

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE DERECHO CULIACAN
UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO



**EL AMPARO EN LA EXPROPIACIÓN DE BIENES INMUEBLES PARA
OBRAS PUBLICAS DE INFRAESTRUCTURA VIAL**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN CIENCIAS DEL DERECHO**

**PRESENTA
GUSTAVO RAMÓN DOBLER LÓPEZ**

**DRA. MARÍA DELGADINA VALENZUELA REYES
DIRECTOR**

CULIACÁN ROSALES, SINALOA

2013

INDICE

INTRODUCCION.....	1
 CAPÍTULO 1. GENERALIDADES DE LA EXPROPIACIÓN	
Introducción.....	6
1.1 Definición.....	7
1.2 El Estado.....	10
1.2.1 Territorio.....	11
1.2.2 Población.....	13
1.2.3 Poder o Gobierno.....	13
1.2.4 Fines del Estado.....	14
1.3 La teoría del Contrato Social en la Expropiación de Bienes.....	15
1.4 Tenencia de la tierra a través de la historia en México.....	19
1.5 Leyes y antecedentes Constitucionales sobre la Expropiación en México.....	23
1.5.1 Normas Federales y Tratados Internacionales aplicables en Materia de Expropiación.....	26
1.6 La facultad del Estado.....	28
1.7 Fundamento legal y procedimiento de expropiación en algunos países.....	29
1.7.1 México, fundamento legal y procedimiento de expropiación en el estado de Sinaloa.....	29
1.7.2 Estados Unidos de América.....	31
1.7.3 Latinoamérica.....	33
1.7.3.1 Fundamento legal y procedimiento de expropiación en Venezuela.....	35
1.7.4 Europa.....	37
1.7.4.1 Fundamento legal y procedimiento de expropiación en Francia.....	39
 CAPÍTULO 2. LEYES DE EXPROPIACIÓN DE LA REPÚBLICA MEXICANA Y SU PROCEDIMIENTO	
2.1 Antecedentes.....	41
2.2 Análisis de los vocablos previa y mediante en las Leyes de Expropiación en México.....	43
2.3 Procedimiento y Leyes de Expropiación vigentes en México.....	48
2.3.1 Elementos de la Expropiación.....	48
2.4 Causas de Utilidad Pública.....	49

2.5 Modalidades impuestas a la propiedad privada	52
2.5.1 Ocupación Temporal.....	53
2.5.2 Servidumbres Administrativas.....	54
2.5.3 Limitación de los Derechos de Dominio.....	55
2.6 Autoridades en materia de Expropiación.....	56
2.6.1 Quienes pueden solicitar la Expropiación	57
2.6.2 Solicitud de Expropiación.....	58
2.7 Expediente Técnico de Expropiación.....	58
2.8 Expediente General de Expropiación.....	59
2.9 Decreto de Expropiación	60
2.10 Obligaciones de la Autoridad de Expropiante.....	60
2.10.1 Efectos de la Expropiación.....	61
2.11 Notificaciones al Propietario Afectado.....	61
2.12 Recurso de Revocación.....	63
2.13 Garantía de Audiencia Previa.....	65
2.14 Indemnización, el Pago y sus Términos.....	67
2.15 Declaratoria del Acuerdo de Expropiación o de Afectación.....	71
2.16 Reversión de Bienes.....	71
2.16.1 Insubsistencia de la Ocupación Temporal o Limitación de Dominio.....	73

CAPÍTULO 3. EL AMPARO EN LA EXPROPIACIÓN DE BIENES INMUEBLES

Introducción.....	75
1. La Expropiación como Acto Administrativo.....	76
1.1 Elementos esenciales del Acto Administrativo.....	77
1.1.1 Órgano Competente para crear un Acto Administrativo.....	77
1.1.2 Voluntad Administrativa.....	78
1.1.3 Motivo o Causa del Acto Administrativo.....	78
1.1.4 Objeto o Contenido del Acto Administrativo.....	79
1.1.5 Finalidad del Acto Administrativo.....	79
1.1.6 La forma del Acto Administrativo.....	80
2. El Amparo en contra de la expropiación de bienes inmuebles.....	80
2.1 Causas más comunes para la procedencia del Juicio de Amparo contra la expropiación de bienes inmuebles.....	83
2.1.1 Utilidad Pública y su cuestionamiento.....	83
2.1.2 Expediente Administrativo y la necesidad de su debida integración	87
2.1.3 Necesidad de Audiencia Previa.....	90
2.1.4 Indemnización conforme a derecho.....	94
2.1.5 Decreto de Expropiación que cumpla con los requisitos legales....	98

2.1.6 Notificaciones conforme a derecho.....	101
2.1.7 Derecho de Terceros y su intervención dentro del procedimiento de expropiación.....	104
2.1.8 Competencia de Autoridades y el carácter con que intervienen en el procedimiento de expropiación	105
2.9 Recursos ofrecidos para interponerse ante el acto de expropiación	107
2.10 Suspensión de los actos administrativos.....	109

CAPÍTULO 4. PROPUESTA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA SER INCLUIDO EN LA LEY DE EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE SINALOA

Introducción.....	111
1. Análisis del artículo 154 de la Constitución Política el Estado de Sinaloa.....	114
2. Análisis de la Ley Reglamentaria del artículo 154, Reformado, de la Constitución Política el Estado o Ley de Expropiación.....	117
3. Conveniencias e Inconveniencias de hacer una propuesta de ley de expropiación demasiado detallada.....	128
4. Expropiación y Derechos Humanos.....	142
Conclusiones.....	145
Fuentes de Información.....	147

Introducción

La necesidad de los Estados o Naciones de apropiarse de un bien en posesión o propiedad de un particular, para destinarlo a satisfacer una necesidad en beneficio de toda la sociedad o la mayoría de esta, se ha presentado desde tiempos muy lejanos. Las expropiaciones siempre se han realizado para satisfacer una necesidad pública y previa indemnización con el fin de compensar de este modo al afectado por la pérdida de su propiedad.

Al determinarse con este estudio en particular, como lo es el Amparo en la Expropiación de Bienes Inmuebles para Obras Publicas de Infraestructura Vial, se pretende en lo sucesivo, evitar en primer lugar la demora en la ejecución de proyectos necesarios para el desarrollo regional y colectivo, sin dejar de tomar en cuenta el excesivo costo en recursos económicos invertidos en solucionar estos juicios de amparo, que muchas veces derivan en malas negociaciones para liquidar e indemnizar a los afectados, con un costo significativamente mucho más alto del real y que pudo ser pactado desde el inicio con montos por concepto de indemnización más bajos, mermando con esto el presupuesto destinado para dicha obra y por lo tanto la calidad y eficiencia de las mismas e incluso corriéndose el riesgo de que estas queden inconclusas.

Es conocido por todos, que cotidianamente se presentan casos en que el desarrollo de los proyectos de obra pública, en particular los contemplados en el artículo 1º inciso II de la Ley de Expropiación el cual textualmente se refiere a: “La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano”, se ve afectado, modificado, desviado, esto sin dejar de tomar en cuenta que en ocasiones dichas obras llegan incluso a representar riesgos para la seguridad y la propia vida de los usuarios y en el peor de los casos estas quedan sin ejecutarse o inconclusas, debido a situaciones que desde el inicio fueron mal previstas, refiriéndonos particularmente al procedimiento de Expropiación de Bienes para Obras Publicas de Infraestructura Vial.

Dicha problemática debido al acelerado desarrollo de los núcleos urbanos y de la imperiosa necesidad de comunicación, se está presentando con mayor frecuencia o dicho de otra forma, proyectos que ya se tienen contemplados desde hace muchos

años, nunca se han ejecutado por el problema que implica enfrentar esta situación, la cual derivaría inequívocamente en la promoción de los Juicios de Amparo contra la expropiación de los predios necesarios para la ejecución de dichas obras.

Ahí es donde surgen las siguientes preguntas:

¿Por qué se complican tanto los asuntos de las expropiaciones de bienes inmuebles para obras públicas?

¿Por qué los montos de las indemnizaciones no satisfacen a los que se consideran afectados por las expropiaciones?

¿Por qué no se adecua un procedimiento especial para la expropiación de bienes inmuebles para obras de infraestructura vial?

Por lo tanto se observa que es necesario hacer algunas reformas y en vez de fijar el monto de las indemnizaciones en base al valor catastral, se haga en referencia a un valor comercial real, haciéndole saber con esto a la parte afectada que no va a recibir mayor monto por indemnización que el que realmente debe pagarse y así evitar un prolongado litigio y terminar pagando indemnizaciones muy por encima de lo real.

La intención del presente estudio es el de hacer las propuestas necesarias para hacer las reformas o modificaciones convenientes, ya sea a la Constitución, a la ley reglamentaria e incluso al procedimiento mismo, para hacer que este procedimiento administrativo sea menos costoso, menos tardado y más ágil, pero lo más importante es, que muchas más obras de este tipo puedan llevarse a cabo.

Las ciudades crecen, el parque vehicular crece también y no se puede continuar con lo mismo, donde el particular reclame algo que no es, o esperar a que se vea presionado socialmente, para aceptar la indemnización, o simplemente continúe con su actitud negativa obstaculizando el progreso de obras que son para causas de utilidad pública y el bien común, como lo es en estos casos la construcción o ampliación de vialidades.

Debido a la imperiosa necesidad de sustentar nuestro estudio y su análisis, fue indispensable consultar toda información documental disponible sobre el tema de la Expropiación de Bienes por Causa de Utilidad Pública, no solamente en nuestro país, sino también la disponible en otros países, lo cual nos proporcionó una visión más amplia de cómo la legislación vigente en aquellos países le da solución a estos asuntos

y respecto de las cuales consideramos aquellas disposiciones que mejor resuelvan esta situación, en provecho de todos los sectores beneficiados y promover un desarrollo social, que vaya resolviendo sus necesidades más dinámicamente.

La Expropiación es una institución de Derecho Público, que consiste en la transferencia coactiva de la propiedad privada desde su titular al Estado, mediante indemnización, concretamente, a un ente de la Administración Pública. Se contempla que puede expropiarse un bien para que éste sea aprovechado directamente por el Estado o por un tercero, en la prestación de un servicio público.

El Estado, se integra por elementos como lo son el territorio, la población y el poder público, el que ha tenido y debe tener el control sobre el primero, y que por lo mismo, establece las reglas y formas de su apropiación, así como las circunstancias en que el derecho a la propiedad privada puede perderse ante el Estado mismo.

Las causas de utilidad pública constituyen un aspecto esencial en la expropiación, pues además de circunscribir la facultad del Estado para apropiarse de los bienes por los motivos estipulados en las leyes de la Federación y de los Estados, también permite priorizar la satisfacción de las necesidades públicas sobre el derecho de propiedad.

Sujeta a grandes polémicas, la indemnización es considerada por algunos como parte esencial de la expropiación mientras que otros la consideran un factor circunstancial, pues consideran que el único elemento formal es el de la causa de utilidad pública.

El caso más reciente y de mayor importancia sobre expropiación de bienes inmuebles para obras públicas de infraestructura vial, es el de la llamada “Supervía Poniente” en el Distrito Federal, en marzo de 2012, el quinto tribunal colegiado en materia administrativa de primer circuito ratificó la negativa a parar los trabajos de la Supervía Poniente, por considerar que suspender la construcción causaría daños y perjuicios a la sociedad, ya que este tipo de obra es de ejecución urgente e inaplazable.

Precisa que parar la construcción contravendría leyes, que tienen normas que buscan mediante la expropiación y la justificación de las causas de utilidad pública que se logre una mejora en las vialidades del Distrito Federal, por lo que el interés de la quejosa de que no se realicen las obras de construcción no debe prevalecer sobre el interés de la sociedad.

Esperamos con este estudio se contribuya a crear una mayor conciencia ciudadana en todas las partes que intervienen en el proceso de Expropiación y sobre todo, que en lo inmediato las leyes en la materia sean más justas con el propietario afectado.

La Tesis se encuentra estructurada en cuatro capítulos, en el primero de ellos se abordan temas generales sobre la expropiación describiendo el Estado y sus elementos, historia y antecedentes constitucionales sobre la expropiación, normas federales aplicables en la materia, derecho comparado y descripción de algunos procedimientos aplicables en otros países.

En el segundo capítulo se tratan temas referentes a los elementos contemplados en las diversas leyes de expropiación vigentes en la República Mexicana.

Un tercer capítulo que habla sobre las características del Acto Administrativo y sus elementos, así como también sobre las causas más frecuentes por las que el propietario afectado por una expropiación, recurre a solicitar la protección de la justicia federal mediante el Juicio de Amparo.

Por ultimo un cuarto capítulo propositivo para mejorar el procedimiento administrativo en base al análisis de lo que se observó con la presente investigación y lo que es necesario mejorar en el artículo 154 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa y su ley reglamentaria o ley de expropiación de la entidad. Se aborda asimismo lo referente a los Derechos Humanos del propietario afectado.

Agradecimientos.

Debo de reconocer y de agradecer sinceramente a mi directora de tesis, la doctora María Delgadina Valenzuela Reyes y a mis lectores de tesis, la doctora María del Rosario Quiñonez Payan y el doctor Gonzalo Armienta Hernández, la paciencia y el apoyo que recibí de su parte durante el desarrollo y culminación de esta tesis, así como también el alentar en mi persona el amor por la investigación.

Todos en general, aportaron con sus observaciones y comentarios, mejoras significativas para la realización de esta tesis de las cuales seguramente no me hubiera percatado.

Gracias a cada uno de ellos por su conducción y guía.

CAPITULO 1. GENERALIDADES DE LA EXPROPIACION

Introducción.

La Expropiación de bienes muebles e inmuebles por causas de utilidad pública, está contemplada en todas las legislaciones de los países o Estados considerados modernos.

Refiriéndose a esto José Córdoba¹ señala que el desarrollo de los Estados modernos ha dado lugar a la evolución de una serie de instituciones jurídicas que deben acoplarse a las condiciones económicas, sociales, políticas, culturales de cada sociedad. La propiedad privada no ha escapado a estos cambios, y la misma ha dejado de ser un derecho absoluto, para convertirse en un derecho fundamental que podrá ser limitado en razón de un interés público legalmente comprobado.

Dicha problemática refiriéndonos en particular a la Expropiación de Bienes Inmuebles debido al acelerado desarrollo de los núcleos urbanos y de la imperiosa necesidad de comunicación, se está presentando con mayor frecuencia o dicho de otra forma, proyectos que ya se tienen contemplados desde hace muchos años, nunca se han ejecutado por el problema que implica enfrentar esta situación, la cual derivaría inequívocamente en la promoción de los Juicios de Amparo contra la expropiación de los predios necesarios para la ejecución de dichas obras.

Este problema es ampliamente conocido por todos, ya que cotidianamente se presentan casos en que el desarrollo de los proyectos de obra pública en particular los contemplados en el artículo primero inciso II de la Ley de Expropiación Federal el cual textualmente se refiere a: La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano, se ve afectado, modificado, desviado, sin dejar de tomar en cuenta que en algunas ocasiones al no ejecutarse correctamente estas obras llegan incluso a representar grandes riesgos para la seguridad y la propia vida de los usuarios y en el peor de los casos quedan sin ejecutarse o inconclusas, debido a que esta situación

¹ Córdoba Ortega, José, *Comentarios a la Ley de Expropiación Costarricense*, Costa Rica, Juricentro, 1995, p. 199

desde sus inicios fue insuficiente y mal prevista, que viene siendo la Expropiación de Bienes Inmuebles para Obras Publicas de Infraestructura Vial.

En otros países, la expropiación de inmuebles para obras de infraestructura vial es prácticamente inminente y sin mayor retraso que el que la autoridad solicitante de la expropiación, deposite en el juzgado donde se está llevando a cabo el proceso de expropiación el monto que arrojo el avalúo del inmueble por expropiarse y prácticamente tomar posesión del inmueble para disponer del mismo inmediatamente, cosa que en nuestro país, debido a lo deficiente o injusto del monto de las indemnizaciones da lugar a la promoción del juicio de amparo o de garantías, razón por lo cual no sucede sino todo lo contrario con los inconvenientes anteriormente señalados.

En particular el procedimiento de la expropiación de Bienes Inmuebles por causas de utilidad pública para Obras de Infraestructura Vial, debe ser tratado distintamente del resto de las causas de utilidad pública contempladas en la Ley de Expropiación Federal vigente en nuestro país y en las existentes en las demás leyes de expropiación de las entidades.

Intentemos pues analizar y determinar qué es lo que no está funcionando correctamente para ejecutar este tipo de expropiaciones, lo cual afecta los intereses de la gran mayoría por no perturbar los de una minoría. Tampoco pretendemos regresar a los antiguos principios del derecho romano que decían “con tal que la sociedad tenga este bien, no importa que el individuo desaparezca.”², sino todo lo contrario, nos pronunciamos a favor de un trato digno y sobre todo justo por parte de la autoridad administrativa hacia el propietario afectado.

