la cohesión, tal posesión es ocupada por el Estado para constituir el principio de la unificación de la sociedad, que es la depositaria del interés general independiente y objetivamente, el Estado es la "conciencia clara, es el cerebro de la sociedad, que une y ordena aquello que está disperso, atomizado, irracional, es el catalizador que transforma los antagonismos sociales en proyecto colectivo, el factor de polarización indispensable para combatir la atracción centrífuga y homogeneizar el campo social".<sup>32</sup>

Por su parte el Doctor Acosta Romero señala.

"Es pues el Interés Público el basamento, en el cual se apoyan todos y cada uno de los términos que hemos mencionado, tiene un carácter Jurídico supletorio, para ayudar y proteger al Orden Público cuyas funciones son de incumbencia exclusiva del Gobierno. Indica condición o requisito para la realización por las autoridades de hechos determinados cuya finalidad es la protección total del ciudadano".<sup>33</sup>

El tratadista Argentino Rafael Bielsa, comenta la relación que existe entre el Interés Público y el Interés Individual, señalando que al satisfacer el público se satisface plenamente el de los individuos.

---

<sup>32</sup> GONZALEZ URIBE, HECTOR, Teoría Política, Editorial Porrúa, 4ª Edición.

<sup>33</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Segundo Curso de Derecho Administrativo 1ª Edición, Editorial Porrúa S.A.. México D.F. pág. 863.

"Se entiende por Interés Individual lo que concierne a una necesidad o deseo de bienestar. Ahora bien, para que se constituya un Interés Público se debe tener otro contenido, otro carácter y justificación".<sup>34</sup>

Es decir, al satisfacerse el Interés Público se satisface al de los individuos, destinatarios del interés general o público; pero no se considera a todo ello, si no a una parte, si bien la mayoría y la casi totalidad en grado diferencial (Teóricamente la totalidad). Y concluye: A veces la satisfacción del Interés Público implica hasta oposición con el interés individual (económico o moral) de algunos; más no por eso deja de ser Interés Público en su unanimidad u homogeneidad.

La similitud en contenido y sentido atribuida a los conceptos de Interés Público, se pone de manifiesto en la opinión de tan ilustre tratadista, que el Interés Público es primordial, para el desarrollo de las relaciones del Estado y del pueblo a gobernados.

De lo manifestado por Rafael Bielsa, se puede apreciar que el Interés Público no es un producto de la casualidad, sino todo lo contrario, para llegar a integrar una función, un servicio, una Ley, con ese término es requisito indispensable que la mayor parte de la población esté totalmente conforme con tal disposición, servicio, o función y sea benéfica para la colectividad.

Por su parte Sergio Francisco de la Garza sustenta: "Que el Interés Público intenta satisfacer las necesidades tanto individuales como colectivas; las necesidades individuales son aquellas que afectan al individuo independientemente

---

<sup>34</sup> BIELSA, RAFAEL. Derecho Administrativo. Tomo F, Editoial de Palma. 5ª. Edición, Buenos Aires 1987. Pág 484

de sus relaciones con la sociedad y con el Estado, porque no obstante que no pertenezca a ello, continua experimentando tal tipo de necesidades. Ahora bien, respecto de las necesidades colectivas estas surgen de necesidades que derivan precisamente de esa convivencia y es posible notar que determinados individuos no pueden satisfacer sus necesidades de manera tal, que se hace necesario proveer a la satisfacción de las mismas a través de la relación con los demás.

Al surgir de la comunidad política en cualquiera de las formas de Estado que se han conocido, se le adjudica la tarea de satisfacer determinadas necesidades que revisten el carácter de públicas.<sup>35</sup>

Tomando en cuenta lo señalado por este autor, entendemos que puede servir como un criterio orientador, ya que delimita con precisión el alcance de cada una, toda vez que una necesidad individual concretamente determinada, puede convertirse en colectiva y aun en pública, tal como lo establece el autor en cita.

El Doctor Acosta Romero, señala que el Interés Público es perseguido por el Estado, pasando por encima de los intereses particulares o de grupos.

Interesante e importantes opiniones de los autores citados, en donde se emplean diferentes terminologías, sin embargo ninguno da una definición concreta de lo que es Interés Público, limitándose únicamente a explicarlo.

---

<sup>35</sup> DE LA BARZA, SERGIO FRANCISCO. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1985. Pág 18 y 19

Por otra parte la Legislación Mexicana, en ningún ordenamiento legal da una definición de lo que es el Interés Público, se concretan únicamente a mencionarlo, respecto a esto Acosta Romero señala lo siguiente.

"En mi opinión tendría que realizar un análisis de todo el contexto de la Ley, para ver si por la materia que trató ésta es de Interés Público, como evidentemente lo es la prevención de la contaminación ambiental, la salud y la salubridad general de la Nación, la defensa del débil en el consumo y muchos otros aspectos que interesan a la sociedad moderna, por encima del interés privado."<sup>36</sup>

Dentro de nuestra acepción el Interés Público se podría definir de la siguiente manera:

Es el bien común en donde el Estado aplica su potestad, su jurisdicción y autoridad a efecto de llevar a cabo obras en contra de un interés privado que reditúan un conjunto para beneficiar a toda la población sin distinción de clases.

## **2.- Elementos de Fondo**

Al haber concluido el análisis del concepto de Interés Público, procederemos a dar un concepto desde nuestro particular punto de vista, de cuales son los elementos de fondo del interés citado, mismos que ya se vieron al momento

---

<sup>36</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 1ª Edición, Porrúa, S.A. México, Pág. 881.

de dar nuestra definición de lo que es el Interés Público, como son el Bien Común y el conjunto de Bienes.

De tal manera, empezaremos a definir lo que es el Bien Común: Es lo que la colectividad requiere para su bienestar y así mantener la paz social, el libre y seguro desenvolvimiento de los grupos humanos.

Como se puede contemplar, el Estado es el encargado de satisfacer el Bien Común, porque esta es su función; en nuestra definición, al referirnos a la colectividad, queremos dar a entender a toda la sociedad, sin distinguir clase social, religión, sexo, tendencia política, raza, contemplando a todo habitante del país ya que todo individuo tiene derecho a una mejor condición de vida, mediante los servicios adecuados y necesarios, para garantizar su desarrollo dentro de la sociedad, como puede ser una mejor educación, alimentación, servicios públicos suficientes, un trabajo digno que le permita sufragar los gastos de él y de toda su familia, contando con lo suficiente para garantizar su subsistencia.

Y así cada miembro de la sociedad, no tendrá la necesidad de buscarlo por otros medios, y quebrantando con esta la seguridad de la comunidad en que se desarrolla; por otra parte, es indudable que cada persona cuenta con lo suficiente para su desarrollo, algunos miembros de la sociedad pueden tener una relación más compleja con los demás sujetos que lo rodean, pero así garantizará su desenvolvimiento dentro de un grupo social al que pertenece, para posteriormente ayudar al Estado a realizar sus fines principales.

En otro orden de ideas, para que la Administración Pública pueda dar cumplimiento a sus fines y pueda satisfacer el Interés Público, es necesario que

cuenta con los medios indispensables y así llevar a cabo tan importante función; a lo que nos estamos refiriendo, es al conjunto de bienes, ya que sin ninguna duda son la parte primordial para satisfacer el Interés Público de la sociedad.

Este conjunto de bienes pueden ser los que al Estado crea conveniente de acuerdo al grado de necesidades que se vayan presentando, debiendo tomar en cuenta las características de estas necesidades, así como también el tipo de bienes que se van a escoger para satisfacerlas, además, si la región del país en donde se presente una carencia, cuenta con los bienes suficientes para solucionarla; o sino buscarlos en otro lado que si cuenten con ellos.

En fin, el conjunto de bienes son las cosas materiales con las que se va a dar cumplimiento, a una necesidad, que tenga algún grupo de la sociedad de país, que este contemplado dentro del Bien Común, y así dar un debido cumplimiento al Interés Público.

## **B) Satisfacción de la Necesidad Pública**

La Necesidad Pública, es un sinónimo de Utilidad Pública, si realmente por medio de la expropiación, son cubiertas algunas necesidades de las que se presenten.

Empezaremos señalando que para que haya una expropiación, es necesario que se presente una causa de Utilidad Pública, y se lleve a cabo todo el procedimiento expropiatorio, hasta concluir la obra por la cual fue objeto, y que debe pasar por encima de todo interés privado, para que el objeto satisfactor calme una

necesidad preexistente, para tal efecto, se requiere que entre interés y la necesidad haya una cierta adecuación o idoneidad.

Así pues, la expropiación exige que haya una necesidad pública, y que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola. "No concurriendo esto, cualquier expropiación que se decrete respecto de un bien, es evidente y notoriamente inconstitucional, en virtud de que puede haber, en efecto, una necesidad pública que satisfacer, pero si la cosa material de la expropiación es inadecuada para satisfacerla, no existirá Utilidad Pública".<sup>37</sup>

Por otra parte, la necesidad pública debe ser concreta, específica y operar o registrarse en la realidad; en otras palabras, dicha necesidad debe ser objetiva, trascendental o real; o sea que sólo se afirme por la autoridad expropiadora, pero ésta debe ser justificada realmente.

Ninguna causa de Utilidad Pública puede inventarse, su invocación debe estar debidamente demostrada en la situación concreta en que se pretende que opere; dicho en otros términos, la autoridad expropiadora debe aplicar correctamente la causa de Utilidad Pública que la Ley prevea al caso concreto de que se trate, para lograr la concreta aplicación, se requiere que en el decreto expropiatorio se especifiquen, detallen o pomenoricen los hechos, circunstancias y elementos que concurran en la situación concreta sobre la que verse la expropiación, para constatar que tales hechos, circunstancias o elementos encuadran dentro del supuesto de la Utilidad Pública. Además, en el propio decreto

---

<sup>37</sup> BURGOA IGNACIO, Las Garantías Individuales, 23ª Edición, Editorial Porrúa, México D.F. 1991. PÁG 470

expropiatorio la autoridad que la expida, debe señalar las pruebas o estudios que la hayan llevado al convencimiento de que en la situación concreta funciona la causa de Utilidad Pública que se invoque.

### **C) El Interés Público y la Utilidad Pública**

A continuación procederemos a analizar la diferencia que existe entre el Interés Público y la Utilidad Pública.

Se considera que para aplicarse una causa de Utilidad Pública previamente establecida en la Ley, debe de existir primero un Interés Público consistente en la necesidad de la sociedad para la realización de una obra determinada.

Así, en este orden de ideas, el Interés Público trae consigo el Bien Común que es notorio, patente y manifiesto, que debe ser realizado bajo la potestad y jurisdicción de la autoridad, mediante la expropiación por causa de Utilidad Pública.

En ambos casos, tanto en el Interés Público como en la Utilidad Pública la Legislación Mexicana omite establecer de manera clara un concepto de estas figuras dejándolo a la interpretación de la Ley, así pues, estimamos que el Interés Público viene a ser lo que da origen a la Utilidad Pública, ya que si el primero no existiera no tendría razón de ser la segunda; dicho de otra manera, es necesario para que una expropiación opere, que la colectividad tenga la urgencia de alguna obra determinada que traiga consigo un bienestar concreto; de tal manera el Estado al darse cuenta de la urgencia busca la manera de canalizarla por medio de sus

diferentes instituciones, y después de tener totalmente localizada esa necesidad, el órgano Administrativo correspondiente la encuentra dentro de las diversas hipótesis establecidas en las Leyes que regulan la expropiación, o sea, dentro de las causas de Utilidad Pública que el Legislador creyó conveniente y que a su vez pensó que serían apropiadas a la realidad de nuestro país.

Así las cosas, a manera de conclusión, diremos que el Interés Público es el origen de la Utilidad Pública, ya que sin el interés de la sociedad, el Gobierno no podría cumplir con sus fines, por medio de la expropiación por causa de Utilidad Pública.

#### **D) Tipos de Utilidad Pública**

##### **1.- Nacional**

Dentro de la Utilidad Pública, existen tres divisiones de esta que son; la Nacional, Social y Colectiva, empezaremos analizando la Nacional.

Así pues, la Utilidad Nacional es básicamente las promulgaciones de decretos expropiatorios, en donde se sustituya en el goce del bien expropiado, para establecer o explotar un servicio público o para emprender una obra que reporte una Utilidad Nacional, aquellos en que los particulares mediante legal autorización, fuesen los encargados de localizar esos objetos, en beneficio de la colectividad, por otro lado, al expropiarse un terreno para fundar una colonia urbana, no puede decirse que se beneficiarán únicamente los particulares, sino también el Estado y el

Municipio a que pertenezca la colonia que se vaya a fundar, circunstancia por la cual queda satisfecho el concepto de Utilidad Pública.

Por otra parte al decretarse la "Expropiación de un terreno para el establecimiento de una colonia urbana, el fundamento de Utilidad Pública no sólo radica en el beneficio que van a recibir los que han pedido la expropiación, con el fin de poblar una colonia, sino el beneficio que el establecimiento de esa colonia reporta al Estado, al Municipio, a los vecinos inmediatos y a los habitantes de la ciudad en general."<sup>38</sup>

Se presenta la causa de Utilidad Pública que establece el artículo 27 de nuestra Carta Magna, cuando un terreno es afectado, no para el provecho exclusivo de una empresa paraestatal, sino para colaborar a la satisfacción de los fines propios del Estado, singularmente, la atención de necesidades colectivas de toda la unión completa.

De tal manera podemos decir, que la Utilidad Pública del Tipo Nacional, es la que comprende las tres esferas Gubernamentales, Federal, Estatal y Municipal, beneficiando con obras que permitan el desarrollo del país, como puede ser el caso de un servicio que permita mantener comunicada a la Nación, así como el transporte de alimentos que sean perecederos y todo tipo de mercancías, y la construcción de vías férreas y aeropuertos para tal efecto, y así dar cumplimiento a las fracciones I y II, de la Ley de Expropiación.

---

<sup>38</sup> DÍAZ BARRIGA, MIGUEL, Quinta Epoca, Tomo XXVII, PÁG. 319, y Tomo XLVI, pág. 1314, CIA. DE Tabacos de San Andres S.A. ltd, Apéndice 1958, pág, 743.

## 2.- Social

El siguiente tipo de Utilidad Pública es la Social, ya que la concepción Jurídica de la propiedad es contemplada también como una función social, permite que la expropiación pueda realizarse no sólo por causa de Utilidad Pública sino que también por razones de interés social, ya sea que el individuo no tiene derecho de conservar improductivos sus bienes, ni dañar las fuentes de trabajo o de consumo dañando con esto al bienestar general, de tal manera el Estado como administrador de los intereses públicos y del órgano destinado a satisfacer las necesidades populares, tiene el deber de intervenir con la energía y rapidez a fin de impedir que la propiedad fértil se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque.

Siendo procedente la expropiación de los medios de producción y consumo popular por razones de interés social, que va a resultar a la larga una verdadera Utilidad Pública la cual se puede dar satisfacción, no obstante, por los medios de economía privada.

La expropiación por razones de Utilidad Social, se caracteriza por la tendencia de un modo directo e inmediato de las necesidades de determinada clase social, pero inmediato o indirectamente a las de la colectividad, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada.

Sin embargo, el fomento y conservación de una empresa sólo será causa de Utilidad Pública que justifique su expropiación, si su funcionamiento bajo la administración privada es insuficiente o de plano ineficaz para satisfacer las necesidades colectivas a que estuviese destinado. De tal manera, para que esta no

quede sin satisfacerse, el Estado puede expropiarla sin contravenir el artículo 27 Constitucional.

La sola referencia a una empresa no es bastante para considerar que la expropiación tenga por objeto beneficiar o satisfacer una necesidad particular, pues la fracción IX del artículo 1º de la Ley de Expropiación de, determina que la empresa debe tener por objeto el beneficio de la colectividad.

Esto se comprende mejor, si se atiende a los principios de la descentralización por colaboración, que son el ejercicio de una función pública y la realización de esa función por un organismo privado. En ese tipo de descentralización se combinan el beneficio de la colectividad y la actuación de una empresa privada, como acontece cuando el objeto de la empresa es el de la prestación de un servicio público mediante concesión.

Por lo tanto, es inexacto que esta clase de empresas sólo tengan por fin el provecho exclusivo para sus propietarios o accionistas, puesto que la razón de su existencia no es otra que la de colaborar a la satisfacción de los fines propios del Estado, singularmente la atención de necesidades colectivas.

Estas finalidades también presentan ese carácter, tanto en el caso de que el acto expropiatorio afecte a la persona o entidad privada que la administre, como en el de que la expropiación comprenda bienes necesarios para lograr dichas finalidades.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> BURGOA, IGNACIO, Las Garantías Individuales, 23ª Edición, Editorial Porrúa, México D.F. 1991, PÁG. 469 Y 470

Concluyendo con esto, que la Utilidad Social esta contemplada en la Fracción IX del artículo 1º, de la Ley de Expropiación, que le da la facultad al Estado para expropiar empresas de cualquier índole que no produzca beneficio a la colectividad.

### **3.- Colectiva**

La Expropiación por razones de Utilidad Colectiva, obedece no solamente a los fines que debe cumplir la Administración de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad en caso de crisis, de trastornos graves, de epidemias o terremotos con las proporciones o los caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además de una verdadera necesidad de proveer con toda eficacia a la defensa de la soberanía o de la integridad territorial, dependiendo de la región del país en donde se presente la emergencia, como fue la emergencia suscitada en el Distrito Federal en el año de 1985, en donde el Ejecutivo Federal por medio de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y el Departamento del Distrito Federal se vio en la necesidad de declarar como causa de Utilidad Pública la satisfacción de las necesidades ocasionadas con motivo de los trastornos en ese año, por lo que se evaluó en ese entonces, las acciones de vivienda necesarias a favor de las muchas personas que fueron afectadas por dichos trastornos, así como el mejoramiento de los centros de población dañados por los presentados, la realización y conservación de los servicios públicos necesarios y la adopción de las medidas para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

Así podemos concluir que la Utilidad Colectiva se presenta en caso de emergencia y con el fin de satisfacer las necesidades de la sociedad en el momento

en que se presente éste, pudiendo encuadrar dentro de todas las fracciones del artículo 1º, de la Ley de Expropiación, a excepción de una causa de Utilidad Pública contemplada por este precepto.

### **E) Procedimiento Expropiatorio**

El procedimiento expropiatorio que se encuentra contemplado en la Ley de la materia, es el siguiente:

El Ejecutivo Federal, tanto en materia Federal como local, cuando se trate del Distrito Federal, encargará a la Secretaría de Estado o al Departamento Administrativo que corresponda, de realizar un estudio acerca del bien a expropiar u ocupar temporalmente en cuanto a su dominio, para cerciorarse de que efectivamente es útil para dar cumplimiento a una causa de Utilidad Pública, de las existentes en el artículo 1º de la Ley.

El procedimiento Administrativo de expropiación, se inicia sin formalidades de procedimiento estrictas, y aun sin audiencia del interesado, va destinado a que durante él se compruebe la causa de Utilidad Pública, que debe fundar el Decreto de expropiación.

Comprobándose la Utilidad Pública, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Estados, tramitarán el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, para que posteriormente se proceda a hacer su declaratoria respectiva.