1.1 Definición

Dado que el término Expropiación se describe como la acción y efecto de expropiar³, nos referiremos primeramente al significado del término Expropiar, encontrando numerosas definiciones algunas más amplias que otras, la Real Academia de la Lengua Española señala que expropiar es “Desposeer de una cosa a su propietario,

² Altamirano, Ignacio Manuel, *Los Derechos Individuales*, Altamirano, Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero, México Núm. 7, Jul-Dic 1998.

³ Diccionario de la Lengua Española, 5ª ed., España, Planeta, 1992.

dándole en cambio una indemnización, salvo casos excepcionales. Se efectúa por motivos de utilidad pública.”⁴, en este sentido, expropiación es la acción y efecto de expropiar⁵, por su parte Martin Alonso⁶ refiriéndose a este término dice que expropiar significa: Desposeer a uno de su propiedad. Comúnmente se dice así cuando la expropiación es legal y por motivos de utilidad pública, y la enciclopedia Británica⁷ nos señala que expropiar significa: Desposeer de una cosa a su propietario, indemnizándolo.

De acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano⁸, Expropiación proviene del latín “ex” y “propio”, y consiste en desposeer legalmente de una cosa a su propietario por motivos de utilidad pública, otorgándole una indemnización justa. La expropiación es una operación del Poder Público Federal o de los Estados, por su vía éste impone a un particular la cesión de su propiedad mediante ciertos requisitos, entre ellos, el principal es una indemnización por razones de utilidad pública y para realizar obras de interés general o de beneficio social. Existen puntos importantes en esta definición. El primero es que se trata de un acto mediante el cual se priva a una persona de su propiedad; esto supone la acción de una autoridad con el poder suficiente para llevar a cabo esa privación, teniendo como justificación la causa de utilidad pública y figurando también la indemnización como una parte de la garantía de propiedad.

Tal y como lo señala en su obra Salvador Mendoza “La expropiación, según se define en legislaciones modernas, supone el poder soberano y eminente del Estado para limitar el milenarismo derecho de aprovechar, usar y abusar de los bienes patrimoniales, conferido en la clásica fórmula, *fruenti, utendi et abutendi* del Derecho Romano. El propietario, pequeño señor absoluto de su cosa, viene a quedar, de esta suerte, en la perpetua inminencia de que el poder público le prive de su propiedad, para aprovecharla en objetivos de beneficio general. Naturalmente debe pagarle el valor

⁴ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, España, 1984, t. I.

⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Expropiación, amplitud del concepto de utilidad pública y limitaciones a la propiedad privada*, México, Color S.A de C.V., 2009, p.13

⁶ Alonso, Martin, Enciclopedia del Idioma, t. II, 2ª reimpression, España, Aguilar, 1982.

⁷ Lexipedia, Diccionario Enciclopédico, U.S.A., Encyclopaedia Britannica Publishers, Inc., 1995-1996, vol. II.

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1993.

legal, comercial o convencional de lo expropiado. Este es el ejemplo clásico de las expropiaciones. Así se entiende en todos los idiomas del mundo. Así las conciben los jurisconsultos, los abogados y los leguleyos de todos los países.”⁹

Si partimos de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en sus primeros párrafos dispone 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.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Señalando claramente con esto, la propiedad originaria de tierras y la facultad exclusiva de la nación de imponer a esta las modalidades o limitaciones que dicte el interés público. Así como llevar exclusivamente a cabo las expropiaciones por causas

⁹ Mendoza, Salvador, “*Expropiaciones e Indemnizaciones*”, *Revista Hoy*, México, Suprema Corte de Justicia, 15 de octubre de 1938, p. 321

de utilidad pública y mediante indemnización, con lo cual le da certeza a la propiedad privada.

1.2 Estado

Dado que la expropiación es un acto administrativo del Estado que causa efectos jurídicos sobre los gobernados se hace necesario el estudio del mismo y sus fines, por lo que iniciaremos con algunas definiciones doctrinales sobre el Estado y sus componentes.

Como lo aprecia Agustín Basave¹⁰, cuando se trata de precisar el significado de la palabra Estado, se tropieza con una realidad proteica, tornadiza, multifacética. El historiador, el economista, el político y el jurista le definen desde sus respectivos miradores.

Asimismo encontramos que Rogelio Moreno describe al Estado como una “Entidad social y política jurídicamente organizada bajo un poder supremo, que se manifiesta por la coexistencia de tres elementos: un territorio determinado, una población asentada en ese territorio y una autoridad común o gobierno”¹¹

Tal y como lo señala Aurora Arnaiz¹² “El Estado existe desde los tiempos más antiguos de la humanidad. Allí donde apareció el hombre en comunidad y tuvo que delegar en una autoridad el permiso para actuar dentro del grupo social, indefectiblemente surgió el Estado.”

Por su parte Andrés Serra¹³ describe que: El Estado es un producto social, una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico, pletórico de luchas sociales y de intensa transformación de los grupos. “Desde la más remota antigüedad se ha reconocido al hombre agrupado, actuando aun frente a la naturaleza, por medio de los grupos más primitivos, en los cuales, necesariamente, hubo cierta organización y ciertos principios de orden.”¹⁴

¹⁰ Basave Fernández del Valle, Agustín, *Teoría del Estado*, 9ª ed., México, Jus S.A. de C.V., 1985, p. 119

¹¹ Moreno Rodríguez, Rogelio, *Vocabulario de Derecho y Ciencias Sociales*, Argentina, DePalma, 1976, p. 217

¹² Arnaiz Amigo, Aurora, *El Estado y sus Fundamentos Institucionales*, México, Trillas, 1995, p. 39

¹³ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 24ª ed., México, Porrúa, 2003, primer curso, p.19

¹⁴ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso, 13ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 103

Para Narciso Sánchez¹⁵ el Estado es una organización social y política, integrada por gobernantes y gobernados, con un régimen jurídico, un territorio específico, y una población que vienen a constituir su razón de ser y la causa principal de su creación.

Llevándonos un poco más allá de lo anteriormente descrito, la apreciación que hace de este Aquilino Iglesias al señalar que “Se presupone, pues, que detrás de cada Estado hay un grupo humano, identificado con un pueblo, asentado sobre un determinado territorio limitado por fronteras y sometido a un poder, identificado con el poder de los más fuertes, que imponen su voluntad a los más débiles, dentro del territorio delimitado por fronteras, este poder se identifica con la soberanía.”¹⁶

Por lo que podemos afirmar que el Estado está compuesto básicamente por un Territorio, una Población y un Gobierno.

1.2.1 Territorio

Para tener una idea más general sobre la importancia que representa el territorio para los Estados y de la imperiosa facultad de tener el control sobre el mismo, analicemos algunos conceptos que lo describen tal cual.

Como lo señala Miguel Acosta¹⁷ el territorio, como muchos aspectos de la vida humana, es un concepto creado por el hombre y que lo ha acompañado a través de la historia de muchos siglos. El concepto mismo de territorio nacional y de frontera es una estructura cultural de la sociedad humana, puesto que el planeta desde sus orígenes y su evolución en su contexto físico, no tiene ni divisiones, ni fronteras, es un todo al que el hombre ha fraccionado, en su superficie terrestre a través de los últimos cuatro mil años.

Tal y como lo percibe Jordana Maisian, “La noción de territorio que manejamos viene de la Ilustración francesa y es uno de los parámetros esenciales para definir el Estado moderno: una comunidad, un territorio y un derecho escrito mediante el cual la comunidad institucionalizada ejerce un poder sobre él. El Estado debe tener un asiento

¹⁵ Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1998, primer curso, p. 4

¹⁶ Iglesia Ferreiros, Aquilino, *La Creación del Derecho*, 2ª ed., España, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 1996, manual II, p. 241

¹⁷ Acosta Romero, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, 3ª ed., México, Porrúa, 1998, vol. I, p. 140

material, y esto no es casual: los territorios y por lo tanto sus límites son la imagen física directa de un reparto de soberanías que se ejercen en una jurisdicción.

Estado y territorio son conceptos que van juntos, en la cultura moderna ninguno puede existir si falta el otro. Todo Estado reenvía a un territorio sobre el cual posee el monopolio del ejercicio de la fuerza, pero también donde asegura la protección de sus ciudadanos.

En sus orígenes, el territorio era el lugar geográfico en que se ejercía el terror. Antes de que se constituyera el Estado moderno, en la Edad Media por ejemplo, el poder se ejercía bajo la forma del terror. Terror debido a la asimetría de las partes, a la desproporción de los recursos de violencia (tecnología, saber, disponibilidad material) de un lado y de otro. Terror debido a la rapidez y la escala macro de los asedios y matanzas, a su carácter sorpresivo e inevitable. Terror debido a la incapacidad de las víctimas para organizar una fuga o una respuesta. Y terror debido a la inexistencia de la ley escrita como instrumento de regulación del ejercicio de la violencia.”¹⁸

Refiriéndose al territorio de un Estado, Hans Kelsen señala que es “El espacio al que se circunscribe la validez del orden jurídico estatal es lo que se llama territorio del Estado, bien entendido que se trata del espacio de la validez, no del ámbito de la eficacia del orden estatal. Este carácter completamente normativo se revela advirtiéndolo que solo es territorio el espacio en el que deben realizarse ciertos hechos, especialmente los actos coactivos regulados por el orden jurídico; no el espacio en el que de hecho se realizan, como se afirma corrientemente, cuando se dice que el territorio es el escenario en el que el Estado actúa.”¹⁹

Por lo tanto podemos decir que el territorio es la porción geográfica en que reside una población y el Estado ejerce su soberanía y poder.

El territorio es el espacio o porción geográfica en que se realiza la actividad estatal, comprende al suelo con todos sus accidentes geográficos (valles, montañas, canales etc.), es el asiento permanente de la población o de la nación que forma un Estado es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal.

¹⁸ Maisian, Jordana, *Estado y territorio sobre el ejercicio del terror*, disponible en http://www.robertexto.com/archivo18/est_territ.htm

¹⁹ Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, traductor Legaz Lacambra, Luis, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 2004, pp. 181 y 182

Por lo tanto no existe Estado sin territorio, la falta de territorio hace que se considere como Pueblo no como Estado.

Respecto del Territorio, Narciso Sánchez²⁰ nos dice que no hay uniformidad en la concepción que se tiene de este tema, ya que para algunos es un atributo y el ámbito de validez de un orden jurídico; para otros es el campo espacial sobre el cual un Estado ejerce su soberanía o autoridad; para algunos juristas es el espacio donde se atiende una jurisdicción, una competencia o las atribuciones de los gobernantes; para los políticos significa el asiento de una población y el aprovechamiento de los recursos ahí colocados o existentes, o bien el lugar de las reivindicaciones sociales; para los estudiosos de la geografía política lo consideran una noción material, espacial que establece vínculos esenciales entre la política, el pueblo, el marco jurídico y el ejercicio del gobierno; sin embargo en su esencia no dejan de compaginarse varios de los mencionados enfoques, tales como la superficie terrestre, el subsuelo, las aguas marítimas y el espacio aéreo delimitados por sus fronteras, en donde una nación aplica su sistema normativo y ejerce su imperio para gobernarse colectivamente.

1.2.2 Población

Tal y como lo señala Enrique Aftalion²¹ refiere que población, es el conjunto de personas que habitan en el territorio y que se encuentran sometidas al poder de un Estado.

1.2.3 Poder o Gobierno

Por gobierno entendemos también el ordenamiento jurídico tal y como lo señala Marta Franch “La Revolución Francesa marco una nueva etapa, en la que el Derecho pasa a ser un instrumento que deberá conciliar los intereses opuestos existentes en la sociedad. Nace una nueva concepción del poder, y es en ella donde se enmarca este nuevo concepto del interés general. El nacimiento de la democracia hace quebrar algunos principios, entre ellos el que sustentaba que el poder del monarca era el que conseguía el bien común a través de sus actos de la ley. El bien, a partir de este

²⁰ Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1998, segundo curso, p. 9

²¹ Aftalion, Enrique R., et al, *Introducción al Derecho*, 3ª ed., Argentina, Abeledo-Perrot, 1999, p. 835

momento histórico, está en la ley y en su procedimiento, que no es más que un acuerdo entre los hombres que en su contenido pretende conseguir la justicia y el bien. Es la institucionalización del procedimiento para la elaboración de las leyes, la que hace que las mismas sean la expresión de la voluntad general.”²²

Dado que como lo señala Jorge Fernández²³ El Estado es un ente complejo compuesto de elementos de diversa naturaleza, la difundida definición tripartita del Estado señala dos elementos tangibles: población y territorio, más un elemento ostensible: el gobierno, a lo que otras definiciones agregan el orden jurídico y la finalidad.

Tal y como lo confirma Aurora Arnaiz al señalar “Cabe afirmar que los hombres de un Estado conviven porque una autoridad que rige en su territorio y ordena lo que se debe o no se debe hacer en beneficio de la comunidad. He aquí, por consiguiente, los tres elementos clásicos del Estado: pueblo, territorio y gobierno; a ellos agregamos dos: el derecho (o regla jurídica trascendida del principio ético) y los fines inmanentes del propio Estado como organización política suprema de un pueblo.”²⁴

1.2.4 Fines del Estado

Así pues aunque no la mayoría de los autores consideran un elemento del Estado los fines del mismo, es conveniente tener un concepto acerca de este para lo cual Miguel Galindo²⁵ nos refiere que cuando se habla de los fines del Estado, se debe entender que el Estado en sí mismo no tiene fines, y cuando se afirma que es un ser teleológico, se está expresando que el hombre le ha asignado esos fines, que obviamente varían y seguirán variando de acuerdo con los requerimientos de la sociedad en evolución, es decir, de una sociedad en marcha, de una sociedad dinámica, recordando siempre que el Estado es creación del hombre, y que debe existir para resolver los problemas y las necesidades que el hombre aisladamente no podría resolver, los fines demuestran si la existencia del Estado está o no justificada histórica y formalmente.

²² Franch I. Saguer, Marta, “*El Interés Público: La Ética Pública del Derecho Administrativo*”, en *Derecho Administrativo*, Memoria del Congreso Internacional de Cultura y Sistemas Jurídicos Comparados, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005, pp. 407 y 408

²³ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 8

²⁴ Óp. Cit. nota 12, p. 40

²⁵ Galindo Camacho, Miguel, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1995, t. I, p. 41

Al final resulta practica la percepción que hacen Sergio Valls y Carlos Matute²⁶ quienes señalan: “La definición de los fines concretos del Estado tiene cauces jurídicos y expresiones políticas, una legalidad y una legitimidad, la confrontación entre el Estado de derecho y la razón de Estado, así como la oposición de la fuerza normativa de lo factico y el deseable sometimiento del hombre con poder a la ley.

También se hace necesario mencionar el servicio público, pues nos estamos refiriendo a este como una de las responsabilidades del Estado para satisfacer las necesidades de la población y conseguir su bienestar. Por lo cual es conveniente hacer referencia a lo señalado por Daniel E. Maljar quien nos dice que: “El fin esencial del Estado en la realización del bien común conlleva la realización de obras públicas requeridas para el correcto cumplimiento de sus funciones.”²⁷

Por otra parte es de señalar que mediante los municipios es como el Estado presta los servicios públicos a la población, que tal y como lo señala María del Rosario Quiñónez²⁸, entre muchas, otras de las finalidades del municipio es la de garantizar a través del ayuntamiento, la moralidad, la seguridad, la salubridad, el orden público, la justicia municipal y sobre todo la prestación y funcionamiento de los servicios públicos. Puesto que nadie tan directamente como los Municipios, conocen de las necesidades más urgentes de sus habitantes, las cuales requieren atenderse con la mayor eficacia y prontitud posible.

1.3 La Teoría del Contrato Social en la Expropiación de Bienes.

Existen muchas teorías jurídicas, principalmente son dos en las cuales se justifica la expropiación de bienes inmuebles por parte del Estado, la primera es la Teoría del Estado basada en la imposición del orden jurídico vigente a través de la coacción hacia los gobernados por parte del Estado para buscar el bien común, sin embargo consideramos que esta teoría está más bien dirigida a la imposición de ese orden

²⁶ Valls Hernández, Sergio, Matute González, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003, p. 88

²⁷ Maljar, Daniel Edgardo, *Restricciones y Servidumbres Administrativas. El Electroducto*, Argentina, Ad-Hoc S.R.L., 2000, p. 221

²⁸ Quiñónez Payán, María del Rosario, *El Gobierno Municipal y la Necesidad de Ejercer la División de Poderes*, México, Dirección de Investigación y Fomento de la Cultura, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2008, p. 80

jurídico para asegurar la permanencia de la clase en el poder o de la del Estado mismo en todas sus acepciones, más que buscar el bien común.

Es por eso que buscando algo más apegado realmente a los conceptos de justicia, democracia y de bien común, consideramos que la Teoría del Contrato Social es la más adecuada para este tema.