Dicha declaratoria se hará publicándola en el Diario Oficial de la Federación, y el interesado será notificado personalmente, cuando se ignore el domicilio de estos, surtirá efectos de notificación personal a la segunda publicación del decreto expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación.

Con respecto a que en la Expropiación no se dé a los afectados el derecho de audiencia, no se viola la garantía establecida en el artículo 14 de la Constitución, salvo que la Ley de Expropiación hubiese fijado un procedimiento con audiencia previa del interesado, en cuyo caso sería necesario agotar ese procedimiento.

A continuación, presentamos las siguientes Jurisprudencias:

**“Expropiación, la Garantía de audiencia no rige en materia de”.**

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

**(Tesis Jurisprudencial 46, Apéndice 1917-1975 Primera parte pleno, p. 112, Quinta época).**

**EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE:** "En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta Fundamental".

Tomo LXII, Cía. Mexicana de Petróleo "El Aguila" S.A. pág. 3021

Tomo LXIII, Domínguez Vda. de Novoa Gertrudes, pág. 4022

Tomo LXIV. Tegil y Peón Alvaro de, pág. 3659

Tomo LXV. Tosas Crispina. pág. 3925

Tomo LXXIV, Cortés Alfonso Leopoldo. pág. 840

**(Apéndice al Tomo XCVII, Tesis 473. p. 901, Sexta época)**

"En general, la doctrina está conforme con este criterio, ya que la expropiación al igual que los impuestos, son actos de ejercicio de la soberanía y además, están expresamente consignados en la Constitución." <sup>40</sup>

Una vez que haya surtido efectos la notificación del decreto expropiatorio, los propietarios afectados podrán interponer dentro de los quince días hábiles siguientes, el recurso administrativo de revocación, ante la misma autoridad que haya tramitado el expediente de expropiación, y una vez que éste se hubiese resuelto negativamente, o en caso de no haberse interpuesto, la autoridad Administrativa que corresponda procederá a la ejecución de la declaratoria, salvo que se trate de satisfacción de necesidades colectivas, en caso de guerra o trastornos interiores del abastecimiento de las ciudades o poblaciones de viveres o

---

<sup>40</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Segundo Curso de Derecho Administrativo, 1ª. Edición, Editorial Porrúa S.A. México 1989. PAG. 436

de artículos de consumo necesario, o de procedimientos para combatir epidemias, epizootias (enfermedad infecciosa que ataca a un gran número de animales), incendios, plagas u otras calamidades publicas, o bien de medidas para evitar la destrucción de los elementos naturales o los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, pues en todos esos casos la ejecución de la declaratoria respectiva se hará sin esperar la interposición ni la resolución del recurso de revocación.

Ahora, si dentro de un plazo de cinco años, contados a partir de la publicación de la resolución de la expropiación en el Diario Oficial de la Federación, la autoridad Administrativa no destina el bien al fin de Utilidad Pública para el cual fue expropiado, el particular tiene derecho a que la Administración Pública le vuelva a transferir la propiedad de su bien, lo que se conoce con el nombre de reversión (artículo 9° de la Ley de Expropiación).

La Suprema Corte ha expresado sobre esta lo siguiente:

El artículo 9° de la Ley de Expropiación establece que si los bienes que han originado una declaratoria respectiva de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueren destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del termino de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trata, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio.

Ahora bien, la reversión puede reclamarla el quejoso con el solo hecho de demostrar que el inmueble relacionado no se ha destinado al fin para el cual fue expropiado.

**(Semanao Judicial de la Federación, Sexta época, Tomo XXVIII, pág. 21).**

Nuestra Carta Magna, establece que la expropiación sólo puede hacerse mediante Indemnización y esta se fijará conforme al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por este, de un modo tácito o por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución Judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Al presentarse controversia por el monto de la Indemnización, se hará la consignación ante el Juez correspondiente, se dará a las partes un término de tres días para que designen sus peritos, con el apercibimiento que de no hacerlo, serán nombrados por el Juez en rebeldía, mismo procedimiento se seguirá en caso de necesitar un perito tercero en discordia en caso de que el Juez nombre algún perito, no procederá ningún recurso en contra de dicho auto; si algún perito no pudiese continuar con su cargo, se hará nueva designación dentro del término de tres días por quienes corresponda, cada parte cubrirá los honorarios del perito que hayan nombrado, y los del tercero por ambas.

El Juez fijará un plazo que no excederá de sesenta días para que los peritos rindan su dictamen, si los peritos están de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito, el Juez de plano fijará el monto de la Indemnización; en caso de inconformidad, llamará al tercero en discordia para que dentro de un plazo que le fije, que no excederá de treinta días, rinda su dictamen. Con vista de los dictámenes de los peritos, el Juez resolverá dentro del término de diez días lo que estime procedente.

Contra la resolución Judicial que fije el monto de la Indemnización no cabe ningún recurso, procediendo inmediatamente al otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el interesado o en su rebeldía, por el Juez.

Si la ocupación fuere temporal, la Indemnización quedará a juicio de peritos, y a la resolución judicial lo mismo se observará en el caso de limitación de dominio.

La Indemnización será cubierta por el Estado cuando el bien expropiado pase a su patrimonio y cuando este pase a poder de persona distinta del Estado será esta la que cubrirá el importe de la Indemnización. La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la Indemnización deberá pagarse, los que nunca abarcaran, un plazo mayor de un año.

#### **F) La problemática de la Utilidad Pública.**

Para terminar nuestro estudio sobre la expropiación, estimamos prudente realizarle una crítica tanto a esta figura Jurídica, así como a la Utilidad Pública, que es la que le da origen.

Dicha crítica se basará en la Ley de Expropiación.

Empezaremos por señalar que este ordenamiento legal carece de un procedimiento por medio del cual la Administración Pública, determine una causa de Utilidad Pública, por que no basta el hecho de establecer las hipótesis de Utilidad Pública, sino que, pensamos que se debe de realizar un estudio a conciencia para poder promulgar un decreto expropiatorio; a propósito, cabe señalar el siguiente criterio Jurisprudencial.

#### **EXPROPIACIÓN, PRUEBA DE LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA.**

Para que la expropiación de bienes de propiedad privada se ajuste a los conceptos constitucionales, es menester que las autoridades que la realicen comprueben la existencia de la causa de Utilidad Pública que la haga necesaria, siendo indispensable para ello una prueba basada en datos objetivos y ciertos, y no en simples apreciaciones subjetivas y arbitrarias, de otra manera no se justifica la utilización por parte del Estado, del procedimiento extraordinario de expropiación, para obtener los bienes que necesita a efecto de satisfacer las necesidades colectivas que están a su cargo; esto es, uno de los principales requisitos para que proceda la expropiación es el de que la Utilidad Pública quede demostrada, no bastando el hecho de que la autoridad responsable lo afirme, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esa utilidad.

**Amparo en revisión 3240/157. Jorge Luis Palomeque de Hermida, 13 de Noviembre de 1957.**

Por lo que es bastante claro que muchas expropiaciones se han realizado sin tener datos suficientes para poder establecer que hayan sido necesarias, y que a futuro no traen consigo el beneficio que la colectividad necesitaba, todo esto es consecuencia de no contemplar la Ley de la materia, para poder determinar un procedimiento idóneo para establecer la causa de Utilidad Pública indispensable para la Expropiación.

Por lo que respecta a las causas de Utilidad Pública señaladas en el artículo 1° de la Ley de Expropiación, manifestamos lo siguiente.

Las fracciones I, II y III se refieren a la satisfacción de servicios públicos, la primera habla de una manera muy general de estos, mientras la segunda señala los servicios encaminados a una mejor transportación y por lo consiguiente una libertad de tránsito más segura dentro del país, así mismo la tercera fracción del citado artículo, enfatiza de una manera más clara sobre la satisfacción de los servicios públicos, contemplando las necesidades quizá, más apremiantes en el momento de la promulgación, de la Ley de la materia, hay que recordar que dicha fracción fue reformada por decreto el 29 de diciembre del 1949, publicado en Diario Oficial de la Federación el 30 del mismo mes y año.

Pero creemos que estas fracciones necesitan ya una reforma para que sean adecuadas a las realidades que enfrenta nuestro país en estas épocas.

Pasando a la fracción IV, se nos hace ilógico que se tome como Utilidad Pública la conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional,

en virtud de que lo establecido en este supuesto no ocasiona ningún provecho a la colectividad, por que el hecho de conservar en buen estado lugares de importancia histórica para el país, debe ser tratado por otro tipo de Legislación especializada y no por una Ley que debe ser aplicada en beneficio de la sociedad, para aliviar las más sensibles carencias de ésta.

Por lo que respecta a las dos siguientes fracciones V y VI del tan multicitado artículo 1° de la Ley de Expropiación, estas establecen como causa de Utilidad Pública la satisfacción de las necesidades colectivas, en caso de emergencia nacional, circunstancias que deben estar plasmadas en un ordenamiento legal, pero no el que regula la Expropiación.

Si bien es cierto que en caso de guerra o trastornos interiores, el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesarios y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias (enfermedades contagiosas que atacan a un gran número de animales), incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas, así como la utilización de los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública; son acontecimientos que deben de ser enfrentados de una manera rápida y eficaz, toda vez que por ser sucesos que se presentan de manera inesperada, deberían estar contemplados en otra Legislación que permita hacerles frente, lo más pronto que se pueda e impedir que causen mayores estragos, de los que se hayan provocado por estos eventos.

A mayor abundamiento, como ya se mencionó anteriormente, es necesario que exista un procedimiento por medio del cual el Estado determine una causa de Utilidad Pública, para llevar a cabo una expropiación, de tal manera que

las hipótesis establecidas como causa de Utilidad Pública en las fracciones V y VI de la Ley de Expropiación serían materialmente imposibles de cumplir con el procedimiento que se menciona, en virtud de que como ya también se dijo, las hipótesis previstas en estas fracciones, es necesario enfrentarlas con rapidez, por lo que sería imposible cumplir con el procedimiento en comento.

Pasando a la fracción VII del precepto en estudio, en donde se contempla como causa de Utilidad Pública: la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación, nos parece que dicha circunstancia, se plasmó en la Legislación de Expropiación, para evitar que nuestros recursos naturales fueran explotados por extranjeros, sin que se produjera ningún beneficio para el país, toda vez que en la época de promulgación de la Ley de Expropiación, que fue en el año de 1936, casi todas nuestras riquezas naturales eran propiedad de un grupo muy reducido de empresas, cuyo capital era de personas no nacionales.

Siendo así que dicha causa fue el principal sustento legal, para llevar a cabo la Expropiación Petrolera, realizada el 18 de marzo de 1938, por lo tanto pensamos que dicha fracción ya cumplió su cometido, por lo mismo debe ser adecuada más a la realidad actual que necesita la Nación.

La fracción VIII, habla que será causa de Utilidad Pública, 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, el contenido de esta fracción nos parece adecuado, en virtud de existir en algunas partes del país una gran pobreza, mientras un selecto grupo de la población de ciertas ciudades de la Nación, son los que tienen la riqueza acaparada, pensamos que el propósito del Legislador al señalar como causa de

Utilidad Pública la establecida en esta fracción, era el lograr una mayor justicia y equidad social, circunstancia que todavía no se ha logrado en nuestros días; (o será que realmente no se ha querido?).

A su vez la fracción IX cita como Causa de Utilidad Pública, la creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad. circunstancia que es parecida a la señalada en la fracción anterior, ya que se busca por medio de la expropiación el mejoramiento de la condición de vida de una determinada clase, mediante la creación de fuentes de trabajo, buscando su desarrollo mediante la creación, fomento o conservación de una empresa, por que bajo el estricto sentido de esta disposición, todas las empresas podrían ser expropiadas, ya que no hay ninguna cuya actividad no produzca un beneficio a la colectividad, pues ésta satisface sus necesidades mediante una multitud de objetos elaborados o traficados por establecimientos económicos privados.

Siguiendo el criterio adoptado por esta fracción, atendiendo a la circunstancia de que las necesidades de la colectividad, como suma de individuos, se satisfacen mediante los objetos múltiples elaborados por empresas particulares, todas las empresas podrían ser expropiadas bajo el pretexto de proveer a su fomento o conservación.

Por lo que respecta a la X fracción, la cual establece como causa de Utilidad Pública, las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, más que nada, nos parece que se pretendió por parte del Legislador, el tratar de impedir de una manera preventiva, que por un accidente de la naturaleza, la colectividad sufriera daños irreparables, circunstancia que nos parece ilógica ya que

hay ciertos fenómenos naturales, que se presentan de una manera inesperada, como es el caso de un terremoto, por lo cual si se pueden realizar obras destinadas para que ayuden a que algunos fenómenos naturales no provoquen graves e irreparables daños, como por ejemplo, una presa para evitar inundaciones por constantes lluvias, que probablemente en su construcción puedan resultar afectadas algunas personas y por lo tanto el bienestar de la colectividad misma.

La fracción XI, establece como causa de Utilidad Pública, la creación o mejoramiento de centros de población y sus fuentes de vida, aquí si nos parece bastante adecuado que esta sea considerada como causa de Utilidad Pública, porque esto sí se realiza directamente en beneficio de la colectividad.

Por lo que respecta a la última fracción, remite a las leyes especiales, que no serán analizadas en este trabajo, toda vez que este se basa únicamente en la Ley de Expropiación.

En dicho ordenamiento legal, se mencionan los tipos de ocupación que existen en la expropiación, después de la declaración realizada por el Ejecutivo Federal; a nuestra forma de ver, se prevé de una manera adecuada las diferentes maneras de ocupación, siempre estando de acuerdo con las causas de Utilidad Pública, siendo estas temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos del dominio.

Como se puede ver, la Ley de Expropiación no regula la garantía de audiencia, toda vez que la figura Jurídica en estudio, es una de las excepciones a la garantía de audiencia, en virtud de que como lo establece el artículo 27 Constitucional, las expropiaciones serán por causa de Utilidad Pública, por lo cual el

Presidente de la República o los gobernadores de los Estados, en su caso, pueden con apoyo en la Ley, dictar el decreto expropiatorio antes de que el particular afectado haga valer algún medio de defensa, la que sin embargo, puede ser previa, según lo consigne el ordenamiento que regule dicho acto de autoridad, puesto que el párrafo segundo de la fracción VI, de dicho precepto, remite a la Legislación Secundaria Federal, la determinación de los casos de Utilidad Pública, por lo que puede ser ocupada la propiedad privada y de acuerdo con la autoridad Administrativa se hará la declaración correspondiente.

Esta excepción ha sido confirmada por la Jurisprudencia de la Suprema Corte en las Sigüientes tesis:

**“EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN, NO RIGE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.-** En materia de expropiación, no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta Fundamental”.

**Apéndice al Tomo XCVIII, Tesis 468, Tesis 97 de la compilación 1917-1965 y 391 del Apéndice 1975, Segunda sala. Informe de 1970, tribunal Pleno Pág. 288 a 289. Tesis 33 del Apéndice 1985 pleno.**

**“EXPROPIACIÓN LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.-** No es necesario que el artículo 27 Constitucional establezca textualmente la excepción al principio general de la audiencia previa, porque, si bien es cierto que el artículo constitucional establece en general dicha garantía, no hace referencia expresa a su vigencia en materia Legislativa y no ha sido esta

Suprema Corte quien ha reconocido su obligatoriedad al respecto con algunas limitaciones entre las que se encuentra precisamente la expropiación. En efecto el artículo 27 Constitucional previene que las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de Utilidad Pública y mediante Indemnización y que las Leyes de los Estados, en sus respectivas Jurisdicciones determinarán los casos en que sea de Utilidad Pública la ocupación de la propiedad Privada, tocando a las autoridades Administrativas, hacer de acuerdo con esas Leyes, la declaración correspondiente, por tanto al no incluir entre las condiciones necesarias para la procedencia de la expropiación, la previa audiencia del interesado, lógico y jurídico reconoce que no rige en la materia de que se trata, a mayor abundamiento debe decirse, que en la mayoría de los casos la expropiación obedece a circunstancias urgentes que requieren una determinación rápida, la cual no podría tener lugar, si fuere necesario dar intervención a la autoridad judicial, cuyos procedimientos y trámites son tardados”.

**Amparo en Revisión, 2805/1962 promovido por la Compañía Electrónica Sinaloa S. A. Junio 22 de 1965, 15 votos Semanario Judicial.**

Las notificaciones de una declaratoria de expropiación serán hechas de manera personal a los afectados, esto siempre y cuando se conozca el domicilio de los interesados, y si se desconoce el domicilio de estos, surtirá efectos de notificación personal la segunda publicación realizada en el Diario Oficial de la Federación, pero se estima que no únicamente el decreto expropiatorio se debe dar a conocer por medio del Diario Oficial de la Federación, sino también en los diarios de mayor circulación, como se hizo el decreto expropiatorio del 10 de octubre de 1985, en donde se expropiaron inmuebles de la Ciudad de México para beneficiar a los afectados por los sismos ocurridos en la capital del país en septiembre de ese mismo año; ya que mucha gente no tiene acceso al Diario Oficial de la Federación.

En la Ley de Expropiación se establece como el único recurso en contra del acto expropiatorio, el de revocación, que deberá hacerlo valer el particular afectado dentro de los quince días siguientes, a que haya surtido efectos la notificación practicada del decreto expropiatorio, ante la misma autoridad que la haya emitido ya sea de carácter Federal o Local.

Pero existe un gran problema, toda vez que en la mayoría de los casos en que se intenta hacer valer dicho recurso, la mayoría de las ocasiones recae ante la misma autoridad que ha dictado un acto de molestia, por lo que el particular se encuentra en cierta desventaja, toda vez que la unidad encargada de darle trámite y en su momento oportuno resolverlo con cierta parcialidad casi siempre lo hace a favor de la autoridad emisora, y por la regular termina confirmando la resolución impugnada.

Por lo que en virtud de haber confirmado el acto expropiatorio, la autoridad procederá a la ejecución y ordenará la ocupación del bien expropiado para proceder a dar cumplimiento a la causa por la que se expropia dicho bien.

En lo que si no estamos de acuerdo, es que en los casos señalados comprendidos en las fracciones V, VI y X del artículo 1° de la Ley, después de haberse realizado la declaratoria, el Ejecutivo Federal podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación, sin que la interposición del recurso sea un obstáculo, ya que como la dijimos anteriormente en el contenido de las fracciones V y VI del multicitado artículo 1° de la Ley de Expropiación, deberán ser contemplados por otra Legislación y por otra figura Jurídica que no sea la Expropiación, ya que para nosotros la expropiación debe traer, beneficios perdurables y no sólo el de solucionarse los casos de emergencia nacional o cuando cesen éstos.

Por otra parte ya dijimos que el contenido de la fracción X debe ser considerada de Utilidad Pública, como prevención y no como de solución.

Por lo que respecta a la reversión, figura por la cual el particular afectado podrá recuperar el bien que perdió por la expropiación, en el transcurso de 5 años, si en este tiempo las autoridades no lo destinaron a cumplir con las causas de Utilidad Pública por las que fue expropiado, el problema que se presenta, es que si el particular al recuperar su bien tendrá que reintegrar lo que se le pagó de Indemnización, hay que recordar que el tiempo que tiene la autoridad para cubrir el monto total de la Indemnización es de un año, lo que es un poco ilógico, toda vez que en algunas ocasiones la ocupación de lo que haya sido expropiado es de manera inmediata o en algunos casos la ocupación es parcial, por cual una vez decretada ésta, el particular ya no puede hacer ni decidir respecto del bien que haya sido desposeído, del tal manera que puede suceder que se presente ésta, sin que el particular sea indemnizado inmediatamente.