La Teoría del Contrato Social, es una teoría sobre la idea del hombre y también de la sociedad política. El modelo de interpretación jurídica de esta teoría es el modelo iusnaturalista que rompe con la tesis de la sociedad política organizada en torno a la familia, para situarlo directamente sobre el individuo.

Dando por resultado el individualismo, quedando para el individuo el principio de acumulación de riquezas y de la propiedad privada, la necesidad de organizarse políticamente en grupo, mediante pactos, para salvaguardar su patrimonio.

Este modelo considera, natural la propiedad privada, y a partir de esto construye una nueva teoría de la sociedad política como organización que tiene como significado y función, el mantenimiento del orden establecido por el respeto absoluto a la propiedad y la privacidad.

Dos filósofos destacan en esta teoría: Thomas Hobbes y Juan Jacobo Rousseau.

Thomas Hobbes (1588-1679), fue un filósofo inglés, su obra *Leviatán* tiene una orientación política, considera que el movimiento es un hecho de la naturaleza y la conducta humana, y los hombres actúan por referencia a los demás. Lo que controla la vida humana no es un fin, sino una causa. Las sociedades que surgen del hecho de la convivencia de tales animales son resultantes de sus acciones y reacciones recíprocas. Y las condiciones necesarias para una unión estable entre ellos no son la justicia y la honestidad, ni ningún ideal moral, sino las causas que provocan un tipo de conducta generalmente cooperativa.

El principio fisiológico que informa toda conducta es la propia conservación, y significa la continuación de la existencia biológica del individuo. El bien es lo que conduce a esta finalidad y el mal lo que tiene el efecto contrario.

El hombre fuera de la sociedad está dirigido por consideraciones que afectan a su propia seguridad y que los demás hombres solo le importan en la medida en que afectan esas consideraciones. En términos generales, todos los individuos son iguales

en vigor y astucia, ninguno puede estar seguro, y su situación, mientras no exista un poder civil que regule su conducta, es una guerra de todos contra todos.

Si esta situación fuera así, sería incompatible con cualquier forma de civilización, puesto que no habría industria, navegación, agricultura, construcción, arte, y la vida del hombre en solitario sería pobre, desagradable, brutal y breve.

Considera Hobbes, existen dos principios en la naturaleza humana, el deseo y la razón. El deseo impulsa a los hombres a tomar para sí lo que otros hombres desean y por ello los pone en mutua contraposición, en tanto la razón le enseña a huir de una disolución antinatural. Lo que la razón añade no es un móvil nuevo, sino un poder regulador mediante el cual la búsqueda de la seguridad se hace más eficaz sin dejar de seguir la norma general de la propia conservación.

En este poder regulador de la razón se basa la transición de la vida salvaje y solitaria a la civilizada y social. Lo que impulsa a la acción sigue siendo la propia conservación pero iluminada por la previsión de todas las consecuencias, y esta previsión aporta la condición necesaria para que los hombres puedan unirse y cooperar.

La paz y la cooperación tienen mayor utilidad para la propia conservación que la violencia y la competencia general, y la paz necesita de la confianza mutua y el cumplimiento de los pactos.

El Estado con ello es un leviatán y ningún hombre reverencia a un leviatán. Este artificio es útil, bueno para la función que desempeña, pero no es sino únicamente el servidor de la seguridad pública.

Solo puede esperarse razonablemente el cumplimiento de los pactos, en el caso de que haya un gobierno eficaz que pueda castigar el incumplimiento. El gobierno significa ante todo, fuerza. Esta fuerza se justifica con el antiguo artificio de un contrato, un contrato que no obliga al gobernante. Basado en la fórmula: Autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho a gobernarne a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho y autorizareis todos sus actos de la misma manera.

No es el consentimiento, sino la unión lo que constituye una asociación. Y unión significa la sumisión de las voluntades a la voluntad de uno.

Tal y como lo señala Carl Schmitt²⁹, al referir que el poder del Estado es omnipotente y tiene carácter divino. Pero su omnipotencia es de origen muy distinto, es obra humana, y nace por virtud de un “contrato” que celebran los hombres.

Juan Jacobo Rousseau (1712-1778), nació en Viena, este filósofo contractualista se le considera al igual que Hobbes dentro de la teoría del contrato social y escribió una obra llamada el contrato social.

Según su discurso, los hombres son iguales por naturaleza. En el fondo de su teoría lo que subyace es la famosa idea del buen salvaje. No existe propiedad privada, todo es de todos, y los lazos de unión entre los hombres se establecen a escala de los sentimientos: la piedad que regula la relación con los demás y el amor propio que regula nuestra propia conservación, son las primeras y más simples operaciones del alma, y con las que se rige precisamente el hombre natural, no, como en el estado social, en donde lo que impera es la razón. Dice Rousseau, parece que si estoy obligado a no hacer ningún mal a mi semejante, es menos por ser un ser razonable que por ser un ser sensible.

El hombre guiado por el instinto no tendría ningún tipo de relación moral, ni deberes. Por tanto, más que de buen salvaje, en sentido moral, habría que hablar de salvaje feliz. Las necesidades insatisfechas, el aumento de población, el lenguaje, la aparición de cierto tipo de organización social, producen en el hombre el paso a la sociedad y con ello, la degeneración manifiesta del estado natural.

Del contrato social, plantea las cosas de un modo diferente. Primeramente critica las hipótesis que justifican el contrato en función de la defensa ante los más fuertes, o incluso como concesión que se hace a la fuerza: Ceder a la fuerza es un acto de necesidad, no de voluntad; es más un acto de prudencia. Convengamos, pues que fuerza no hace derecho, y que solo se está obligado a obedecer a los poderes legítimos.

Para Rousseau, el único contrato posible es, el contrato de asociación, nunca el de subyugación, pues este no instituiría derecho.

El estado constituido a raíz del contrato tiene su razón de ser en la voluntad general que se instaure por encima de todo ciudadano.

²⁹ Schmitt, Carlos, *El Leviatán en la Teoría del Estado de Tomas Hobbes*, España, Comares, 2003, p. 27

El contrato es una suma de fuerzas. Y lo que se persigue con ello es: Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual, uniéndose cada uno a todos, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo y quede tan libre como antes. Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general; y nosotros recibimos corporativamente a cada miembro como parte indivisible del todo.

Tal y como lo señala Aurora Arnaiz³⁰, Rousseau fue más allá de la visión pragmática, realista o histórica. Con su doctrina del contrato no pretendió el estudio del Estado existente, sino hallar al que ha de corresponder de acuerdo con la naturaleza humana, ya que el hombre nace libre y el Estado lo encadena. No se trata de hallar donde y como se forma el actual Estado, sino de legitimarlo, frente al hombre libre.

Teóricamente, el Estado debe estar organizado de manera que se disuelva toda voluntad individual, en aras de la voluntad general, que es la razón de ser y el principio de la felicidad de todos los ciudadanos. Lo difícil precisamente es establecer mecanismos de control suficientes que lo permitan.

Que si bien pues, los hombres por conveniencia se agrupan para supervivencia y protección de su propiedad, delegando en el Estado el poder para conducir el destino de todos, mediante acciones políticas que cumplan el fin para el que fue creado, así también lo debe de ser para impartir justicia equitativamente para todos.

1.4 Tenencia de la tierra a través de la historia en México.

Aun y cuando los siguientes párrafos describen los antecedentes de la tenencia de la tierra en grandes extensiones, esa historia no es muy diferente de la que ocurrió cuando el Estado, cedía por decreto a los Ayuntamientos tierras para ampliar el casco urbano con el propósito de satisfacer las necesidades de vivienda o cualesquier otra de su población y que lógicamente esta era repartida y acaparada de acuerdo a los intereses del gobernante en turno y de sus amistades.

Abordaremos los antecedentes sobre la tenencia de la tierra desde la época colonial hasta la promulgación de la Constitución de 1917 con objeto de comprender cómo era

³⁰ Arnaiz, Aurora, op. cit. nota 12, p. 66

la propiedad de la tierra y cómo fue transformada de un sistema de explotación para el sustento y autoconsumo de la Nueva España, al desmembramiento de las tierras de manos muertas de comunidades indígenas y religiosas, cuyo acaparamiento y enajenación coadyuvaron, junto con el deslinde de terrenos baldíos, a la conversión de las haciendas típicas coloniales en sistemas más agresivos de explotación de recursos mediante trabajo asalariado para el mercado comercial internacional de finales del siglo XIX.

Tal y como lo menciona Rene García Castro³¹, a partir de la conquista de tierras mesoamericanas por la corona española, en 1521, ésta empezó a repartir a los pobladores españoles mercedes reales, en tierras, como remuneración por los servicios prestados a la conquista material y espiritual de los pueblos indígenas. Las mercedes eran concesiones sobre uso de suelo y no donaciones de tierra en plena propiedad, pero pronto estas concesiones se fueron transformando en derecho a la propiedad sobre terrenos colindantes de los pueblos de indios, a través de la venta de bienes realengos o baldíos y el acaparamiento de tierras de comunidad. La república de españoles coexistió con la república de indios, éstos eran encomendados al señor español quien debía garantizar la instrucción religiosa y recaudar el tributo en especie o trabajo. La encomienda era un sistema económico y social de organización tributaria, tierras asignadas por merced, debían trabajarse por indios repartidos rotativa y temporalmente. Esto constituía una obligación de los pueblos de indios que debían pagar al encomendero en la agricultura o en la explotación de minas.

Las tierras indígenas se poseían y explotaban de manera comunal sin opción a enajenarse. El fundo legal, era la mínima extensión de un pueblo de indios. Era el casco o lindero que no comprendía tierras para la subsistencia comunitaria. El ejido era el terreno de uso común a la salida del pueblo para la explotación de montes, pastos y aguas. No podía ser sembrado o labrado para uso particular. Las tierras de repartimiento, llamadas comúnmente parcelas de común repartimiento, eran tierras otorgadas a las familias en usufructo, obligadas a utilizarse para siempre.

³¹ García Castro, René. *Los Pueblos de Indios*, en *Gran Historia de México Ilustrada. Nueva España de 1521-1750*, Conaculta-Inah, México, Planeta DeAgostini, 2002, t. II., p.146

Los propios constituían parcelas y aguas de cada barrio o calpulli, sus productos se destinaban a cubrir determinados gastos públicos de la comunidad y estaban libres de arbitrios e impuestos. El ayuntamiento los otorgaba en censo o arrendaba entre los vecinos del pueblo.

Ejidos y propios complementaban la dieta alimenticia y la economía de las comunidades indígenas.

Asimismo Bernardo García Martínez³² nos relata que en el siglo XVII este tipo de propiedad adquirió su madurez favorecida por la composición de tierras que consistía en regularizar los títulos falsos o defectuosos contratados con la corona. De terrenos baldíos o bienes realengos vendidos por la corona, de mercedes otorgadas para las estancias ganaderas, se conformó un tipo de propiedad de españoles, localizada en los linderos de los pueblos. Así, regularizaron tierras apropiadas ilícitamente y adquirieron otras más a bajo costo. Las haciendas crecieron a partir de asentamientos fijos de trabajadores agrícolas, residentes y asalariados. Eran empresas productivas en donde todo entraba en una utilización racional: tierras de temporal, riego, cultivos diversos, bosques, pastizales o potreros, hatos y rebaños. Si los indígenas seguían tributando, algunos hacendados consiguieron que fueran eximidos de sus obligaciones corporativas para continuar trabajando en esos asentamientos de los que se solía decir que se estaba formando hacienda.

Durante la época independiente en materia de tierras una preocupación fue colonizar terrenos baldíos con mexicanos que hubieran servido a la causa por la que en ese momento se luchaba y con extranjeros que elevaran el nivel de los indígenas. Desde el imperio de Iturbide hasta el gobierno de Porfirio Díaz, se instrumentaron varias leyes para colonizar tierras baldías al norte de México, y propiciaron flujos de población europea. La colonización alcanzó su momento culminante en los últimos años del siglo XIX con ciertas leyes, como la de Colonización de diciembre de 1883 y la de Terrenos Baldíos de junio de 1894. La primera facultaba al Ejecutivo la autorización a Compañías Deslindadoras para el deslinde de propiedades que no excedieran las 2500 has. La segunda definió los terrenos propiedad de la nación en baldíos, demasías,

³² García Martínez, Bernardo, *Estancias, Haciendas y Ranchos. 1540-1750*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, t. II., p. 20

excedencias y nacionales y no puso límite a la extensión denunciante, ni obligaba a los propietarios a colonizar o cultivar los terrenos. Estas leyes junto con la Ley de Desamortización contribuyeron al desmembramiento de las propiedades comunales y al acaparamiento de grandes extensiones de tierra.

Fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas se adjudicaron a los arrendatarios o se dispusieron en el mercado para la venta.

De los pueblos de indios, la ley sólo expresó que se exceptuarían de la aplicación los edificios de ayuntamientos, *ejidos* y terrenos destinados al servicio público de las poblaciones (*fundos legales*), pero nada estableció sobre las tierras comunales, que finalmente entraron en la desamortización y fueron afectadas gravemente, en muchos casos fueron adjudicadas mediante compra por las mismas comunidades. Si éstas se atrevieron a comprar sus parcelas, favorecidas por la exención de alcabala a terrenos que no excedieran el valor de 200 pesos, a la larga, esto propició la desamortización de bienes de ayuntamientos y de comunidades indígenas pues la ley se malinterpretó y no se respetaron ejidos y fundos. Aunque la ley facultó el fraccionamiento de las fincas para formar la pequeña propiedad, la imposibilidad para costear los impuestos por el fraccionamiento dejó el camino allanado a gente pudiente que compró grandes extensiones de tierras y creó latifundios. La Constitución de 1857, que incorporó en su artículo 27 la ley de desamortización, desconoció la personalidad jurídica de la Iglesia y de las comunidades indígenas al extinguir el derecho a la posesión de sus propiedades.

Por su parte Katz Friederich³³, nos dice que para 1890 la consolidación de grandes latifundios y la especialización de las grandes haciendas en la exportación de productos agrícolas para la industria europea dominada por el capital inglés, francés y alemán. Solo un quince por ciento de los pueblos de toda la república conservaron sus tierras comunales.

En el Plan de San Luis, se preveía la revisión de los casos de las comunidades despojadas a fin de que se restituyeran las tierras a los antiguos propietarios además del pago de una indemnización, en caso de que se probara el despojo. Esta propuesta alentó el levantamiento de fuerzas revolucionarias, en respuesta, el Plan de Ayala, fue

³³ Katz, Friedrich, *La Servidumbre Agraria en México en la Época Porfiriana*, México, Era, 1987, p. 115

más explícito y determinante en materia de restitución de tierras, montes y aguas de comunidades que contaran con sus títulos de propiedad para formar de nuevo los ejidos, colonias y fundos legales de los pueblos, la cual se haría de manera inmediata. Con respecto a aquellos que nunca habían poseído tierras, la dotación se haría mediante la expropiación de la tercera parte de las haciendas cuyos propietarios fueran contrarios a la causa.

Así también Josefina Mc Gregor³⁴ señala que la efervescencia del movimiento zapatista y el interés por respetar las formalidades políticas y constitucionales para garantizar la democracia, se consideró que la necesidad de dotación de tierras se debía a varias condiciones: el latifundismo y explotación de los campesinos; el caciquismo y el extranjerismo, por los efectos de la inversión de capitales extranjeros que si bien había propiciado el crecimiento económico del país, había obstaculizado el desarrollo de los sectores sociales. Cabrera insistió de manera particular en la defensa de la pequeña propiedad y en el estudio de los medios económicos para dividir la gran propiedad. Después cambió su postura y planteó la urgencia de reconstituir y dotar a los pueblos de sus ejidos mediante la expropiación por causa de utilidad pública o arrendamiento forzoso, y expresó que ‘mientras no sea posible crear un sistema de explotación agrícola en pequeño, que sustituya a las grandes explotaciones de los latifundios, el problema agrario debe resolverse por la explotación de los ejidos como medio de complementar el salario del jornalero y sus medios alimenticios.

1.5 Leyes y antecedentes Constitucionales sobre la Expropiación en México

Entre los textos constitucionales que se originaron desde la lucha por la Independencia en nuestro país hasta la fecha y de acuerdo a Felipe Tena Ramírez³⁵ hacen referencia al tema de la Expropiación se encuentran los siguientes:

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, estableció, en sus artículos 34 y 35, que los individuos tenían derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas libremente sin contravenir la ley; también estableció que solo se podía

³⁴ Mac Gregor, Josefina, *Luis Cabrera: Una Explicación de Carácter Social sobre la Lucha Zapatista*, ponencia presentada en el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, Marzo 2003, p. 12

³⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, 24ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 35

privar a las personas de su propiedad, total o parcialmente por publica necesidad y recibiendo justa compensación por ello.