Ahora bien, si el particular fue indemnizado antes de que se presente la reversión, nosotros consideramos, que éste si debe reintegrar el monto de la misma, en el supuesto de que no se lleve acabo la expropiación; pero si esta si se realiza y no ha sido cubierta la indemnización, consideramos prudente que el Ejecutivo Federal, de una especie de compensación, a los particulares por el tiempo que fue privado de su bien.

En la mayoría de los casos, antes de que transcurra el término perentorio de cinco años para que se presente la reversión, la Administración Pública, de manera hábil y abusando de su autoridad en muchas ocasiones, por medio de otro decreto expropiatorio, evita que los bienes regresen a sus anteriores dueños.

Pasando al problema de la Indemnización de la expropiación, es claro que el principal conflicto de ésta, es el monto que se pagará por ella, la Ley de expropiación es categórica al señalar en su artículo décimo en la cantidad ha pagar como Indemnización será la del valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

Circunstancia que nos parece irreal e injusta, porque como bien es sabido aquí habría que cuestionar quien será el encargado de fijar dicho valor, así mismo el cual, se señala un procedimiento por el cual se podrá contravenir el monto de la Indemnización tanto en la Ley de Expropiación, como el Código Federal de procedimientos civiles, dicho procedimiento se llevará a cabo ante el Juez que corresponda, y en ambos ordenamientos se omite establecer el Juez que por materia será encargado de resolver dicha controversia, por lo cual se considera que por ser la expropiación un procedimiento administrativo, el Juez competente sería un Juez de Distrito en materia administrativa de lo cual un particular cualquiera no tiene un conocimiento cierto, lo cual representa un problema para éste.

En caso de que se presente dicha polémica, será el Ministerio Público Federal el que se encargue de solicitar la intervención Judicial, (Artículo 522, Código Federal de Procedimientos Civiles) o sea que ni tan siquiera se le da al particular ese derecho.

De la promoción, se correrá traslado al expropiado para que este designe a su perito, y si está conforme con la proposición realizada por el Ministerio Público Federal se procederá a indemnizar; y en el caso de que sea necesario el peritaje de un tercero en discordia, cuando el Juez tenga el conocimiento de los

dictámenes realizados, por los peritos de ambas partes, si estos no discrepan más de un diez por ciento, se pasará a esperar que el Juez establezca un plazo conveniente al perito tercero en discordia para que éste realice su peritaje y en un término no menor de diez días, el Juez resolverá lo que estime prudente, contra esta resolución no procederá ningún recurso, pero para recurrir esta situación la vía idónea será el Juicio de Garantías, en cuanto al procedimiento seguido para fijar la indemnización.

El artículo 27 Constitucional establece el vocablo "mediante" al referirse al tiempo en que será pagada la Indemnización, la Ley de Expropiación señala que no se excederá más de un año para que sea liquidada la Indemnización, por lo cual nosotros consideramos que debe ser un tiempo prudente contemplando las diferentes circunstancias, por ejemplo si la ocupación es de manera inmediata, también así debería ser pagada la Indemnización y no esperar un plazo absurdo para cubrirla, esto va en concordancia con la siguiente Tesis Jurisprudencial.

**"EXPROPIACIÓN. INDEMNIZACIÓN EN CASO DE.-** Como de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, la Indemnización en caso de expropiación es una garantía constitucional, para que esa garantía sea efectiva, es necesario que la Indemnización deba resarcir los perjuicios que sufra el dueño de la cosa expropiada, no sea ilusoria, sino real y oportuna, y para ello es indispensable que esa Indemnización se haga sino, en el momento preciso del acto posesorio, por el cual la autoridad dispone del bien expropiado, si a raíz de haberse ejecutado ese acto, que deberá decretarse bajo esa condición constitucional; y para alcanzar tal fin, es indispensable que el pago correspondiente se haga sin más dilatación que la necesaria, para fijar legalmente el monto de lo debido, por lo que es evidente que el fijar un plazo para el pago de esa Indemnización, hace que ésta sea

verdaderamente ilusoria y en tal caso, contraria al texto y espíritu del Artículo 27 Constitucional, ya que el indemnizado, en realidad, no puede disponer en ese largo tiempo del total del dinero, sino sólo de pequeñas cantidades de dinero, que no le sirven en lo absoluto para resarcirse de los daños que ha sufrido con la pérdida de su propiedad".

**(Semanao Judicial de la Federación Quinta Época. Tomo XLIX, p. 1.804)**

El monto de la Indemnización es pagado en dinero en efectivo, mediante cheques girados por la tesorería de la Federación, pero consideramos que la Administración Pública Federal, debe buscar otra manera para liquidar, como por ejemplo, la compensación de impuestos, esta podría ser una forma de poder tener un ahorro en los gastos que hace la Federación en las constantes Expropiaciones que ha estado llevando acabo.

Con esto esperamos haber especificado, los conflictos que se pueden presentar por la aplicación de una Ley que fue realizada con fin de promulgar la expropiación petrolera, y que no ha sido revisada como es el caso de muchas otras leyes que son obsoletas, ya que el citado ordenamiento de expropiación, es obsoleta en cuanto a las necesidades que se presentan en nuestros días y por lo que consideramos prudente una reforma a fondo de la Ley de Expropiación.

#### **G) Recurso de Reversión.**

Retomando algunas consideraciones evidenciadas a lo largo del presente trabajo, ahora corresponde avocarnos a establecer específicamente en cuanto al

concepto del Recurso de Reversión, su naturaleza jurídica, esto contemplando el despliegue de consecuencias que se derivan de su ejercicio, una vez que se ha determinado por parte del Estado, llevar a cabo la privación del bien en perjuicio del afectado para su ocupación.

Ya que en un principio se dejó entrever que "reversión" viene de "revertir", que es restituir una cosa al estado que tenía, pero es conveniente dar un concepto de ella, para después entender cuál es su naturaleza jurídica, así tenemos que entre los más ilustres autores y estudiosos de la materia como lo es el Profesor Ernesto Gutiérrez y González, la acepción que le designa a este concepto es el siguiente:

"REVERSION ES EL DERECHO QUE TIENE UNA PERSONA, A LA CUAL EL ESTADO LE PRIVO DE LA PROPIEDAD DE UN BIEN Y SE CONVIRTIÓ EN PROPIETARIO SUJETO A PLAZO RESOLUTORIO, PARA EN PRINCIPIO SATISFACER CON ESE BIEN UNA NECESIDAD PÚBLICA, Y SI NO LO HACE EN EL PLAZO QUE LE CONFIERE LA LEY, SE RESUELVA ESA PROPIEDAD DEL ESTADO, Y EL BIEN VUELVA A SER PROPIEDAD DEL PARTICULAR QUE EJERCITA EL DERECHO" <sup>41</sup>

El derecho de reversión, consiste en la recuperación de los bienes expropiados al afectado; sin embargo, si transcurrido un plazo de cinco años, a

---

<sup>41</sup> GUTIERREZ Y GONZALEZ ERNESTO, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1993, pág. 847.

partir de la publicación de la resolución de expropiación en el Diario Oficial de la Federación y notificado personalmente ese acto al particular, la autoridad administrativa no destina el bien a cumplir el fin de utilidad pública para el que fue expropiado, el particular interesado tiene la obligación de devolver a la administración pública las cantidades que haya recibido por concepto de indemnización.

Este derecho representa una forma de hacer cumplir oportunamente sus obligaciones a los servidores públicos, en especial en lo concerniente a la prestación de servicios, construcción y ampliación de obras públicas, y en las cuales esté de por medio una expropiación de bienes propiedad de los particulares, y si la razón fundamental de este último acto, es cumplir con una causa de utilidad pública, pues entonces la afectación de los intereses privados llegará hasta sus esenciales consecuencias, y en caso de no hacerse así, que la misma norma jurídica ponga un remedio y hasta un escarmiento a la autoridad responsable, y esto es lo que vemos con el derecho de reversión, más aún debería aplicarse una sanción administrativa a la dependencia u organismo que no haya cumplido con la causa de utilidad pública, para que de esta forma se alcance más eficacia en el desarrollo de las funciones públicas.

La Ley de Expropiación de la Federación, lleva muchos años de vigencia, y no obstante que varias de sus disposiciones operan en la actualidad y para el futuro de nuestro país, resulta obsoleta, se requiere de una nueva legislación en la materia que sea congruente con la vida política, social y económica de los

mexicanos, sobre todo que se ajuste a los cambios del sistema de Gobierno, contemplando en nuestra Ley Suprema, pues la citada compilación es observable en la Federación y en el Distrito Federal; el procedimiento relativo a la tramitación y resolución del recurso administrativo de revocación debe ser más explícito, ilustrativo y eficaz en la práctica ya que genera mucho que desear; deben darse mejores bases para cubrir el monto de la indemnización, para que sea más justa y con intereses en favor de los afectados, cuando ello se determine que sea a plazo de un año; que el juicio pericial, cuando se controvierta el monto de la indemnización, sea tramitado ante el Tribunal Fiscal de la Federación y en un término más breve, y no ante los tribunales judiciales federales; que se reglamenten otras formas para cubrir el monto de la indemnización, dado que en la ley vigente solamente se habla del pago en dinero o especie, ello para conveniencia de ambas partes; que se establezcan sanciones administrativas y en su caso judiciales, para las autoridades administrativas que no cumplan oportunamente con la causa de utilidad pública que le dio origen a la expropiación, concretamente que se enumeren las infracciones y sanciones administrativas, así como se reduzca el tiempo para poder hacer efectivo el recurso de reversión, entre otras tantas cuestiones que se requieren para actualizar las normas relativas a la expropiación.

Como sistema comparado, la Ley de Expropiación para el Estado de México, fue expedida el 16 de enero de 1996, publicada en la Gaceta del Gobierno del mismo Estado el 17 de enero de 1996, para entrar en vigor al día siguiente, quedando abrogada su antecesora que fue publicada en el referido periódico oficial local, el 20 de Diciembre de 1941, es reglamentaria de la fracción VI segundo

párrafo del artículo 27 de la Constitución Política Federal y de la fracción XXX del artículo 77 de la Constitución Política del Estado libre y soberano de México, en cuanto que es una facultad y obligación del Gobernador del Estado determinar los casos en los que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y decretar la expropiación en los términos de la misma ley.

En su artículo 5 se establecía "el pago de la indemnización por expropiación será igual al valor comercial que corresponda al bien que se trate y que determine el Instituto de Catastro tratándose de bienes inmuebles, en cuyo caso no podrá ser menor al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras. En cuanto a bienes muebles, el valor será fijado por la autoridad mediante estimación pericial", Actualmente lo contempla el artículo 10 de la Ley de Expropiación.

En la misma ley es visible, que podrán solicitar la expropiación las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos del Poder Ejecutivo; los Ayuntamientos y, sus organismos auxiliares en el ámbito de su competencia; y, las organizaciones de ciudadanos constituidas en términos de ley, a través del Ayuntamiento del Municipio respectivo.

En su norma 7 se estatuye: "El escrito por el que se solicite la expropiación, deberá dirigirse al Gobernador del Estado por conducto de la Secretaría General de Gobierno y contendrá los siguientes requisitos: nombre y domicilio del solicitante; los motivos que sustenten la solicitud, la causa de utilidad pública que se considere aplicable; los beneficios sociales derivados de la

expropiación; las características del bien que se pretende expropiar; ubicación, superficie, medidas y colindancias; nombre y domicilio del propietario; y el plazo máximo en el que deberá destinarse el bien expropiado a la causa de utilidad pública."

En cuanto al Recurso de reversión, la legislación local prevé que deberá ejercitarse dentro de un plazo de dos años, contados a partir de la fecha en que sea exigible, es decir, a la fecha en que haya vencido el tiempo máximo (cinco años) para que el bien se destine a la causa de utilidad pública, ese plazo debe concretizarse en el decreto de expropiación.

Para combatir vicios formales o de fondo que se registren en el procedimiento de expropiación o en la resolución conducente, debe hacerse por el agraviado el recurso administrativo de inconformidad contemplando en los artículos 186 al 198 del Código de Procedimientos Administrativos del mismo Estado, siguiendo las formalidades, los trámites y todos los requisitos contenidos en esos preceptos jurídicos, de tal manera que con este medio de defensa, el particular debe tener la seguridad jurídica esperada ante las desviaciones o ilegalidades en que puedan incurrir las autoridades administrativas estatales y que se relacionen con la materia en estudio.

#### **H) Efectos jurídicos del Recurso de Reversión**

En función de los beneficios que conlleva el ejercicio del Recurso de Reversión ante el decreto expropiatorio, la situación que se genera para el particular

es bastante limitada o restringida, pues como ha quedado puntualizado en repetidas ocasiones, el Estado conforme a la ley, dispone de un plazo de cinco años para hacer la aplicación del bien expropiado a la satisfacción de la necesidad pública.

Así el artículo 9º de la Ley de Expropiación determina 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 cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados”.

Por ejemplo, si el Estado expropió un predio, para ampliar la calle y resolver el problema de embotellamiento del tráfico vehicular, y dar conexión a una carretera, si el Estado en los cinco años siguientes a la fecha en que se efectuó el acto expropiatorio, no aplica el bien expropiado a satisfacer, eso que se dijo que era una necesidad pública, el afectado puede iniciar el procedimiento de reversión, para el efecto de que se le devuelva, el que fue su inmueble.

Para lo cual, si el Estado no hace esa aplicación en el lapso de cinco años, el particular puede ejercitar su DERECHO DE REVERSIÓN, que implica que tenga derecho para pedir al Estado, la devolución del bien que fue de su propiedad, y volver a ostentar ésta como suya,

Sin embargo, los efectos o beneficios de dicho Recurso son mínimos o nulos ante el termino que marca la Ley para poder ejercitarlo, pero de verdad lo que más afecta a los particulares, es la falta de aplicación de la ley de los servidores al servicio del Estado que hacen las leyes para sus fines, pero que se olvidan que deben ser servidores del pueblo por lo que las leyes son para el pueblo; los señores legisladores le dan al particular el derecho de REVERSIÓN, y si éste lo ejercita, tal vez obtiene la devolución de su bien, pero por otro lado los legisladores no pensaron en ESTABLECER INDEMNIZACIÓN ALGUNA A SU FAVOR POR TODO EL TIEMPO QUE SE LE PRIVÓ DE LA COSA QUE VUELVE A SER DE EL, SIN IMPORTAR LA SITUACIÓN FÍSICA EN QUE SE LE DEVUELVE y que no será desde luego en el estado que tenía cuando al particular se le privó de la propiedad.

En este caso el legislador, por elemental sentido de justicia, debió de establecer y prever, que al devolverse el bien al particular después de cinco años, más los que le haya llevado el procedimiento para ejercitarse la acción de reversión, y que no será menos de un año adicional, se le debe pagar también una suma de dinero a TÍTULO DE REPARACIÓN DE DAÑOS Y DE PERJUICIOS, los primeros por los que reporte la cosa que ahora vuelve a su propiedad, y los segundos por los frutos que dejó de percibir.

Es urgente que se reforme la Ley de expropiación, o se expida una nueva, en la cuál se consideren los derechos de los expropiados, y no sólo se atienda a lo que los legisladores creen que debe beneficiar al Estado.

**J) La injustificada naturaleza en la determinación de la causa de utilidad pública.**

Como parte medular del presente trabajo, es conveniente hacer hincapié en los deficientes argumentos que en la mayoría de los casos el Estado funda sus resoluciones para decretar la expropiación, en un supuesto beneficio de la colectividad, para lo cual, a continuación, se expondrán las circunstancias que se presentan alrededor de este suceso y que dan lugar a establecer la injustificada naturaleza en que se llega a sustentar dicho fenómeno social.

Se ha dado con bastante frecuencia y así sucede, que cuando los funcionarios que deben aplicar el bien a la satisfacción de la necesidad pública, ven que ya han pasado algunos de los cinco años que tienen para realizar esa aplicación, y aún no tienen para cuando hacerlo, a efecto de que el particular que fue afectado no ejercite la reversión, en muchas ocasiones aplican ese bien a otra finalidad diversa, con el objeto de que ya no transcurran los cinco años.

Así, si el predio, objeto de expropiación no se ha aplicado en dos o tres años a satisfacer la necesidad pública, los funcionarios que pidieron al Presidente de la República firmara el decreto de expropiación, consideran que como ya ellos tienen en nombre del Estado ese bien, pueden disponer del mismo para otros fines, y así no devolverlo a los cinco años, y por ello consideran que se puede destinar a instalar en ese predio.

En este caso, el afectado por la privación de su predio, tendría todo el derecho de ejercitar la acción de reversión, y la nulidad de la decisión del Estado por conducto de esos funcionarios que cambiaron el destino del bien expropiado, pues precisamente en el decreto expropiatorio se determina con todo cuidado, cuál es la causa de utilidad pública, y la necesidad a satisfacer, y si como se dice, funcionarios pretenden cambiar el destino de la cosa expropiada, están cometiendo un acto ilícito.

Si se tratara de cambiar el destino de la cosa, sería necesario que se volviera a expedir un nuevo decreto expropiatorio, determinando la nueva causa de utilidad pública, y demostrar que sólo con ese bien puede ser satisfecha la necesidad pública, y mientras ello no se hiciera, no sería posible lícitamente hablando, que esos funcionarios en nombre del Estado cambiaran a su gusto el destino del bien expropiado.

De lo anterior, adicionalmente se realiza una severa crítica al sistema de la Ley de Expropiación, en cuanto al lapso a aplicar el bien a la necesidad pública.

Ya que consideramos desde nuestro particular punto de vista, que una de las fallas más serias a la justicia por parte del legislador, es la que se comete en esta Ley de expropiación, cuando se confiere al Estado un plazo de cinco años para aplicar el bien a la satisfacción de la necesidad pública.

Esto en razón de que en primer término y una vez que se constató la existencia de una necesidad pública, y se llega hasta el acto de expropiación, por

elemental razón se debe entender que el Estado debe aplicar el bien, ahora ya de su propiedad, a satisfacer la necesidad pública en el menor tiempo posible, toda vez que se trata de una necesidad, por lo que de lo contrario sería ilógico y contradictorio el sentido de la expropiación o la finalidad de ésta.

Sin embargo, el Estado por conducto del legislador de la Ley de expropiación, comete uno de sus más graves desaciertos e injusticias: Parece que olvidó que las necesidades, si son públicas y se encuadran en una causa de utilidad pública, no pueden esperar un largo lapso para ser satisfechas.

Si la satisfacción de una necesidad no se hace en breve plazo, no cabe pensar que se está frente a una causa de utilidad pública, no obstante que se invoque algunas de las hipótesis previstas en el artículo 1° de la Ley.