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823, en los artículos 12 y 13 del, se estableció la inviolabilidad de la propiedad particular, sin embargo, el Estado podía exigir el sacrificio de esta para el interés común, legalmente justificado y con su respectiva indemnización.³⁶

La Constitución Federal de 1824, no estableció el derecho a la propiedad, aunque previamente, en mayo de 1823, en las bases para elaborar esta Norma Máxima, se reconoció el derecho consistente en consumir, donar, vender, conservar o exportar sin más limitaciones que las designadas en la ley.³⁷

En las Leyes Constitucionales de 1836, se estableció el derecho de los mexicanos a la propiedad y al uso y aprovechamiento de ella. Solo podía privarse de todo o parte de ese derecho cuando algún objeto de general y publica utilidad exija lo contrario,³⁸ previa indemnización, estableciendo la intervención del Presidente y sus cuatro ministros en la capital o del gobierno y la junta departamental en los departamentos, y del dueño; también estableció el reclamo del interesado por la calificación de publica utilidad ante la Suprema Corte de Justicia, en la capital del país, o ante el tribunal superior en los departamentos.

En la Constitución de 1857 en el artículo 27 se estableció que la ocupación de la propiedad privada solo podía hacerse con el consentimiento del propietario o por causa de utilidad pública y previa indemnización; también señalaba que las autoridades y el procedimiento específico para realizar la expropiación, serian establecidos en la ley reglamentaria respectiva.

Como antecedente de expropiaciones en México podemos también considerar primeramente las realizadas al decretarse la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos y de Separación de la Iglesia y el Estado, del 12 de julio de 1859, predecesora de la Ley de Desamortización de Bienes de la Iglesia y de Corporaciones, del 26 de junio de 1856, conocida también como Ley Lerdo, producto de la confrontación entre la Iglesia y el Estado en el año de 1855, por lo que en dichas leyes

³⁶ *Ibíd.*, p. 127

³⁷ *ibíd.*, p. 148

³⁸ *ibíd.*, pp. 205 y 206

se evidenciaba que una de las mayores trabas a las que se había enfrentado la nación en búsqueda de su prosperidad y engrandecimiento era la inexistente movilidad y circulación de gran parte de las propiedades que se encontraban en posesión de manos muertas, pertenecientes en su mayoría a las corporaciones eclesiásticas. Sin embargo la Ley Lerdo contenía una faceta que podría calificarse de moderada ante las circunstancias y, aun mas, que legitimaba la tenencia de esas posesiones para la Iglesia, otorgándole la posibilidad de recibir como pago lo que antes obtenían como renta³⁹, que bien pudiéramos considerarlo como la indemnización que actualmente se contempla derivada de la expropiación de bienes inmuebles.

Producto de la oposición del Clero a acatar lo dispuesto en la Ley Lerdo, y apoyando este a los conservadores en su causa conocida como la Guerra de Reforma o Guerra de los 3 años ocurrida en 1857.

En 1859 entra en sustitución de esta, la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos y de Separación de la Iglesia y el Estado en la cual se corrigen algunos desaciertos de la ley anterior y se especificaba en esta nueva ley que entraban a dominio de la nación aquellos bienes que se encontraban bajo la tutela del clero, tanto secular como regular.⁴⁰

En la Constitución Federal de 1917 la figura jurídica de la expropiación ya se encontraba regulada en el texto original del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que en la parte relativa señalaba lo siguiente:

Artículo 27. 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.

Esta no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

El 10 de enero de 1934, se publicó la reforma y adición de un segundo párrafo a la fracción VI del mismo numeral en el cual se estableció que las leyes federales y estatales, en sus respectivas jurisdicciones, mencionaran los casos en que se

³⁹ Betancourt Cid, Carlos, *Se Expropiaron Bienes del Clero*, Excélsior, México, domingo 12 de julio de 2009.

⁴⁰ Ídem

considere de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; por otra parte, indico que el monto de la indemnización debía basarse en el valor fiscal establecido en las oficinas catastrales, y solo quedarían sujetos a avalúo pericial las mejoras o deterioros que afecten a la propiedad, posteriores a la asignación del valor fiscal o cuando no exista este valor.

Posteriormente, ocurrieron modificaciones constitucionales al artículo 27 que no serán mencionadas por no tener trascendencia sobre el punto en particular que nos ocupa la presente investigación.

1.5.1 Normas Federales y Tratados Internacionales aplicables en Materia de Expropiación.

- Ley de Expropiación (Federal)

El 25 de noviembre de 1936 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Expropiación, misma que en su artículo 1 señala las causas de utilidad pública por las que se puede declarar la expropiación, 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.

Esta ley es de carácter federal en los casos en que tienda a alcanzar un fin cuya realización competa a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, y de carácter local para el Distrito Federal, en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización competa a su gobierno, conforme a las atribuciones y facultades constitucionales y legales que tiene.

- Tratado de Libre Comercio para América del Norte: Artículo 1110

Cabe hacer mención que lo señalado en este artículo neutraliza a favor de los extranjeros, lo dispuesto en el tema de expropiación en las leyes existentes de la materia, que tal y como lo señala Gloria A. Salinas⁴¹ refiriéndose al artículo 27 constitucional en donde en el primer párrafo de la fracción I, se condiciona el derecho

⁴¹ Salinas Sánchez, Gloria Agustina, *La Condición Jurídica de los Extranjeros en México*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2011, p. 90

de propiedad de inmuebles para los extranjeros a la suscripción de la Cláusula Calvo⁴², razón por lo cual de no adecuarse el total de las leyes de expropiación de las entidades a lo dispuesto en el artículo 1110 referido anteriormente, se estaría violando el principio de igualdad para los nacionales.

- Código Civil Federal: Capítulo X del libro primero, título noveno, artículos 580 , 735 fracción II, 742 párrafo segundo, 743 , 828 fracción VII, 833 , 1043 , 2410 y 2438 fracción VII, 3043 fracción VII y 3062 párrafo tercero.
- Código Federal de Procedimientos Civiles: En su libro tercero, título primero, capítulo IV, artículos 521 al 529, donde se regula el procedimiento de avalúo en los casos de expropiación.
- Estatuto Orgánico de la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (Corett)
- Ley Agraria: Artículos 93 al 97 y 152 fracción VII.
- Ley de Aeropuertos: En el artículo 37.
- Ley de Aguas Nacionales: En el artículo 6º, fracción X y numeral 7
- Ley de Impuesto sobre la Renta: En el artículo 120, fracción IV, y sus derivados contenidos en el artículo 14 del Código Fiscal de la Federación
- Ley General de Bienes Nacionales: En sus artículos 42 fracciones II y XI, 54, 59 fracción VII, 90 y el 143 fracción
- Ley Minera: En sus artículos 7 fracción VII, 19 fracción IV, 21, 31, 40 párrafo final y 42 fracción III.
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo: En su artículo 10
- Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario: En su artículo 25

⁴² La Cláusula Calvo es una doctrina legal que condiciona los siguientes cinco puntos en contratos celebrados con extranjeros: 1) someterse a la jurisdicción legal local; 2) aplicación de la legislación de la localidad; 3) someterse a los acuerdos contractuales locales; 4) renuncia a solicitar la protección diplomática de su gobierno; y 5) renuncia a sus derechos bajo leyes internacionales.

1.6 La Facultad del Estado

Al referirnos a la Facultad del Estado para llevar a cabo las Expropiaciones cabe hacer mención a lo que plantean Humberto Delgadillo y Manuel Lucero⁴³ al señalar la existencia de esa organización jurídico-político-social que llamamos Estado, se manifiesta a través de un gran número de actividades de diverso contenido, forma y propósitos. En todo Estado de derecho la actuación de los órganos responde a planes y programas para la consecución de fines, mediante diversos mecanismos que van desde la estructuración de las normas jurídicas hasta la ejecución de actos concretos.

Tal y como lo expresa Patiño Flota,⁴⁴ la Expropiación no es de ninguna manera una institución jurídica que nace como derecho del Estado, sino que representa una defensa de la propiedad de los particulares frente al poder del Estado como dispone el artículo 27 constitucional, segundo párrafo, fracción VI:

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización... VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros 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.

⁴³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, 2ª ed., México, Porrúa, 1997, primer curso, p. 25

⁴⁴ Patiño Flota, Elena del Rosario, et. atl., *“La Expropiación de Bienes Ejidales. Caso Ejido Villa de Guadalupe”*, *Investigación Científica*, México, vol. 5, núm. 1, Nueva Época, agosto diciembre 2009, p.4

De acuerdo con este artículo, el Estado no puede hacerse de manera arbitraria de las propiedades; sólo mediante la expropiación es que se ve habilitado, y esto preserva el derecho constitucional de la propiedad sobre la tierra. Resulta interesante reconocer que es el Estado, pues cuenta con los elementos de territorio, población y poder público, el que ha tenido y debe tener el control sobre el primero, y que por lo mismo, está facultado para establecer las reglas y formas de su apropiación, y la manera en que este derecho puede ser perdido ante el Estado mismo, que como se aprecia en la fracción VI del artículo 27 constitucional, involucra a los Estados y a sus respectivas jurisdicciones, lo que de cierta manera garantiza un equilibrio en el ejercicio de esta facultad.⁴⁵

1.7 Fundamento legal y procedimiento de expropiación en algunos países.

Se hace necesario para este estudio hacer mención de lo que existe en el Derecho Comparado, para conocer la importancia que se le da a la necesidad que tiene, que el Estado tenga el control sobre la propiedad privada para garantizar el bien común y otras consideraciones constitucionales.

Tal y como lo señala Gabriel Gutiérrez “La importancia de la propiedad se reconoce en los textos constitucionales de los diferentes países que consagran, generalmente, como fundamental el derecho a la propiedad privada y de los medios de producción, lo cual no impide que en ocasiones se subordine la riqueza del país. Los mismos textos constitucionales introducen el concepto de función social como criterio moralizador y rector del uso y disfrute de la propiedad.”⁴⁶

1.7.1 México, fundamento legal y procedimiento de expropiación en el estado de Sinaloa

La expropiación por causas de utilidad pública, está contemplada Constitucionalmente en México, por lo tanto el sustento legal para la misma se encuentra en:

⁴⁵ Óp. cit. nota 39, p. 5

⁴⁶ Gutiérrez Pantoja, Gabriel, *Historia del Pensamiento Económico*, México, Oxford University Press, 2004, p. 452

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última reforma publicada DOF 26-09-2008.

Legislaciones Estatales, las que en su mayoría, literalmente se llaman Ley de Expropiación para el Estado de (nombre del estado), o en algunas otras entidades con el nombre de Ley de Desarrollo Urbano del estado de (nombre del estado), considerando dentro de esas a la ley federal o Ley de Expropiación, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última reforma publicada DOF 05-06-2009, aplicable para el Distrito Federal.

En el estado de Sinaloa la Expropiación está contenida en el Artículo 154 (Ref. según Decreto 322 de fecha 30 de agosto de 1962, publicado en el Periódico Oficial No. 108, de fecha 20 de septiembre de 1962) de la Constitución Política del Estado de Sinaloa y los artículos de la Ley Reglamentaria del artículo 154 (Ref. algunos artículos de esta Ley Reglamentaria en, P.O. 13 de febrero de 1954)

Avocándonos específicamente sobre el procedimiento de ejecución de expropiación para el estado de Sinaloa es el siguiente:

En el artículo 154 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa y en la Ley Reglamentaria de dicho artículo, se menciona que están facultados tanto el gobierno del estado como los presidentes municipales en su jurisdicción, y con autorización del Congreso del Estado o de los Ayuntamientos respectivamente y solo en los casos en los que se prevé la expropiación por causas de utilidad pública, así también existe la Ley Reglamentaria de este artículo, donde se indica el procedimiento administrativo para iniciar el proceso de expropiación del predio.

El cual inicia con la integración de un expediente con datos sobre el predio, informes, medidas, colindancias y las razones que fundamenten la necesidad de expropiación.

Sigue una etapa de notificaciones personales si es posible, o de publicaciones si se desconoce el paradero del afectado.

Los afectados pueden recurrir al recurso de revocación administrativo ya sea ante el gobernador o presidentes municipales que son los facultados para decretar la expropiación de un predio y hacerlo dentro de los términos legales establecidos.

Cuando no se haga valer este recurso de revocación, procederá a la ocupación del inmueble, levantado un acta debiendo concurrir los colindantes, corriéndose copias de las mismas a las instancias correspondientes para su cancelación y registro.

Los montos de la indemnización se fijan en el valor catastral registrado, aumentándolo un 10% más.

Si transcurridos diez años no se le ha dado el uso para el que se decretó la expropiación, el propietario afectado puede solicitar se revierta la expropiación ante la autoridad que la decreto.

Si el bien sufrió de un demerito o incremento de valor posteriores a la asignación fiscal, será lo único que quede sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.

Cuando se controvierta el monto de indemnización deberá ocurrirse ante el juez de primera instancia del distrito judicial donde se encuentre el bien.

Se nombraran peritos por ambas partes para determinar el monto de la indemnización, si existe discordancia entre ambos, se nombrara un tercer perito en discordia y entonces se procederá a fijar definitivamente el monto de la indemnización.

Contra el fallo del juez no se admitirá ningún recurso y se procederá al otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el interesado o en su rebeldía por el mismo juez.

1.7.2 Estados Unidos de América

Como ya lo comentamos, todas las constituciones existentes en los países del mundo facultan al Estado para realizar la expropiación por causas de utilidad pública y en la legislación americana de igual forma el Estado posee en estos asuntos la potestad de dominio.

Por el momento describiremos en particular el procedimiento de expropiación en el estado de Florida, U.S.A. de acuerdo a Brigham, Moore⁴⁷, señala que todos los condados y ciudades en el Estado de Florida poseen el derecho de dominio eminente en materia de expropiación, así como también organismos gubernamentales estatales

⁴⁷ Brigham, Moore, *El Proceso de Expropiación Forzosa e Indemnización Plena en los Tribunales del Estado de la Florida*, 5ª ed., U.S.A., 2003, disponible en http://www.brighammoore.com/services/handbook_espanol.pdf

y locales, y empresas de servicios públicos, sin que esto signifique que posean el derecho de ocupar una propiedad en particular.

Si el propietario se niega a que ocupen su propiedad, solamente el tribunal de justicia puede exigir que esta sea expropiada. Si el Departamento de Transportación, necesita una propiedad para construir una carretera, éste no puede ocupar la propiedad sin el consentimiento de su propietario, solo que el tribunal de justicia dicte una resolución judicial que ordene dicha ocupación.

La autoridad expropiante debe probar ante el tribunal de justicia que esa propiedad resulta razonablemente necesaria para un proyecto de interés público. La mayoría de las veces los tribunales de justicia aprueban las expropiaciones solicitadas, pero en ocasiones, se ha negado a la autoridad expropiante el derecho a ocupar la propiedad.

En un caso de Expropiación Rápida la autoridad expropiante asume el título de la propiedad, antes de que el monto final de indemnización sea determinado. Las autoridades estatales utilizan este método cuando deben iniciar el proyecto y necesitan la propiedad a fin de cumplir el programa de construcción.

El método de Expropiación Rápida, se utiliza para construir carreteras, escuelas y servicios públicos. En estos casos se solicita una declaración de expropiación, en la cual se establecerá por adelantado el valor de la tasación adjudicado por la autoridad expropiadora. Si el tribunal permite la expropiación, la autoridad expropiante depositará entonces en el registro del tribunal el valor de la tasación del gobierno, y dichos fondos estarán a disposición de las partes interesadas.

En caso de Expropiación Rápida, el título de la propiedad se transfiere al Estado y la fecha de depósito de los fondos se convierte en la fecha de tasación de dicha propiedad en el juicio.

En casos de Expropiación Lenta, la autoridad expropiante decide si va a adquirir la propiedad hasta después que el jurado determine la cantidad de la indemnización, en estos casos, no se exige a la autoridad expropiante ocupar la propiedad.

El Estado puede utilizar el método de Expropiación Lenta en el caso de parques, o para conservar propiedades cuyo medio ambiente se considera en peligro. Si después del juicio, la autoridad expropiante decide quedarse con la propiedad, depositará la cantidad de la indemnización en el registro del tribunal y el título de propiedad pasará al

gobierno desde esa fecha. Si decide no quedarse con la propiedad, renunciará simplemente a depositar los fondos. Si el caso de Expropiación Lenta tiene lugar en un tribunal del estado de Florida, a diferencia de lo que ocurre en un tribunal federal, la autoridad expropiante es responsable del pago de los honorarios del abogado y de los gastos del propietario, incluso cuando decida no quedarse con la propiedad.

Resulta interesante pues el análisis comparativo, ya que este procedimiento contiene elementos que ya considerábamos se hace necesario que se incluyan en las legislaciones vigentes en México, sobre todo por los beneficios que se pueden obtener, en cuanto a tiempo y costos, y sobre todo en cuanto a resultados más positivos si el litigio llegara a presentarse.

1.7.3 Latinoamérica

En la Constitución de la Nación Argentina de 1994 se señala que:

“Artículo 14: Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: (...) de usar y disponer de su propiedad....

Artículo 17: La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley.

La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada...”⁴⁸

En la Constitución Política de la República Federativa del Brasil, de 1988 (Última reforma de 2006), el artículo 5 dispone que:

“Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose... la inviolabilidad del derecho a... en los siguientes términos: (...)

XXII se garantiza el derecho a la propiedad;

XXIII la propiedad privada atenderá su función social;

XXIV la ley establecerá el procedimiento para la expropiación por causa de necesidad o utilidad pública, o por interés social, mediante justa y previa indemnización en dinero, salvo los casos previstos en esta Constitución;

⁴⁸ <http://www.senado.gov.ar>

XXV en caso de inminente peligro público, la autoridad competente podrá usar la propiedad particular asegurándose al propietario indemnización posterior, si hubiese daño;...”⁴⁹

En la Constitución Política de la República de Chile de 1980, el artículo 19 señala que:

“La Constitución asegura a todas las personas: (...)

24. El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales.

Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.

Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de algunos de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador. El expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales.

A falta de acuerdo, la indemnización deberá ser pagada en dinero efectivo al contado.

La toma de posesión material del bien expropiado tendrá lugar previo pago del total de la indemnización, la que, a falta de acuerdo, será determinada provisionalmente por peritos en la forma que señale la ley. En caso de reclamo acerca de la procedencia de la expropiación, el juez podrá, con el mérito de los antecedentes que se invoquen, decretar la suspensión de la toma de posesión...”⁵⁰

⁴⁹ http://www.jurisprudenciaelectoral.org/sites/default/files/legislacion/Brasil/1republica_federativa_brasil_constitucion_politica_1988_es.pdf

⁵⁰ <http://www.camara.cl/legis/>

La Constitución Política de Colombia de 1991 (Última reforma de 2005), en su artículo 58, se señala que:

“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio.

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente.”⁵¹

1.7.3.1. Fundamento legal y procedimiento de expropiación en Venezuela

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 dispone en su artículo 115:

“Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia

⁵¹ <http://abc.senado.gov.co/>

firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.”⁵²

Se reconoce un derecho de propiedad sin ambigüedades, pero admite por consideraciones de interés general la posibilidad de realizar expropiaciones, estableciendo una serie de requisitos para garantizar que no se vulnere el derecho de propiedad, estos requisitos son: Debe existir una causa de utilidad pública o social que justifique la medida, debe mediar una sentencia firme.

La Administración debe cancelar oportunamente el pago de una justa indemnización para proceder a la expropiación.

Existe pues, un marco Constitucional bastante favorable para el administrado, en tanto y en cuanto le otorga una serie de garantías que, al menos en teoría, deben proteger su derecho de propiedad en caso de que este entre en colisión con el interés público o social.

La Ley de Expropiación, establece como objeto, la expropiación por causa de utilidad pública de bienes pertenecientes a la propiedad privada; ofrece un concepto de expropiación que abarca los caracteres que ya expresados y establece cuando una obra es considerada de utilidad pública, en los términos siguientes:

Se considerarán como obras de utilidad pública, las que tengan por objeto directo proporcionar a la República en general, a uno o más estados o territorios, a uno o más municipios, cualesquiera usos o mejoras que procuren el beneficio común, bien sean ejecutadas por cuenta de la República, los estados, del Distrito Capital, de los municipios, institutos autónomos, particulares o empresas debidamente autorizadas. No puede considerarse como causa de utilidad pública aquella que sólo beneficie a algún particular o a un grupo reducido de estos.

Los requisitos para llevar a cabo la expropiación, son: Disposición formal que declare la utilidad pública; declaración de que la ejecución exija indispensablemente la transferencia de la propiedad, total o parcialmente; justiprecio del bien objeto de la expropiación; pago justo y oportuno en dinero efectivo del bien a expropiar.

⁵² <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>

Una vez declarada la utilidad pública o social, a cargo de los órganos legislativos y el Decreto de expropiación a cargo de órganos ejecutivos se inicia el procedimiento de expropiación el cual puede resumirse de la siguiente manera:

En un primer momento se procederá a buscar un arreglo amigable mediante la designación de peritos Ley que valorarán el bien afectado.

El particular tiene un lapso de 5 días, contados a partir de la notificación del justiprecio para manifestar si lo acepta. De lo contrario, o si no contesta, se acude a la vía judicial.

En caso de que la autoridad judicial declare la necesidad de adquirir todo o parte del bien, se convocará a las partes a lograr un avenimiento sobre el precio del bien teniendo como base el valor establecido por la Comisión de avalúos. De no lograrse el avenimiento se convocará a una nueva Comisión de avalúos.

La ley establece una serie de elementos de obligatoria apreciación por parte de la comisión en caso de que se trate de bienes inmuebles. En efecto, se consagra el derecho del particular a recibir no sólo el justiprecio por concepto de la expropiación del bien sino también una indemnización por los daños que le haya provocado la expropiación.

Antes de ocupar definitivamente el bien, el ente expropiante consignará el precio ante el tribunal o hará constar que el particular ya recibió el pago.⁵³

1.7.4 Europa

En esta sección hacemos mención a lo dispuesto en algunas constituciones de países de Europa sobre la Expropiación, y únicamente describiremos el procedimiento de expropiación que se lleva a cabo en Francia, para su comparación.

En la Ley Fundamental para la República Federal Alemana de 1949 se dispone en el artículo 14 que:

“1. Se garantizan la propiedad y el derecho de herencia (Erbrecht), con el contenido y las limitaciones que la ley determine.

2. La propiedad obliga (Eigentum verpflichtet). Su uso deberá servir, al mismo tiempo, el bien común.

⁵³ <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=205>

3. Sólo procederá la expropiación (Enteignung) cuando sea en interés común, y se producirá únicamente por ley o en virtud de una ley, que determinará la modalidad y el alcance de la misma. La indemnización (Entschddigung) se ajustará mediante una justa ponderación de los intereses de la colectividad y del afectado.

En caso de conflicto se dará recurso ante los tribunales ordinarios en cuanto al importe de la indemnización.”⁵⁴

En la Constitución Española de 1978, en el artículo 33 se señala que:

“1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.”⁵⁵

En la Constitución de la República Italiana de 1947, el artículo 42 señala que:

“La propiedad será pública o privada. Los bienes económicos pertenecerán al Estado, a entidades o a particulares.

La propiedad privada podrá ser expropiada por motivos de interés general en los casos previstos por la ley y mediante indemnización.

La propiedad privada será reconocida y garantizada por la ley, la cual determinará sus modalidades de adquisición y de goce y los límites de la misma, con el fin de asegurar su función social y de hacerla accesible a todos.”⁵⁶

La Constitución de Portugal de 1976, el artículo 62 dispone que:

“Del derecho a la propiedad privada.

1. Se garantiza a todos el derecho a la propiedad privada y a su transmisión en vida o por muerte, en los términos establecidos en la Constitución.

2. La requisa y la expropiación por utilidad pública sólo podrán efectuarse basándose en la ley y mediante el pago de una indemnización justa.”⁵⁷

⁵⁴ <http://www.constitucion.es/otras>>

⁵⁵ <http://www.senado.es/>>

⁵⁶ ídem

⁵⁷ <http://www.viajeuniversal.com/portugal/constitucion1.htm>

1.7.4.1 Fundamento legal y procedimiento de expropiación en Francia

La Constitución Francesa del 4 de octubre de 1958, en el artículo 34, señala primeramente que:

“Las leyes serán votadas por el Parlamento. (...)”

La ley determinará los principios fundamentales: (...)”

Del régimen de la propiedad, de los derechos reales y de las obligaciones civiles y comerciales.”⁵⁸

La ley de 1962 instituye el modelo actual con dos fases. Una primera de carácter administrativo, en la que se comprende la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación y otra posterior, judicial civil, en la que se declara el justo precio y la transferencia de la propiedad.

De acuerdo a lo expuesto por Francisco López-Nieto⁵⁹ en relación al procedimiento a seguir en Francia en resumen tenemos que:

El procedimiento de expropiación consta de dos fases, una de carácter administrativo y la otra de carácter judicial, ya que esta última es la única que puede privar de la propiedad a un ciudadano y establecer la indemnización. Estas fases pueden llevarse a cabo simultáneamente.

Existe una fase previa al procedimiento en la que se lleva a cabo una encuesta pública, para someter a debate público el proyecto o plan expropiatorio.

Seguido de una declaración de utilidad pública que regularmente compete al prefecto o al ministro, esta declaración puede ser impugnada vía administrativa, en la que la autoridad juzga si la expropiación satisface o no el interés público.

A la par de esta fase se determinan los bienes en concreto y se verifica la identificación de sus titulares, necesarios para llevarse a cabo la expropiación. Esto puede ser impugnado mediante recurso fundado en exceso de poder o ilegitimidad.

La fase judicial comprende la declaración de la expropiación y la determinación de la indemnización. El juez transfiere la propiedad del expropiado al expropiante, y la toma de posesión del beneficiario se subordina al pago de la indemnización, esta cubre la totalidad del perjuicio causado, incluyendo el valor patrimonial del bien y las

⁵⁸ <http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/8bb.asp>

⁵⁹ López-Nieto y Mallo, Francisco, *Manual de Expropiación Forzosa y Otros Supuestos Indemnizatorios*, 2ª ed., España, Bayer Hnos. S.A., pp. 84-86

indemnizaciones accesorias, como pudieran ser por daños causados. Indemnizándose solo los perjuicios directos, materiales y ciertos, excluyendo las expectativas de beneficio.

Aunado a este procedimiento también se cuentan con otros dos de carácter extraordinario, uno de urgencia y otro de extrema urgencia.

El procedimiento de urgencia, supone una reducción de los plazos en la vía administrativa y un adelanto de la indemnización judicial, que se acuerda en la audiencia de partes.

El procedimiento de extrema urgencia tiene lugar una vez declarada la utilidad pública. Es la propia administración la que fija la indemnización provisionalmente, siendo esto suficiente para ocupar los bienes. Al principio este procedimiento se usó para proyectos de defensa nacional, y después se extendió a las grandes obras de interés nacional.

CAPITULO 2. LEYES DE EXPROPIACIÓN DE LA REPÚBLICA MEXICANA Y SU PROCEDIMIENTO.

2.1 Antecedentes

Como la conocemos en la actualidad, la expropiación y su indemnización, es descrita desde tiempos lejanos en la historia de la humanidad. La siguiente cita de la Biblia, (Antiguo Testamento) da cuenta de esto, por ello la expresamos textualmente: “Entonces David dijo a Ornan: Dame el lugar de la era para que edifique en él un altar a Jehovah. Dámelo por su justo precio, a fin de que cese la epidemia en el pueblo. Ornan respondió a David: -Tómalo para ti, y haga mi señor el rey lo que le parezca bien... Pero el rey David respondió a Ornan: No, sino que por su justo precio lo compraré; porque no tomaré para Jehovah lo que es tuyo, ni ofreceré un holocausto que no me cueste nada.”⁶⁰

Como se aprecia en el relato, desde aquellos tiempos la expropiación ha sido por causa de utilidad pública y sobre todo indemnizada; aun y cuando en este caso se trata de justificar la causa en algo eminentemente subjetivo, que se cree va a solucionar una necesidad pública.

Aun en la actualidad existen leyes de expropiación en algunos países, que consideran causa de utilidad pública o de interés social, la expropiación por razones materiales o espirituales. Como por ejemplo, la Ley 21499 que establece el Régimen de Expropiaciones en Argentina, la cual señala en el artículo primero: La utilidad pública que debe servir de fundamento legal a la expropiación, comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual.⁶¹

Al respecto Manuel María Diez citado por Acosta Romero⁶² en concordancia con la ley argentina anteriormente descrita, sostiene que: la utilidad pública comprende todos

⁶⁰ Biblioteca Mundo Hispano, *Santa Biblia*, Primer Libro de Crónicas, Capitulo 21, p. 580 disponible en https://dosolivos.net/uploads/VIEJO_TESTAMENTO.pdf

⁶¹ Ley 21499 - Régimen de Expropiaciones. Buenos Aires 17 de enero de 1977, Boletín Oficial 21 de enero de 1977

⁶² Diez, Manuel María, “*Derecho Administrativo*”, en Acosta Romero, Miguel, *Derecho Administrativo*, 2ª ed., México, Porrúa, 1993, segundo curso, p. 584

los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea este de naturaleza material o espiritual, inspirada en la doctrina social de la Iglesia.

Por su parte Eugene Petit en su libro *Tratado Elemental de Derecho Romano*, haciendo referencia a la obra de Frontinio *De Acuaductibus Urbis Roma*, donde señala que: Al parecer los Romanos no conocieron como principio, la expropiación por causa de utilidad pública, si bien se encuentran varios casos en que los particulares han sido expropiados por interés general; en ocasión de la reparación o arreglo de los acueductos de Roma.⁶³

En tanto que, Panero Gutiérrez⁶⁴ comenta que aun y cuando es discutible, que la expropiación fuera conocida en el Derecho Romano con este carácter general como la conocemos, hay fuentes históricas que confirman su uso, cuando menos en lo que respecta a la construcción de acueductos públicos. Asimismo en su obra conjunta Alfredo Di Pietro y Ángel Enrique Lapieza señalan que en la antigua Roma: Si bien la expropiación por causa de utilidad pública no es tratada ni aludida en las fuentes clásicas, algunas disposiciones,...facultaban a funcionarios a demoler edificios con indemnización a los propietarios, las cuales parecieran confirmar la existencia de tal institución.⁶⁵

Sobre los orígenes de la expropiación, Enrique Pérez de León⁶⁶ refiere que muy en contra de lo que sucedió con otras instituciones jurídicas, que tuvieron su origen y se desarrollaron en el Derecho Romano, mismas que han sido una valiosa herencia para el derecho moderno, la expropiación no pertenece a ese acervo jurídico.

En su obra Rabinovich-Berkman señala: “La expropiación por causa de utilidad pública parece haber sido uno de esos aportes griegos. Tal vez, por lo menos en sus orígenes, fuera más convencional que obligatoria. Pero centurias de gobiernos despóticos con veleidades absolutistas y hasta teocráticas (caso del Egipto de los reyes Ptolomeos), y su lógica carga de abusos de poder, habían muy probablemente incentivado el carácter coactivo de esta institución. Sin embargo, siempre se mantuvo

⁶³ Petit, Eugene, *Derecho Romano*, México, Porrúa, 1984, p. 230

⁶⁴ Panero Gutiérrez, Ricardo, *Derecho Romano*, España, Tirant Lo Blanch, 2004, p. 359

⁶⁵ Di Pietro, Alfredo y Lapieza Elli, Ángel Enrique, *Manual de Derecho Romano*, 4ª ed., Argentina, Depalma, 2001, p. 204 y 205

⁶⁶ Pérez de León E., Enrique, *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, 16ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 270

el derecho a percibir una indemnización, regulada por el magistrado.”⁶⁷ Sería complicado determinar si en sus orígenes en realidad fueron de manera convencional, ya que si enfrentaron las mismas dificultades que se presentan en la actualidad, seguramente desde entonces la única opción fue realizar las expropiaciones coactivamente.

Con lo que si coincidimos es con la apreciación que hace al respecto Edgar Ramírez⁶⁸ al señalar que “Con el desarrollo de la sociedad aparecieron necesidades diversas para tender las exigencias de la comunidad; fue necesario construir caminos y acueductos; más tarde el desarrollo industrial exigió la acometida por las autoridades públicas de diversas obras y se necesitaron terrenos para tender carrileras, redes eléctricas y demás. Aparece la necesidad de hacer expropiaciones y se dijo que de la misma manera que la propiedad surge del poder del Estado, que adjudica algunos bienes a los particulares, él puede en un momento dado arrebatarla para suplir las necesidades del mismo Estado.

Desde los ordenamientos españoles dictados por Alfonso el Sabio en los años de 1252 a 1284, hasta la Constitución de Cádiz de 1812, ya se establecía la indemnización previa a la expropiación.

En nuestra legislación como nación independiente, existen antecedentes que contemplan la expropiación, estos mismos como ya se ha mencionado, tienen origen en leyes y constituciones de otros países, en las que se dispone que las expropiaciones deben de hacerse por causa de utilidad pública y mediante previa o previa indemnización del afectado.

2.2 Análisis de los vocablos previa y mediante, presentes en las leyes de expropiación en México

Las Leyes de expropiación vigentes de nuestro país, señalan que las expropiaciones son por causa de utilidad pública y mediante indemnización, por lo que la interpretación que se le da al vocablo mediante, es motivo para que en algunas leyes de expropiación de los estados de la República Mexicana, se prolonguen por varios años los plazos de

⁶⁷ Rabinovich-Berkman, Ricardo D., *Derecho Romano*, Argentina, Astrea, 2001, p. 389

⁶⁸ Ramírez Baquero, Edgar, et. atl., *Derecho Inmobiliario*, Colombia, Ediciones Rosaristas, 1995, p. 51

los pagos correspondientes a ésta, existiendo algunas leyes que contemplan que el pago correspondiente a la indemnización se realice en un plazo hasta de veinte años.