Por ejemplo, si se llega a dar el caso de que se expropiaran varias casas de una misma calle, para dar fluidez al tránsito de automóviles y resulta que pasan los años sin que se amplíe la avenida, entonces una de dos: o son unos irresponsables los funcionarios que deben aplicar el bien que fue del particular a la satisfacción de la necesidad pública, y no lo hacen, y dejan la necesidad sin satisfacción rápida, o bien, los funcionarios que hicieron los estudios para que el presidente de la República firmara el decreto expropiatorio, son unos imprudentes e insensatos que no conocen al haber estimado que era necesario ampliar la calle o abrir la avenida, sin que ello fuera aún preciso.

Atendiendo a lo concebido en el artículo 9º que ya se transcribió en líneas anteriores, se otorga al Estado un plazo de CINCO AÑOS, UN LUSTRO, para que se dé satisfacción a la necesidad pública. Y cabe preguntarse ¿Qué una necesidad será realmente pública, si es que puede esperar cinco años para ser satisfecha?.

No es creíble fuera de un sistema como el mexicano, que los funcionarios del Órgano Ejecutivo del Estado, hagan un estudio y declaren que hay una necesidad pública que satisfacer, y luego resulte que no se satisfizo la necesidad en cinco años.

¿Sería realmente una necesidad pública la que supuestamente se detectó por esos funcionarios?; si en verdad era una necesidad pública, es indudable que los funcionarios a los que les tocaba aplicar el bien expropiado para satisfacerla, son unos inconscientes e irresponsables y debería de aplicárseles la “Ley de responsabilidad de los Servidores Públicos”, por lo que en este sentido, sería correcto que así fuera de severo el Estado, con los funcionarios en sus distintos niveles.

Por el contrario, si la necesidad que se consideró para que se decretara la expropiación, no era en verdad una necesidad pública, y la prueba de ello se tendría en que no se satisfizo en cinco años, entonces debería de aplicarse una severa sanción a esos funcionarios que prepararon todo el procedimiento expropiatorio, y que engañaron al presidente de la República e hicieron que firmara el decreto de expropiación, pues no había en realidad una verdadera causa de utilidad pública,

originándose entonces al particular daños y perjuicios, pues tales funcionarios no cumplieron con su deber de hacer que se privara al particular de un bien, sólo para satisfacer una supuesta necesidad pública.

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

Por lo que si se trata de una necesidad pública, se debería de conferir al Estado un término máximo de dos años para destinarlo a este fin, concediendo por otro lado y alternativamente al afectado, en mucho menor término, el uso o aplicación del Recurso de Reversión para el efecto de poder hacer valer la falta de justificación y la falta de determinación en cuanto a la naturaleza de lo que es una verdadera causa de utilidad pública.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

**PRIMERA.-** La Expropiación únicamente puede llevarse a cabo por medio de una causa de Utilidad Pública y mediante Indemnización, tal y como lo señala categóricamente el párrafo segundo del Artículo 27 Constitucional.

**SEGUNDA.-** El origen principal de la Ley de Expropiación de 1936, fue que el ejecutivo necesitaba un ordenamiento que contemplara las hipótesis de Utilidad Pública, a fin de que estas no quedaran al libre albedrío de la autoridad. Así como que la Nación recuperara el control de nuestros recursos naturales que se encontraban en poder de extranjeros.

**TERCERA.-** Las Constituciones de los Estados de la República, son una replica o semejanza de lo que señala el artículo 27 de la Constitución Federal, en virtud de que únicamente cambian vocablos pero respetando la Utilidad Pública y la Indemnización.

**CUARTA.-** La Expropiación es un Procedimiento de Derecho Público, en virtud de que pasa por un sin número de actos de forma unilateral, en donde el Estado no toma en consideración al particular para privarlo de su propiedad en beneficio de la Colectividad, anteponiendo para ello una causa de Utilidad Pública contemplada en la Ley, e indemnizando al afectado de acuerdo al valor comercial del bien afectado, el cual de forma indirecta lo fija también el propio Estado.

**QUINTA.-** La Utilidad Pública no es definida por ningún ordenamiento legal limitándose únicamente a mencionar las hipótesis de ésta, por lo que la

doctrina no da una opinión generalizada de lo que es, puesto que implica bastantes factores de todo tipo, principalmente el económico, que impide definirla de una manera adecuada.

**SEXTA.-** La indemnización, es otro elemento constitucional de la Expropiación el cual debe contener el valor real del bien, así como los daños que traiga consigo la Expropiación sin tomar en cuenta las circunstancias personales ni los hechos históricos, y tratándose de bienes inmuebles como es el caso de casas o edificios, las cuales por su antigüedad deben elevar el monto de la indemnización y no disminuirlo, sino sólo en los casos en que estas se encuentren en ruinas.

**SEPTIMA.-** El principal objeto de la Expropiación es el de permitir a la Administración Pública el dar cumplimiento a un fin público, que haya sido declarado por una causa de Utilidad Pública, por lo que puede ocupar cualquier tipo de bien, sea mueble o inmueble, pero siempre y cuando sea plenamente justificada la causa de Utilidad Pública, para poder realizar la Expropiación.

**OCTAVA.-** La principal diferencia que existe entre la expropiación con otras figuras jurídicas de adquisición de bienes, como son el decomiso, la confiscación, etc., radica fundamentalmente, en que ninguna contempla alguna forma de resarcir la pérdida de un bien, del que ha sido privado el particular, toda vez que la expropiación tiene como particularidad la indemnización.

**NOVENA.-** Existen dos formas de Expropiación que son, la Administrativa y la Agraria, y la diferencia que se encuentra entre ambas estriba en que la Agraria, siempre será tramitada ante la Secretaría de la Reforma Agraria.

**DECIMA.-** Los sujetos pasivos de la Expropiación son los ejidos, los particulares y los Estados; los primeros lo son cuando se realiza una Expropiación de carácter agrario; por lo que respecta a los particulares, estos son los mayores afectados, ya que sus bienes existen en un gran número. Por lo que respecta a los Estados, estos pasan a ser, sujetos pasivos, ya que para evitar la presencia de la reversión, los bienes que no son utilizados y que fueron expropiados por algún órgano gubernamental, a través de otro acto expropiatorio, son requeridos por otro órgano de manera hábil para dar cumplimiento a una causa de Utilidad Pública distinta a la originalmente señalada o publicada en el decreto expropiatorio.

**DECIMA PRIMERA.-** Los sujetos activos de la Expropiación, son la Federación, los Estados y los Municipios, los dos primeros intervienen directamente decretándola, mientras que el último aporta los datos indispensables para poder llevarla a cabo.

**DECIMA SEGUNDA.-** Para que exista una Utilidad Pública determinada en la Ley, debe existir primero un interés público, ya que de no existir este, el Estado no podría realizar la Expropiación por medio de una causa de Utilidad Pública.

**DECIMA TERCERA.-** Existen tres tipos de Utilidad Pública, que son la nacional, la social y la colectiva, la primera se da a nivel de todo el país para cumplir con los servicios públicos; la segunda se da para crear empresas en beneficio a la colectividad; y la tercera se da en caso de emergencia, para poder enfrentar un fenómeno que traiga consecuencias nefastas para la colectividad.

**DECIMA CUARTA.-** El procedimiento expropiatorio, según la Ley, es sencillo y sin complicaciones, pero podemos observar que esta lleno de irregularidades, en virtud de lo ambigua que se encuentra la Ley de Expropiación.

**DECIMA QUINTA.-** La Ley de Expropiación debe contemplar un procedimiento que permita a las autoridades comprobar las causas de Utilidad Pública de una manera cierta y objetiva, ya que no basta con que el Estado afirme la presencia de una causa de Utilidad Pública, sin pruebas que la justifiquen.

**DECIMA SEXTA.-** Las diferentes hipótesis señaladas como causas de Utilidad Pública, presentan la problemática que la mayoría de ellas deben de ser reformadas para que sean adecuadas a la realidad que vive la Nación hoy en día, así como también algunas de las causas de Utilidad Pública deben ser derogadas del Ordenamiento Federal de la materia.

**DECIMA SEPTIMA.-** La Expropiación es una excepción a la garantía de audiencia, pero el hecho de que los particulares no gocen de esta frente a los actos expropiatorios, no significa que, estos no puedan impugnarla jurídicamente mediante el Juicio de Garantías, el cual, como es obvio, no procederá por violación a dicha garantía, pero sí, en el caso de que la expropiación contravenga la garantía de legalidad consignada en la primera parte del artículo 16 Constitucional, al infringirse el propio artículo 27 o la Legislación secundaria respectiva (Ley de Expropiación), cuando esta no sea debidamente motivada y fundamentada de manera legal.

**DECIMA OCTAVA.-** Los decretos de Expropiación deberían ser publicados además de; en el Diario Oficial de la Federación, en los periódicos de

mayor circulación, ya que a veces los afectados no tienen acceso al Diario Oficial, esto en caso que se desconozca el domicilio del particular objeto de una Expropiación.

**DECIMA NOVENA.-** El recurso de revocación, en la mayoría de los casos es ineficaz e inútil, toda vez que dicho medio de defensa es interpuesto ante la misma autoridad que realizó el acto de molestia, y por lo consiguiente es muy difícil que ella misma revoque el acto expropiatorio, mediante una resolución favorable al Particular.

**VIGESIMA.-** La reversión es muy difícil que se presente, por que antes de fenecer el término para que opere esta, la Administración ocupa el bien expropiado para otro fin de Utilidad Pública lo cual evidentemente es una actitud ventajosa por parte de la autoridad.