Algunos autores que posteriormente mencionaremos, al referirse al pago de la indemnización, han señalado que *mediante* debe entenderse como correlativo a la expropiación. Otros opinan que *mediante* debe entenderse como *previa*, y algunos más opinan que las leyes secundarias pueden señalar plazos prudentes para que el Estado pague posteriormente la indemnización que corresponda a la expropiación.

Gabino Castrejón⁶⁹ se refiere al artículo 14 constitucional, en donde se señala expresamente que solo mediante juicio seguido..., y cumpliendo con las formalidades del procedimiento, a una persona puede despojarse de sus bienes, posesiones..., por lo que por analogía lo mismo debe entenderse en materia de expropiación, en donde la palabra *mediante* debe ser sinónimo de *previa*.

Por su parte Miguel Acosta Romero⁷⁰ encuentra una justificación lógica a este cambio de vocablos y señala que: ...dada la experiencia del Estado mexicano en materia de indemnizaciones, se cambió prudentemente el término *previa*, por el término *mediante*, para permitir al Estado, en un momento dado, mayor flexibilidad y mayor libertad de acción en las expropiaciones, tomando en cuenta que no siempre pudiera contar con todos los elementos pecuniarios para cubrir cuantiosas indemnizaciones... De acuerdo a lo señalado anteriormente es conveniente revisar lo que disponían sobre la materia las leyes anteriores a nuestra legislación vigente.

En el decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana Constitución de Apatzingán), del 22 de octubre de 1814, en el capítulo V el cual se refiere a la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos establece en el artículo 35 que: Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a una justa compensación.⁷¹ Aun y cuando no se señala específicamente cuando, podemos interpretar en base a lo

⁶⁹ Castrejón García, Gabino E., *Derecho Administrativo Mexicano* (Legislación y Jurisprudencia), México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2000, t. II, p. 66

⁷⁰ Acosta Romero, Miguel, *Derecho Administrativo*, 2ª ed., México, Porrúa, 1993, segundo curso, p. 588

⁷¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (1814)*, México, Documentos Constitucionales Históricos, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1814.pdf>

señalado en párrafos anteriores, que al momento de privar de la posesión al afectado, en ese momento debe de estar compensándosele.

En la Constitución mexicana de 1824 en su artículo 112 párrafo III, se dispone que: El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y sí en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus receso, del Consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.⁷²

De lo anteriormente señalado podemos interpretar que si no puede ocuparse la propiedad de un particular sin la previa autorización del Senado e indemnizando siempre a la parte interesada, entonces la ocupación y la indemnización se están aprobando al mismo tiempo, por lo tanto ambas deben de llevarse a cabo conjuntamente.

En las Leyes Constitucionales de la República Mexicana en 1836, señala textualmente el artículo 2 párrafo III: No poder ser privado de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y la junta departamental en los departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de los peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, en caso de haberla.⁷³ Es en estas leyes Constitucionales donde ya se señala expresamente, que el propietario de algún objeto, al ser privado de este, debe ser previamente indemnizado.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana, en el año de 1843, se dispone en el Artículo 9 párrafo XIII que: La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes, ya consista en cosas,

⁷² Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (1824)*, México, Documentos Constitucionales Históricos, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1824.pdf>

⁷³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Leyes Constitucionales*, México, Documentos Constitucionales Históricos, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1836.pdf>

acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley.⁷⁴ Es en este ordenamiento donde se dispone expresamente que la ocupación del objeto por utilidad pública se hará previa la competente indemnización.

Asimismo en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, establece en el Artículo 27 que: La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación, y los requisitos con que ésta haya de verificarse.⁷⁵

Es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, cuando la redacción cambia y consecuentemente también su interpretación, ya que el vocablo previa es sustituido por el vocablo mediante, como se aprecia en lo que señala el Artículo 27 que dice: ... Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.⁷⁶

El remplazo de los mencionados vocablos, fue lo que originó que cada una de las entidades lo interpretara a su conveniencia y provocó que a casi 100 años de esa modificación, haya leyes de expropiación de los estados, que contemplen el plazo del pago de la indemnización por un periodo hasta de 20 años, pero la mayoría de ellas contempla un promedio de entre 10 y 5 años; la tendencia en la actualidad es que el pago se realice entre 1 y 2 meses, lo deseable por el afectado es de que el pago deba realizarse de inmediato al momento de la afectación.

En la doctrina por lo regular se aprecian las cosas desde otro punto de vista, como lo señala Miguel Acosta⁷⁷ quien opina que nuestra Constitución de 1917, introdujo el término mediante, pero en realidad, mediante no significa después, a futuro como

⁷⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Bases de Organización Política de la República Mexicana (1843)*, México, Documentos Constitucionales Históricos, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>

⁷⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)*, México, Documentos Constitucionales Históricos, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>

⁷⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de (1857)*, México, Documentos Constitucionales Históricos, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>

⁷⁷ Óp. cit., nota 67, p. 589

comúnmente se cree. Mediante quiere decir por medio de, que debe mediar indemnización entre la pretensión de privación y la resolución de privación, esto es, primero la indemnización y luego la privación.

Así pues encontramos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto pronuncia lo siguiente:

EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE. La Constitución de 1857 establecía de manera expresa, que la indemnización que debiera pagarse como compensación al bien o bienes expropiados, tenía que ser previa, esto es, anterior al acto de toma de posesión de dichos bienes; y la Constitución de 1917 en vigor, cambió deliberadamente el término previa por mediante, significando con ello que la indemnización debe existir pudiendo ser simultánea al acto, o posterior. Ahora bien, si es verdad que esta Segunda Sala ha sostenido que el pago de la indemnización en caso de expropiación, debe hacerse sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido, también lo es que ha manifestado que deben dejarse a salvo aquellos casos en que el gobierno esté imposibilitado, por la cuantía de la operación, para hacer el pago inmediatamente, y si la falta de ejecución de la expropiación, puede ocasionar grave perjuicio al país, debe considerarse como preferente la obligación de la autoridad, de atender a los servicios públicos, máxime si tienen la condición de inaplazables; de manera que cuando se trata de llenar una función social de urgente realización y las condiciones económicas del momento no permitan al Estado el pago inmediato del bien expropiado, puede constitucionalmente ordenarse éste en el tiempo en que lo permitan las posibilidades del erario...⁷⁸

Si bien es cierto que la tesis anteriormente señalada es de 1939, hoy en día prevalece ese mismo criterio, ya que éste se aplica sin distinción y sin tener en cuenta la importancia del caso. Haciendo alusión a esta ley, Ernesto Gutiérrez y González manifiesta que: ... la Ley de Expropiación, ley ya un tanto anticuada y hasta injusta, pues las realidades económicas actuales del Estado, no son tan desventajosas como las que privaban en el año de 1936 en que se expide esta ley.⁷⁹ Con lo cual estamos

⁷⁸ Tesis Aislada, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LXII, p. 3028, IUS 329832

⁷⁹ Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, México, Porrúa, 1993, p. 793

totalmente de acuerdo, al grado de afirmar que, si no se cuenta con el dinero suficiente para pagar la indemnización, la autoridad expropiante no debe de llevar a cabo la expropiación.

2.3 Procedimiento y Leyes de Expropiación vigentes en México

En el artículo 27 de la Constitución de 1917 párrafo IV, se faculta a las entidades federativas para que legislen sobre la Expropiación siempre y cuando se esté apegado a lo dispuesto en este ordenamiento, por lo que es de entenderse la existencia en México de 31 Leyes estatales de Expropiación, así como también la existencia de una Ley de Expropiación Federal, esta de aplicación en todo el territorio nacional en lo que respecta únicamente a expropiaciones de competencia federal, esta misma ley de expropiación también tiene aplicación únicamente para el Distrito Federal, pero en este caso esta misma ley le otorga facultades al jefe de Gobierno del Distrito Federal para llevar a cabo la expropiación de bienes y derechos, las cuales están señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal donde se define el procedimiento a seguir.

Si observamos que la Ley de Expropiación Federal entró en vigor en 1936 y la misma en varias ocasiones ha sido modificada, reformada o adicionada, podemos fácilmente concluir que todos los estados de la República Mexicana, han tomado como referencia a esta ley para redactar, expedir y en algunas ocasiones modificar sus propias Leyes de Expropiación, pero también podemos observar que no todas estas leyes se han estado actualizando a la par, ya que algunas de estas no han tomado en cuenta las últimas reformas que ha tenido la ley federal de la materia, las cuales son una clara manifestación y tendencia de hacer que la expropiación de bienes sea cada vez un poco más justa.

2.3.1. Elementos de la Expropiación.

Cabe señalar distintas opiniones de autores que se refieren a los elementos de la expropiación. Al respecto Catalina Escuin⁸⁰ señala que en la expropiación se distinguen

⁸⁰ Escuin Palop, Catalina, *Curso de Derecho Administrativo*, 2ª ed., España, Tirant lo Blanc, 2004, pp. 661 y 662

tres sujetos: expropiante, beneficiario y expropiado. El expropiante es el titular de la potestad expropiatoria, pudiendo coincidir este en un momento dado con el beneficiario o ser dos personificaciones separadas. El beneficiario, es el sujeto que representa al interés público que mueve al expropiante a ejercer la potestad expropiatoria. Y el expropiado que es el titular de los bienes y derechos que son objeto de la expropiación.

Por su parte Acosta Romero⁸¹ afirma que los elementos de la expropiación son cinco: El fin que determina la expropiación, que se identifica con la utilidad pública; los sujetos, expropiante o expropiado; el bien objeto de la expropiación; la indemnización a pagar y el procedimiento expropiatorio.

Asimismo Serra Rojas⁸² señala como elementos de fondo los siguientes: a) Se trata para el Estado de un modo administrativo de adquisición de la propiedad. b)... La legislación mexicana se refiere tanto a inmuebles como a los muebles. c) Es un acto unilateral de soberanía que no requiere el consentimiento del propietario. d) La expropiación debe realizar fines o causas de utilidad pública. Ningún interés privado puede justificar la desposesión de un bien. Y e) La expropiación se efectúa mediante indemnización.

Por lo que podemos concluir en base a lo anterior, que los elementos básicos que caracterizan a la expropiación son: Una autoridad que la declara, misma que debe ser competente. Una causa de utilidad pública, la cual debe justificarse y satisfacer una necesidad social. Los bienes materia de la expropiación, detallando características y linderos de los mismos. Y la indemnización, señalando el monto y el tiempo para indemnizarse. Y por último un procedimiento que determine con claridad la forma en que se ejecutara el mismo.

2.4 Causas de Utilidad Pública

La causa de utilidad pública constituye un aspecto esencial en este asunto de la expropiación, pues además de circunscribir la facultad del Estado para apropiarse de los bienes por los motivos estipulados en las leyes de la Federación y de los Estados, también permite priorizar la satisfacción de las necesidades públicas sobre el derecho

⁸¹ Óp. cit., nota 67, p. 581

⁸² Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 17ª ed., México, Porrúa, 1996, segundo curso, pp. 432 y 433

de propiedad. En México, por disposición constitucional prevista en el Artículo 27 fracción VI, párrafo segundo, es competencia exclusiva del Poder Legislativo determinar las causas que identifican la utilidad pública, y del Poder Ejecutivo hacer la respectiva declaración y proceder a efectuar materialmente la expropiación.

En la práctica, las expropiaciones se llevan a cabo cuidando, en primer lugar, el fundamento de causa de utilidad pública prevista en la ley, pero sin descuidar la causa real y tangible de la misma, pues en el expediente se debe justificar que existe una necesidad colectiva que se encuentra insatisfecha y que requiere de una propiedad que pertenece a un particular para satisfacerla, de manera que sea ese bien, y sólo ése, el que mejor puede servir para hacerlo.

Las leyes de Expropiación de otros países, en ningún artículo de las mismas enumeran las causas de utilidad pública, tal como lo hacen todas las leyes de expropiación vigentes en México, consideramos que esto es lo más conveniente, puesto que al señalarlas en específico, se está limitando el universo de causas que pueden surgir y no están previstas, dando motivo para que en un momento dado se dificulte el procedimiento de expropiación.

Es suficiente pues señalar, que la causa es la razón que está motivando u obligando a la autoridad administrativa a expropiar un bien, que por sus características, es el que mejor satisface la necesidad que se está presentando para prestar un servicio público en beneficio de la sociedad.

Sobre la utilidad pública Serra Rojas⁸³ señala que esta consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva y en general la conveniencia o el interés de la generalidad de los individuos del Estado.

Por su parte Gabino Fraga⁸⁴ afirma que son bastantes los términos utilidad pública para abarcar todos los casos en que el Estado tiene obligación en base a sus atribuciones, de satisfacer una necesidad y en este concepto no es relevante que estos casos varíen, pues basta que el Estado tenga esa atribución para considerarlo una causa de utilidad pública. De tal manera que la ley de expropiación vigente, ni agota los casos posibles de utilidad pública, ni los que en ella se contemplan son inmutables. La

⁸³ *Ibíd.*, p. 442

⁸⁴ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 37ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 383

utilidad pública en la expropiación es el elemento que la justifica, es la razón de ser y es la esencia por la cual se realiza la expropiación o la afectación de derechos.

Se considera que existen tres elementos indispensables para que exista la utilidad pública. Una necesidad pública que satisfacer. La existencia de un bien o un derecho, con el cual pueda satisfacerse esa necesidad. Y el destino específico de ese bien a satisfacer la necesidad.

Respecto de la utilidad pública Fernández del Castillo señala: Hay, pues, utilidad pública en todo aquello con que pueda satisfacerse una necesidad pública, pero la utilidad que da lugar a la expropiación, es únicamente la de los bienes, en cuanto sean capaces de cubrir la correspondiente necesidad.⁸⁵ Así como existen necesidades individuales, también existen necesidades comunes, que en ocasiones solo pueden ser satisfechas con un mismo satisfactor o un mismo bien. Es por eso que para mantener un equilibrio, es necesario que el estado intervenga para decidir la mejor forma de satisfacer esa necesidad y en beneficio del interés público. Por lo tanto la necesidad pública no es más que el resultado de la suma de todas o la gran mayoría de las necesidades individuales.

El artículo 27º de la Constitución General en el párrafo tercero señala que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública. Por lo que se dictaran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, a efecto de ejecutar obras públicas, fomentar las actividades económicas en el medio rural y evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

La Ley de Expropiación Federal enumera generalmente a grandes rasgos muchas y diferentes causas de utilidad pública, lógicamente sería imposible enumerarlas todas, sin mencionar que puedan surgir algunas más que se adecuen a las necesidades que exige la modernidad.

⁸⁵ Fernández del Castillo, Germán, *La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual*, México, Cía. Editora de Revistas S.A., 1939, p. 75

Al respecto Enrique Pérez de León⁸⁶ refiere que la enunciación de causas de utilidad pública, no implica que sean todas las que puedan en un momento dado tener dicho carácter o que las que allí se encuentran puedan carecer de él. Es una relación susceptible de modificación, a través del órgano legislativo correspondiente y con las formalidades debidas.

2.5 Modalidades Impuestas a la Propiedad Privada

De acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano⁸⁷ La expropiación y las modalidades son figuras jurídicas que frecuentemente se confunden. Hay modalidad cuando todos o uno de los atributos de la propiedad se limitan o restringen, pero no se eliminan, es decir, se conserva la nuda propiedad y los demás atributos de este derecho, pero limitados. La imposición de la modalidad no necesariamente tiene que ser mediante indemnización como lo es en la expropiación. Existen modalidades estrechamente ligadas a la expropiación impuestas a la propiedad privada, como son la Ocupación Temporal, las Servidumbres Administrativas y la Limitación de Derechos de Dominio.

Arriaga Becerra señala que: “Habrá Modalidad y no expropiación en tanto el propietario conserve cuando menos dos de los tres atributos de la propiedad, ius utendi, ius fruendi y ius abutendi, que es la única manera en que puede subsistir esta, pues la eliminación de dos de ellos, conduce a la aniquilación del derecho de propiedad.”⁸⁸

Asimismo Gabino Fraga⁸⁹ opina que existen diferencias de forma y fondo entre la modalidad y la expropiación, ya que la primera constituye una medida de carácter general y abstracto, sin transformar el régimen jurídico de la propiedad en general en un momento y en un lugar determinado. En tanto la expropiación constituye una medida de carácter individual y concreto, sobre un bien en especial.

En España la Ley de Expropiación Forzosa, refiriéndose a esta institución jurídica señala en el “artículo 1.1. ...se entenderá comprendida cualquier forma de privación

⁸⁶ Óp. cit., nota 63, p. 274

⁸⁷ Universidad Nacional Autónoma de México, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, T-IV L-O, México, 1983, p. 201

⁸⁸ Arriaga Becerra, Hugo Alberto, *Las Modalidades a la Propiedad Privada en el Artículo 27 Constitucional*, Lex (Difusión y Análisis), México, 3ª Época, Año VI, Núm. 71, Laguna S.A. de C.V., Mayo 2001.

⁸⁹ Óp. cit., nota 81, pp. 375 y 376

singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio.”⁹⁰

En este mismo sentido Ramón Parada opina que: “... se ha pasado de la tradicional consideración de la propiedad inmueble necesaria para las obras publicas como objeto prácticamente único del procedimiento expropiatorio, a definir como expropiación cualquier alteración de una situación jurídica patrimonial, real u obligacional y, por consiguiente, también sobre bienes muebles e incorporales.”⁹¹

2.5.1 Ocupación Temporal.

Se entiende por Ocupación Temporal a la facultad de utilizar, total o parcialmente, pero siempre de manera transitoria, la propiedad de otro. Legalmente se reconoce, entre diversos casos: 1) por necesidades de la defensa nacional y con resarcimiento pocas veces hecho efectivo; 2) por incendio, inundación u otra calamidad, para salvamento y para refugio; 3) ante otro peligro propio o para prestar servicios humanitarios o judiciales; 4) por trabajos públicos, y hasta en algunos privados, para acumular materiales y elementos.⁹²

Son pocas las leyes de expropiación de los estados, que señalan específicamente las causas de utilidad pública, exclusivamente para la ocupación temporal de inmuebles y entre las que se señalan como tales, están el establecimiento de estaciones y caminos provisionales, talleres, almacenes, depósitos necesarios para la construcción y reparación de obras públicas, así como la extracción de materiales para las mismas; los estudios y operaciones técnicas de corta duración con objeto de recoger datos para proyecto o replanteo de dichas obras y otras que concretamente señalen las leyes.

El decreto de ocupación temporal deberá contener similares elementos, que un decreto de expropiación, es decir, las razones de utilidad pública, los bienes a ocupar,

⁹⁰ LEY 1954, de 16 de diciembre, sobre expropiación forzosa, España, (BOE de 17 de diciembre de 1954)

⁹¹ Parada, Ramón, *Derecho Administrativo I*, 15ª ed., España, Marcial Pons, Jurídicas y Sociales, S.A., 2004, p. 581

⁹² Ossorio, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, 1ª ed. electrónica, Guatemala, Datascam S.A., 1999.

el objeto de la ocupación, determinar si es total o parcial, la duración, el monto de la indemnización y los plazos y condiciones del pago de la misma.

2.5.2 Servidumbres Administrativas.

Desde la antigüedad tal y como lo señalan Francisco Hernández y Jorge Tejero⁹³ También se hallan incluidos entre las cosas incorporales los derechos de los fundos rústicos y urbanos que reciben el nombre de Servidumbres. Puesto que consiste en un derecho de obligación que no se puede tocar.

Por lo tanto se define a la servidumbre como un derecho real, perpetuo o temporario sobre un inmueble ajeno en virtud del cual se puede usar de él o ejercer ciertos derechos de disposición, o bien impedir que el propietario ejerza algunos de sus derechos de propiedad.

De acuerdo a esta definición encontramos el punto de vista que se tenía de estas en cuanto a su duración según lo señala José María del Castillo⁹⁴ “Dividense las servidumbres públicas en temporales y perpetuas. Estas equivalen a una expropiación, y así no pueden imponerse sino según los tramites señalados por la ley para enajenación forzosa; pero aquellas también importan una limitación de la propiedad y quedan bajo el amparo de la Constitución de manera que habrá siempre la obligación de dar la indemnización previa, por la pérdida que ha de sufrir el dueño.

Ramón Parada⁹⁵ señala que las servidumbres restringen no tanto el contenido general del derecho de propiedad, por lo que las facultades de la propiedad vienen a quedar divididas entre el propietario y el titular de la servidumbre. La servidumbre administrativa implica la sujeción parcial del bien a un uso por parte de la colectividad.

Entre las causas que algunas leyes de expropiación consideran para establecer una servidumbre administrativa pueden señalarse la instalación de acueductos, instalación de líneas eléctricas, construcciones provisionales, etc., todo esto con motivo de dar un servicio público o del uso público.

⁹³ Hernández, Francisco, Tejero, Jorge, *Las Instituciones de Justiniano*, Colección Derecho Romano y Ciencia Jurídica Europea, versión española, España, Comares S.L., 1998, p. 48

⁹⁴ Castillo Velasco, José María del, *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1874, 1ª ed. Facsimilar 1994, t. I. p. 209

⁹⁵ Óp. cit. nota 88, p. 566

También existen en otros países las llamadas Servidumbres de Urbanismo, que Pierre Subra⁹⁶ refiriéndose a estas señala que una determinada cantidad de ellas son promulgadas para conseguir un mejor ambiente urbano, estas son impuestas para oponerse a la destrucción de los espacios naturales verdes, prohibiéndose además todo cambio de utilización y toda forma de ocupación del suelo que pueda comprometer la conservación, la protección o la creación de la forestación. La colectividad beneficiaria de la servidumbre del lugar reservado para espacio verde elige ella misma el momento en la que decidirá adquirir el terreno en plena propiedad luego de la expropiación.

De igual forma el decreto por el que se imponga una servidumbre administrativa deberá contener similares elementos que un decreto de expropiación, es decir, las razones que se tengan para constituir la servidumbre; la ubicación, extensión y demás características del predio sirviente, la duración, el monto de la indemnización y los plazos y condiciones para su pago.

2.5.3 Limitación de los Derechos de Dominio.

Las restricciones y las limitaciones de dominio, son aquellas que por ley se imponen al propietario, a efecto de que este no disponga de su propiedad o se abstenga de realizar actos en contra del interés social o que afecte derecho de terceros, sean dañosos o nocivos para la propiedad. Estas limitaciones afectan la libre disposición de los bienes o afectan la actividad económica de los propietarios o titulares de derechos.

En este mismo sentido Rodolfo Comadira⁹⁷ nos dice que las limitaciones a la propiedad privada establecidas por razones de interés público son aquel conjunto de medidas de índole jurídica que se adoptan con el propósito de armonizar y compatibilizar el ejercicio de la propiedad privada con las exigencias del interés público, de modo que aquel derecho no solo no constituya un obstáculo para el logro de ese interés general, sino que, incluso, contribuya a él.

⁹⁶ Subra de Bieusses, Pierre, *Problemática de la Administración Contemporánea: Una Comparación Europea-Argentina, Argentina*, Universidad Notarial Argentina-Instituto de Derecho Administrativo, 1997, pp. 93, 94 y 95

⁹⁷ Comadira, Julio Rodolfo, Escola, Héctor Jorge, *Derecho Administrativo Argentino*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 1089

No solamente en México sino en otros países, existen limitaciones de dominio que no son indemnizables, por lo que es importante que la ley las señale; entre las limitaciones de dominio que podemos encontrar son el señalamiento de características y especificaciones a las construcciones; el impedimento de ocupar ciertas superficies frontales de los predios, la fijación de medidas y superficies a los lotes, para establecer uniformidad arquitectónica en colonias y amplitud de calles y avenidas; así como el mantenimiento de la titularidad de la propiedad dentro de un área de posible afectación por la construcción de obras públicas, durante el estudio del proyecto y hasta la ejecución del decreto expropiatorio, por mencionar algunas.

El decreto por el que se impongan la limitación de derechos de dominio deberá contener los elementos que señale la ley, como lo son, las razones que se tengan para constituir la limitación de derechos de dominio; la ubicación, extensión y demás características de lo que se está limitando, la duración y en caso de que proceda también se señalara el monto de la indemnización, el plazo y las condiciones para su pago.

2.6 Autoridades en materia de Expropiación

La mayor parte de las Leyes de Expropiación en la república mexicana, señalan que solo el titular del Poder Ejecutivo del estado o de la entidad, es el único que puede decretar la expropiación, pero también hay casos de algunos estados como los de Sinaloa, Puebla y Chihuahua, en que señalan que también los Ayuntamientos a través de sus Presidentes municipales tienen esta facultad, por lo que en estos casos, los titulares de las dependencias del estado y sus entidades lo harán por conducto del Gobernador, y a su vez los Ayuntamientos y sus respectivas entidades lo harán por conducto de sus respectivos Presidentes municipales o Síndicos Procuradores dependiendo quien tenga esa facultad, en los demás casos en que solo el Gobernador tiene esa facultad, toda petición se hará ante el mismo.

En cualquiera de estos casos es necesario que se defina en la Ley de Expropiación correspondiente, las facultades que tienen las autoridades y las dependencias que van a intervenir en el procedimiento de expropiación.

Al respecto y por esta omisión la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala lo siguiente:

EXPROPIACION EN EL ESTADO DE SINALOA. Conforme a los artículos 154 de la Constitución Política de Sinaloa y 1o. y 2o. del Decreto número 126 que lo reglamenta, la facultad de expropiar compete al Ejecutivo y a los Ayuntamientos; y estando comprobado en autos que en el caso el Ayuntamiento de Mazatlán expidió decreto facultado al presidente municipal para que procediera a expropiar los bienes de la quejosa, hubo una indebida delegación de funciones y, por lo tanto, se violaron las garantías reclamadas, por cuyo motivo debe confirmarse la concesión del amparo.⁹⁸

Como se aprecia en esta tesis, basta pues con que en la respectiva ley no se señale que autoridades y con qué funciones intervendrán en el procedimiento de expropiación, para que sea motivo de litigio, con los consecuentes inconvenientes para su ejecución.

2.6.1. Quienes pueden solicitar la Expropiación

Dependiendo la Entidad Federativa se hace mención de quienes pueden solicitar la expropiación ante quien legalmente tiene atribuciones para llevarlas a cabo, mencionándose por lo general a las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos, los ayuntamientos y sus organismos auxiliares, los organismos descentralizados o empresas de participación estatal o municipal, las organizaciones de ciudadanos constituidas en términos de ley e incluso se contempla en algunas leyes que un solo particular puede solicitar que a su favor se lleve a cabo una expropiación.

En todas las leyes de expropiación se establece que el solicitante de la expropiación, está obligado a presentar los estudios correspondientes que justifiquen las causas de utilidad pública por las cuales sea procedente llevar a cabo la expropiación de o los inmuebles.

Aunque hay tesis de jurisprudencia mencionadas anteriormente en las que señalan que las expropiaciones no deben de hacerse a favor de un particular, las hay también que señalan que las expropiaciones son procedentes a favor de un particular cuando

⁹⁸ Tesis Aislada, Segunda Sala, *Informes*, Quinta Época, Informe 1945, p. 78, IUS 816897

se va a satisfacer una necesidad pública o a prestarse un servicio público concesionado.

A este respecto García de Entera⁹⁹ señala que la atribución única de la potestad de expropiar a las entidades administrativas territoriales¹⁰⁰ no puede estar más justificada. Solo ellas representan los fines generales y abstractos de la administración que entran inevitablemente en juego en el ejercicio de la potestad de expropiar. Las personificaciones institucionales o no territoriales de la Administración tienen un carácter organizativo puramente instrumental, para la eficacia en la gestión de servicios singulares y la especialidad concreta de su competencia funcional no justifica, antes por el contrario, atribuirles un poder jurídico de tal gravedad.

2.6.2. Solicitud de Expropiación

La solicitud de expropiación debe estar dirigida a la autoridad que tiene las facultades para expropiar, señaladas en el artículo 27 constitucional o en las leyes de expropiación de las entidades federativas en donde se localicen los bienes a expropiar. Los requisitos que algunas leyes de expropiación consideran debe contener la solicitud están los motivos que sustenten la solicitud, la causa publica aplicable y sus beneficios sociales; datos y características del bien que se pretende afectar; nombre y domicilio del solicitante de la expropiación así como del propietario afectado; el plazo máximo en el que se destinará el bien a la causa pública; proyectos y presupuestos de las obras; el monto que deberá pagarse por indemnización y comprobante de que se acredite el depósito de dicho importe.

2.7 Expediente Técnico de Expropiación.

Con el expediente técnico se va a demostrar la preexistencia de que hay una necesidad publica por satisfacer y que el bien que se pretende expropiar es el que mejor cumple con las características adecuadas para cubrir esa necesidad, es de tal importancia la integración del expediente, que la falta de este puede dar motivo a la promoción del juicio de amparo.

⁹⁹ García de Entera, Eduardo, *Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa*, España, Civitas, 1956, reimpresión 1989, p. 47

¹⁰⁰ Autoridades administrativas territoriales refiriéndose con esto al Estado, la Provincia y el Municipio.

En la actualidad muy pocas Leyes de Expropiación señalan o hacen referencia a lo que debe de contener el expediente técnico, mismo que debe agregarse al expediente general, este puede variar de acuerdo a los requisitos que son considerados a discreción por cada una de las Entidades Federativas, así como también varían las dependencias estatales con atribuciones señaladas para intervenir en el proceso.

Entre estos requisitos se señalan el oficio donde se informe el inicio de la formación del expediente general, acompañando constancias de uso de suelo o del dictamen de compatibilidad urbanística y del escrito de solicitud de la expropiación o la modalidad según sea el caso; documento con los objetivos y justificación técnica, así como de la identificación física del predio, croquis de localización y su plano topográfico; constancias de uso de suelo; documentación catastral y registral sobre el predio y su propietario, así como certificado de inscripción de derechos reales, etc.; proyecto de la obra y planos autorizados por autoridad competente; fotografías del inmueble y avalúos.

Algunos de estos requisitos más que de carácter técnico, pudieran considerarse de carácter jurídico o administrativo, si se quiere referir a ellos con precisión.

2.8 Expediente en General de Expropiación.

Algunas leyes de expropiación sin señalar los requisitos que debe contener el expediente técnico se pasan directamente a señalar lo que debe de contener el Expediente General, el cual dependiendo de la entidad puede contener la siguiente información, el escrito por el que se solicite la expropiación; constancias catastral y registral indicando el nombre del propietario y clave catastral y características del inmueble o el motivo en caso de no encontrarse inscrito; constancias públicas que acrediten que se desconoce nombre o domicilio de los afectados; levantamiento topográfico y ubicación del predio, especificando si se expropia total o parcialmente el mismo; el proyecto de la obra así como los planos autorizados por autoridad competente; el expediente técnico presentado por el solicitante; avalúo catastral; la exposición de la utilidad pública que resulte y pruebas que justifiquen su procedencia, entre otras.

2.9 Decreto de Expropiación.

Andrés Serra Rojas¹⁰¹, dice que el procedimiento administrativo de expropiación se inicia sin formalidades de procedimiento estrictas, y aun si audiencia del interesado. Sin embargo, durante dicho procedimiento debe comprobarse la causa de utilidad pública, que debe fundar el Decreto de expropiación, recordando que la autoridad que la realiza debe ser competente.

El decreto de expropiación expedido por la autoridad, debe señalar entre otras cosas, la fundamentación legal empezando por la Constitucional, Ley Federal o de la Entidad, así como la establecida en Códigos, leyes o disposiciones legales aplicables, seguido de los considerandos para cada una de las leyes en las que se esté fundamentando y los motivos que dieron origen a la procedencia para realizar el procedimiento de expropiación; la declaración de utilidad pública señalando características de las obras por ejecutar y el lugar de las mismas; descripción de las características de los predios; señalar el sitio donde se encuentran el plano y el expediente técnico, a fin de que sean consultados por los propietarios afectados; señalar quien cubrirá la indemnización y a quienes se pagará, siempre y cuando acrediten su legítimo derecho; el monto a pagar y como se va a determinar; señalar la entrada en vigor del Decreto al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial; la orden de una segunda publicación en el mismo para que surta efectos de notificación personal; la orden de inscribirse en el Registro Público de la Propiedad; lugar y fecha en donde se expide; las firmas de quienes intervienen como autoridad y su cargo.

La mayoría de los decretos de expropiación, detallan o amplían lo que la ley de expropiación del estado no menciona.

2.10 Obligaciones de la Autoridad Expropiante.

Aun y cuando muy pocas leyes de expropiación de los estados señalan a las autoridades que intervendrán durante el procedimiento de expropiación y cuáles serán sus atribuciones, existen algunas leyes recientemente promulgadas como las de los estados de Guerrero, Sonora y Aguascalientes, en las cuales ya se observa una tendencia a hacer este señalamiento y disponen como algunas de las obligaciones de

¹⁰¹ Óp. cit., nota 79, p. 438

las autoridades expropiantes, el recabar la información y documentación necesaria para comprobar y determinar la existencia de la causa de utilidad pública, integrar y tramitar el expediente del bien que por sus características debe ser objeto de ésta, conocer y tramitar los medios de defensa interpuestos por los interesados afectados, requerir a las autoridades, dependencias y entidades la información a su alcance relacionada con el procedimiento, establecer lo necesario para respetar la garantía de audiencia del afectado y cumplir con las demás obligaciones que establezcan otras leyes relacionadas con la materia y en la misma constitución general de la república.