**VIGESIMA PRIMERA.-** La Legislación señala que cuando opere la reversión el particular tiene que regresar al Estado el monto de la indemnización que le fue pagada, lo cual resulta injusto, toda vez, que no se toma en cuenta al particular, debido a que no se le paga nada por los daños o perjuicios que le pudiera haber ocasionado dicho acto de autoridad, ya que no se toma en cuenta la situación del particular al desposeerle de sus propiedades, así mismo el término que se establece para que el particular después de haber transcurrido los cinco años solicite la reversión a su favor del bien que le fue afectado, lo cual nos parece limitativo y no debería serlo, ya que de no llevarse a cabo la expropiación, no tendría por que haber un término para poder recuperar lo que le pertenece al particular, lo cual resulta totalmente ilógico, así como dicho procedimiento de reversión el cual debería operar por el sólo transcurso del término de los cinco años,

por no haberse destinado tal expropiación al fin o la causa de utilidad que le dio origen.

**VIGESIMA SEGUNDA.-** Es excesivo el término de un año que tiene el Estado para indemnizar al particular que ha sido afectado por un decreto expropiatorio.

**VIGESIMA TERCERA.-** El Ejecutivo debe buscar la manera de cubrir el monto de la indemnización que no sea en dinero, como podría ser la compensación de impuestos, o la promesa de otorgarle al particular un bien de las mismas condiciones al que perdió.

**VIGÉSIMA CUARTA.-** Resulta totalmente absurdo e ilógico el plazo que se le da al Estado para que satisfaga lo que se dice que es una necesidad pública, desvirtuándose con ello la idea de una verdadera necesidad.

**VIGÉSIMA QUINTA.-** Es de suma urgencia que se reforme la Ley de Expropiación, o se expida una nueva, en la cual se consideren, en primer termino, la verdadera naturaleza de lo que se entiende por causa de utilidad pública, relacionándola con los beneficios perfectamente determinados a favor de toda la colectividad y no sólo de unos cuantos, limitando la facultad de las autoridades administrativas, llevando inclusive un estudio de campo que en su caso justifique dicha naturaleza o la desvirtué, considerando para ello los derechos de los expropiados, con el objeto de que no sólo se atienda lo que los legisladores creen que beneficia al Estado.

**VIGESIMA SEXTA.-** Reversión es el derecho que tiene una persona, a la cual el estado le privó de la propiedad de un bien y se convirtió en propietario sujeto a plazo resolutorio, para en principio satisfacer con ese bien una necesidad pública, y si no lo hace en el plazo que le confiere la ley, se devuelva esa propiedad que paso a ser del Estado, a favor del particular que ejercita este derecho, con el fin de que el bien vuelva a ser de su propiedad.

**VIGESIMA SÉPTIMA.-** Adicionalmente, debe reformarse la actual Ley de expropiación, a efecto de que se establezca una indemnización a título de reparación de daños y de perjuicios en favor de la parte afectada por todo el tiempo que se le privó de la cosa que vuelve a ser de él, sin importar la situación física en que se le devuelve y que no será desde luego en el estado que tenía cuando al particular se le privó de la propiedad.

**VIGESIMA OCTAVA.-** Una vez decretada la expropiación, el gobernado debe contar con el derecho de ejercitar el Recurso de Reversión, sin necesidad de que transcurra el excesivo término de cinco años que previene la Ley de la materia, ésto con el objeto de que sea atacada la naturaleza y justificación de inexistentes causas de utilidad pública.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.-ACOSTA ROMERO MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo, 6ª ed., Ed. Porrúa, México 1984, 578. pp.
- 2.-ACOSTA ROMERO MIGUEL. Segundo Curso de Derecho Administrativo, 1ªed. Ed. Porrúa, 1984, 953. pp.
- 3.-ACOSTA ROMERO MIGUEL Y GONGURA PIMENTEL GENARO DAVID, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "Comentada", Doctrina-Legislaación-Jurisprudencia.,3ª Edición, Ed. Porrúa 1987. 1040, pp.
- 4.-BIELSA RAFAEL. Derecho Administrativo, Tomo F, De Palma, Quinta Edición. Buenos Aires 1955, 640, pp.
- 5.-BURGOA IGNACIO, Las Garantías Individuales', Vigésima Tercera Edición. México, Ed, Porrúa 1991.,780, pp.
- 6.-DE IBARROLA ANTONIO. Derecho Agrario, Primera Ed., Porrúa. México 1975. 509,pp.
- 7.DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO, Derecho Financiero Mexicano Novena Ed. México 1979, 841, pp.
- 8.-DE PINA RAFAEL Y DE PINA VARA RAFAEL, Diccionario de Derecho, Editorial Ediciones Ciudad Argentina, Décima Sexta Edición, México, Ed. Porrúa, 1969, 509. pp.
- 9.- GARCIA LEMUS RAUL,,Derecho Agrario Mexicano, ED. Porrúa S.A., México ED. Porrúa 1989, 508 pp.
- 10.- GUTIERREZ Y GONZALEZ ERNESTO, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1993, pág. 1119.
- 11.- MARTÍNEZ MORALES I. RAFAEL, Diccionario Jurídico de Derecho Administrativo, Editorial Harla, Volumen 3, México 1996, pág. 274

### BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA.

- 1.-ALESI RENATO, Instituciones de Derecho Administrativo, Tomo. III, Ed., Bosch, Barcelona, 1970, 788, pp.
- 2.-ALVAREZ GENDÍN SABINO, Tratado General de Derecho Administrativo, Tomo. III, 12ª, edición., Ed. Bosch, Barcelona, 1973, 480, pp.
- 3.-BIELSA RAFAEL, DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo. III, Ed. De Palma, Buenos Aires, 1966, 418,pp.
- 4.-BURGOA ORIHUELA IGNACÍO, Las Garantías Individuales,15a.ed.,Ed., Porrúa, S.A. México, 1981, 732.
- 5.-BURGOA ORIHUELA IGNACIO, El Juicio de Amparo, 19ª, ed, Ed., Porrúa ,S.A., México,1983,1080,PP.
- 6.-CANASI JOSÉ, Derecho Administrativo, Tomo. IV, Ed., De Palma, Buenos. Aires, 1977, 644, PP.
- 7.-DROMÍ ROBERTO, Derecho Administrativo, Cuarta Edición, Buenos Aires 1995, pág 1069
- 8.-BONFANTE p., Instituciones de Derecho Romano, Ed. ,Reus,Madrid, 1951,510,Pp.
- 9.-CABANELLAS, Diccionario de Derecho Usual, Tomo. IV; Ed.,Heliesta., Buenos Aires, 1983, 504, pp.
- 10.-CABANELLAS, Diccionario de Derecho Usual,Tomo. V, Ed., De Palma, Buenos Aires, 1972, 519, pp.
- 11.-Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo, XI, Ed., Bibliografía, Buenos Aires, 1977, 1004,pp.
- 12.-FIX-ZEMUDIO HECTOR ,Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, 1a., ed., Ed., Colegio Nacional, México, D.F., 1983, 151,pp.
- 13.-FLORIS MARGADANT GUILLERMO, El Derecho Privado Romano,7a.,ed, Ed. Esfinge ,México,1977, 550, pp.
- 14.-FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, 25a.,ed., Ed., Porrúa, S.A. México 86, 506, pp.
- 15.-GARCÍA OVIEDO CARLOS Y MARTINEZ USEROS ENRIQUE, Derecho Administrativo, Tomo. II, 9a., ed., Ed., EISA, Barcelona, 1968, 539, PP.
- 16.-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM , Diccionario jurídico Mexicano, Tomo .II, Ed., Porrúa, S.A., México,1985,389, pp.
- 17.-MESEINED FRANCISCO, Manual de Derecho Civil y Comercial, Tomo. III Ed., América-Europa, Buenos Aires, 1955, 274, pp.
- 18.-MORENO DANIEL, Derecho Constitucional Mexicano, 6a., ed., Ed. Pax-México, 1981, 633, pp.
- 19.-SERRA ROJAS ANDRÉS, Derecho Administrativo, Tomo.II, 12a., ed., Ed., Porrúa.,S.A., México,1983, 669, pp.
- 20.- SAYAGUEZ LASO ENRIQUE, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II Montevideo Uruguay, 1972, 665, pp.
- 21.- SÁNCHEZ GOMEZ NARCISO, Segundo Curso de Derecho Administrativo, primera Edición, Editorial Porrúa, México 1998, pág 518.
- 22.-TENA RAMÍREZ FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, 21a., ed. Ed., Porrúa, S.A., México, 1985, 649, pp.

## LEGISLACIÓN CONSULTADA

- 1.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed 15ª. , Secretaría de Gobernación,2002.
- 2.-Código Civil para el Distrito Federal, Ed., Porrúa, S.A., México, 2001.
- 3.-Código Federal de Procedimientos Civiles, Ed., Porrúa, S.A.,México,2002.
- 4.-Ley General de Expropiación, D.O.F. 26 de Noviembre de 1936.
- 5.-Ley Federal de Vivienda, D.O.F., 7 de febrero de 1984.
- 6.-Ley General de Bienes Nacionales, D.O.F., 8 de Enero de 1982.
- 7.-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O.F., 29 de Diciembre de 2001.
- 8.-Ley Federal de Aguas, D.O.F., 24 de marzo de 1936.
- 9.-Ley Federal de Minas, D.O.F., 11 de diciembre de 1975.
- 10.-Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, D.O.F., 29 de Diciembre de 1978.
- 11.-Ley de Desarrollo Urbano del Departamento del Distrito Federal, D.O.F., 7 de Enero de 1976.
- 12.-Ley General de Amparo, 65ª, ed., Ed., Porrúa, S.A., MÉXICO, 2001.
- 13.-Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ed., Porrúa, México,1986.
- 14.-Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, D.O.F.,17 de marzo de 1971.
- 15.- Ley de Expropiación, 3 Noviembre de 1997, vigente 2004.
- 16.- Agenda Civil Federal, Décima segunda edición, Enero de Febrero 2004.
- 17.- Agenda de la Administración Pública Federal, Décima primera edición, Enero de 2004.