Al establecerse expresamente las atribuciones y facultades de cada una de las autoridades que intervendrán en el procedimiento de expropiación, se está evitando que el no establecerlas, sea motivo de que se argumente por parte del afectado, la falta de legitimidad de las autoridades.

2.10.1 Efectos de la Expropiación.

Entre los efectos que tendrán lugar a raíz de la expropiación del bien inmueble podemos mencionar que los bienes expropiados pasarán al patrimonio del beneficiario libres de gravamen, debiéndose ordenar en su caso la extinción de hipotecas; los bienes expropiados serán inalienables e imprescriptibles, los contratos de arrendamiento o de cualquier otra clase, por los que se haya transmitido a terceros la posesión derivada, el uso o el aprovechamiento o cualquier otro derecho real, quedaran extinguidos. Los bienes expropiados deben de pasar directamente al dominio público, para garantizar que en cualquier tiempo van a destinarse a servir a una causa pública, ya que estando en el patrimonio del beneficiario de la expropiación este puede llegar a disponer de ellos libremente.

2.11 Notificaciones al Propietario Afectado

En lo que respecta a las notificaciones, las leyes de expropiación vigentes en las entidades federativas, señalan que estas deben de ser obligatorias y personalmente a los propietarios afectados, para que estén en posibilidades de hacer valer los recursos existentes a su favor, para inconformarse con la expropiación de sus bienes o contra el procedimiento mismo.

Respecto al propietario afectado en España, Catalina Escuin señala: El expropiado es el titular de los bienes y derechos que son objeto de expropiación. La condición de expropiado es de carácter real por lo que cualquier persona física o jurídica, puede reunir esta condición y trasladarla cuando transfiera la propiedad del bien o el derecho patrimonial. Cuando la nuda propiedad de un bien coexiste con derecho de terceros el número de interesados en el procedimiento expropiatorio aumenta, pero la condición de interesado principal como generadora de la obligación de la Administración de notificación individual y de tener al titular del derecho como parte en el procedimiento, solo surge en relación con el propietario, los arrendatarios y los titulares de derechos que figuren inscritos en el Registro de la Propiedad. El resto de los titulares de derechos e intereses intervienen en el procedimiento de forma accidental cuando por propia voluntad se apersona y acreditan la titularidad de un derecho o de un interés que puede verse afectado por la expropiación¹⁰²

En este sentido coincidimos más ampliamente con Acosta Romero quien señala: En conclusión, para decretar la expropiación al Estado le importa poco saber a qué personas pertenece realmente la cosa que necesita, la administración es completamente ajena a todas estas cuestiones, ella ejecuta con el que aparece propietario y si posteriormente surge otro propietario, este tendrá que promover una demanda ante los Tribunales Civiles para que se le cubra la indemnización correspondiente o si se trata de varios sujetos con derecho a determinado bien, se prorratee entre todos la indemnización.¹⁰³ Puesto que al involucrar a más personas dentro del procedimiento de expropiación, terminara por complicarlo aún más.

Algunas leyes señalan que las notificaciones en el territorio de la Entidad las llevará a cabo el personal que comisione la autoridad expropiante, y fuera del mismo, pero dentro de la República Mexicana, las notificaciones se harán por conducto de un Notario Público, que pueda actuar en la demarcación en que se encuentre el domicilio del notificado.

Las notificaciones se realizaran personalmente, por cedula o por edictos, en el Periódico Oficial, en uno o incluso dos de los diarios de mayor circulación local y en los

¹⁰² Óp. cit., nota 77, p. 662

¹⁰³ Óp. cit., nota 67, p. 587

tableros de avisos de la Presidencia Municipal del lugar de la ubicación de los bienes inmuebles a expropiar.

En la mayoría de las leyes de expropiación de los estados se detalla que en caso de que la persona no se encuentre se le dejará citatorio para que espere en hora y día determinados, en caso de no esperar, la diligencia deberá entenderse con persona jurídicamente capaz que atienda la diligencia, o de no encontrarse persona alguna se fijara la notificación correspondiente en la puerta del domicilio; contempla que si la ubicación se localiza en zonas rurales o cuando sea imposible dejar citatorio, esta podrá efectuarse con el vecino más próximo, cerciorándose el verificador por cualquier medio, que la persona que deba ser notificada vive en el domicilio señalado, en caso de no poder cerciorarse el notificador se abstendrá de practicar la notificación y lo hará constar en el acta para dar cuenta de lo actuado.

En los casos en que se desconozca quien es el propietario o se ignore el domicilio del mismo, se contempla que una segunda publicación en el Periódico Oficial de la Entidad o el Diario Oficial, surte los efectos de una notificación personal, mediando entre una notificación de la otra, por tres días, otras por cinco días y algunas más hasta por siete días hábiles, dependiendo de lo dispuesto en la Ley de expropiación de la entidad.

2.12 Recurso de Revocación.

No es suficiente que en la Ley de Expropiación se ofrezcan los recursos administrativos para defensa del propietario afectado sino también es necesario que se detalle el procedimiento para interponerlo.

En las leyes de expropiación vigentes de los estados se señala que contra la declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio de un bien de propiedad particular procederá el recurso de revocación, en el cual sólo podrá ser materia del recurso, la inexistencia de la causa de utilidad pública o la existencia de otros bienes más estratégicos propiedad de los promoventes de la afectación, dicho recurso podrá ser interpuesto siempre y cuando los propietarios afectados fueren notificados personalmente, dentro de los quince días hábiles siguientes al de la notificación y si no fueren notificados personalmente, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la notificación de la expropiación por medio de la prensa. El recurso se

interpondrá ante la autoridad expropiante, que haya decretado la expropiación, deberá presentarse dentro del término legal señalado y admitido que fuere se concederá el plazo para que presente sus pruebas. Transcurrido dicho plazo se dictará la resolución que corresponda, revocando, modificando o confirmando el decreto de expropiación o la limitación de dominio correspondiente.

La interposición del recurso de revocación suspenderá la ejecución de la declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación del dominio. En el escrito de interposición del recurso, el promovente ofrecerá las pruebas de su intención. Dentro del recurso de revocación no podrán admitirse más pruebas que la documental, la de inspección y la pericial. La autoridad expropiante radicará el expediente relativo al recurso, dictando acuerdo para que el recurrente y la dependencia o entidad promovente, comparezcan a una audiencia para el desahogo de las pruebas anunciadas por el recurrente y para que ambos expresen sus alegatos.

Una vez celebrada la audiencia, la autoridad expropiante elaborará el proyecto de resolución que corresponda y en uso de su atribución resolverá en definitiva lo conducente fundando los motivos que tuvo para tomar tal determinación. Cuando no se haga hecho valer el recurso de revocación, o que haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la dependencia o entidad promovente de la afectación procederá desde luego a la ocupación o posesión material y jurídica del bien o cosa, de cuya expropiación, ocupación temporal o limitación del dominio según se trate, levantándose para tal efecto acta circunstanciada en la que se establezca con toda precisión la fecha de ocupación o posesión de la cosa afectada, haciéndose constar además, lo relativo a la indemnización.

En los casos urgentes de utilidad pública que se establecen en las leyes de expropiación vigentes, se podrá tomar posesión provisional de los bienes expropiados, destinándolos desde luego a la satisfacción de las necesidades públicas que hubieren motivado la expropiación; sin perjuicio de que, resuelto el recurso administrativo, si fuere procedente, se reponga al propietario afectado en los bienes expropiados, si fuere posible excepto el uso que de ellos se hubiere hecho, por el cual se compensará en forma equitativa y prudente, así como también cuando se hubieren consumido las

cosas expropiadas o transformado de modo que no sea posible restituirlas a su antiguo estado, pues entonces se le otorgará una compensación equivalente.

El recurso de revocación es pues la oportunidad que tiene el propietario afectado de oponerse al decreto de la declaratoria de expropiación, por lo tanto es necesario que la misma ley, así como la autoridad le hagan saber en su oportunidad al afectado, el procedimiento para interponerlo en tiempo y forma, puesto que de no hacerlo se le deja en estado de indefensión.

2.13 Garantía de Audiencia Previa.

Algunas leyes de expropiación de los estados, consideran que la Garantía de Audiencia Previa se debe precisar en el Decreto de Expropiación, en tanto en la Ley de Expropiación Federal, la contempla en caso de que los interesados dentro del plazo de quince días hábiles a partir de la notificación, manifiesten lo que a su derecho convenga y presenten las pruebas que estimen pertinentes, la cual deberá realizarse dentro de los ocho días hábiles siguientes a la recepción de manifestaciones únicamente para el desahogo de pruebas, concluida esta, se otorga un plazo de tres días hábiles para presentar alegatos de manera escrita.

Otras leyes ni siquiera la contemplan puesto que anteriormente no era obligatorio, pero a raíz de una serie de debates del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁰⁴ dichos debates consistieron en determinar si debe otorgarse al gobernado la garantía de audiencia previa antes de que se le expropien sus bienes. Al respecto, la opinión mayoritaria sostuvo que aquella debe ser posterior, pero otros opinaron que debe ser previa, en síntesis se determinó lo siguiente:

Los Ministros de la Suprema Corte opinan que la garantía de audiencia debe ser posterior y señalan, que en artículo 27 constitucional no figura la audiencia previa y que este mismo artículo, ampara derechos sociales, en tanto el artículo 14 ampara derechos subjetivos; que en la expropiación existe una necesidad pública urgente que requiere de una determinación rápida, lo cual no sería posible si se escucha al afectado con las formalidades de un juicio; que el vocablo mediante del artículo 14 no implica

¹⁰⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Garantía de Audiencia en Materia de Expropiación*, Serie Debates Pleno, México, 1999, p. XIII, XIV y XV.

que la garantía de audiencia deba ser previa, concluyéndose que esta puede ser posterior; asimismo señalan que debe prevalecer el principio de presunción de validez de los actos de autoridad en materia administrativa y que estos buscan el bien de la comunidad; que es incorrecto que con la expropiación se priva el derecho de propiedad y se le deja sin nada, toda vez que a cambio recibe la indemnización; que si bien en varios ordenamientos estatales se contempla la garantía de audiencia previa, no por ello debe de otorgarse en esa forma; que si algún tratado internacional celebrado se contempla la garantía de audiencia previa a los extranjeros, es un problema distinto; que si bien la expropiación da pie a arbitrariedades, crea una mala imagen y propicia que el cumplimiento de sentencias de amparo sea muy difícil, ello no puede ser fuente de interpretación, pues esta solo se deriva de lo que dicen las normas jurídicas; que con el otorgamiento de audiencia posterior se respeta al bien común, así como al derecho de ser oído, ya que tanto los medios ordinarios de defensa como el amparo se otorgan con oportunidad.

Los Ministros de la Suprema Corte que coinciden en que la garantía de audiencia debe ser previa, opinan que si en el artículo 27 no figura la audiencia previa, tampoco en este se excluyen las garantías del artículo 14 y 16 constitucional, asimismo que la expropiación no fue concebida por el Constituyente como una garantía social; que la garantía de audiencia previa no necesita sustanciarse en las formalidades de un juicio, puesto que puede oírse al afectado mediante un procedimiento administrativo sencillo; que la urgencia no justifica la excepción de la regla, únicamente en casos de suma premura, pues en otros casos su declaración presupone actividad técnica que solo puede sustanciarse con tiempo; que la intervención del afectado constituiría un mecanismo de control o autotutela de la propia administración que legitimaría su actuación y evitar se cometan arbitrariedades; que la garantía de audiencia previa en forma posterior significa años y años de esfuerzos y desesperanza, además de que esa oportunidad se le da cuando ya no tiene el bien; que en los ordenamientos estatales que contemplan la garantía de audiencia previa, no se ha visto que haya frenado el desarrollo de los Estados; así también señalan que si no se acepta que la Constitución también otorga la garantía de audiencia en forma previa, se dejara a los nacionales en un estado de desigualdad frente a los extranjeros; que no conviene que nuestro país de

la imagen de que no cumple con sus pactos y no respeta la propiedad privada, pues ello crea inseguridad para las inversiones extranjeras; que el cumplimiento de sentencias que otorgan el amparo se torna generalmente imposible por ya existir en la propiedad expropiada centros de población.

Lo anterior no dejan de ser solo opiniones, ya que lo que se aplica es lo que se señala expresamente en la legislación vigente para cada una de las entidades, a nuestra opinión la garantía de audiencia de forma previa, no perjudica en nada al procedimiento de expropiación, puesto que el afectado únicamente va a exponer sus razones y motivos, lo que le va a permitir que la autoridad se dé cuenta de lo que realmente está afectando y por lo tanto lo debe de tomar en consideración para que se indemnice a un precio realmente justo.

2.14 Indemnización, el Pago y sus Términos.

Utilizando palabras de Gutiérrez y González¹⁰⁵ para definir el concepto de indemnización, podemos señalar que ésta consiste en la reparación legal de un daño o perjuicio causado, misma que equivale a la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado a cambio de la transferencia de su propiedad y la cual es fijada por peritos.

Así también haciendo referencia a este punto encontramos como para reflexionar la opinión de Elena Patiño¹⁰⁶ quien asegura que: Sujeta a grandes polémicas, la indemnización es considerada por algunos como parte esencial de la expropiación mientras que otros la consideran un factor circunstancial, pues consideran que el único elemento formal es el de la causa de utilidad pública. Sin embargo, la expropiación surge como una garantía individual de tal suerte que si no existiera la indemnización, se limitaría la garantía de propiedad a la satisfacción del propietario por haber entregado sus bienes para el provecho de la colectividad. Pero esto no representa una protección a su patrimonio sino una lesión inadmisibles en su estado de derecho, además, sin la indemnización el Estado puede hacer un uso irresponsable de su facultad, lesionando la seguridad de los gobernados y obligándolos a no atender el

¹⁰⁵ Óp. cit., nota 76, p. 839

¹⁰⁶ Patiño Flota, Elena del Rosario, et al., *La Expropiación de Bienes Ejidales. Caso Ejido Villa Guadalupe*, Revista Investigación Científica, México, Vol. 5, No. 1, Nueva época, agosto-diciembre 2009.

desarrollo de sus comunidades al carecer de certeza y seguridad jurídica sobre sus bienes.

En referencia a esto podemos agregar que, el pago de una indemnización justa viene siendo el freno que limita a la autoridad e impide que está continuamente lleve a cabo expropiaciones.

Al respecto y en el mismo sentido Ernesto Gutiérrez y González nos narra una vivencia propia en la cual nos dice: “El autor de este libro hace ya algunos años, recibió la misión de formular un proyecto de ley de expropiación para el Estado de Durango y cuando incorporo estas ideas de justicia para el expropiado en normas del proyecto, el entonces gobernador de la entidad, de inmediato objetó que se redujera el lapso para el pago a cinco años, y que se le entregara una suma como intereses o frutos civiles, sobre los saldos insolutos de la indemnización por todo el tiempo que se tardara en liquidar su monto... En fin, ahí queden esos puntos de vista para que si Ud. alumna(o), lector(a) le corresponde por casualidad de la vida, el ser legislador(a) de esta materia, considere la injusticia de la ley actual y la vuelva justa.”¹⁰⁷ Narración que nos permite, comprender el porqué de la situación actual respecto a la indemnización en las expropiaciones, no únicamente en esta entidad sino en todas.

La forma de fijar la indemnización para el pago de la expropiación de bienes en nuestro país, es basándose en el valor catastral o fiscal que el bien tenga en las oficinas rentísticas o de catastro, municipales o estatales, son pocas las entidades que consideran el valor comercial del inmueble para el pago de la indemnización tratándose de expropiación, este únicamente es considerado para el pago de indemnizaciones en cualquiera de las modalidades impuestas a la propiedad. Actualmente la Ley de Expropiación Federal, considera el pago de la indemnización tomando en cuenta el valor comercial del inmueble.

De acuerdo a lo anterior y como lo expresa Martín Mateo refiriéndose a la indemnización: “Un tema difícil es saber que se entiende por justo precio: valor real en el sentido de equivalente al valor del mercado o valor distinto que entiende como justo el ordenamiento jurídico y la conciencia social.”¹⁰⁸

¹⁰⁷ Óp. cit., nota 76, p. 839

¹⁰⁸ Martín Mateo, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo*, 24ª ed., España, Aranzadi, 2005, p. 407

Compartimos desde luego el punto de vista de Lourdes Montaña¹⁰⁹ al señalar que “De lo que se trata con la indemnización expropiatoria es lograr el equivalente económico ante la privación del bien expropiado; o lo que es igual, la sustitución o reposición de este, sin dar lugar a un enriquecimiento indebido ni del expropiado ni de la entidad expropiante.”

Dado que ni es equitativo ni proporcional a la afectación de que es objeto motivo de la expropiación de su o sus bienes el propietario afectado, debería de atenderse con mayor detenimiento el monto de la indemnización, ya que el solicitante de la expropiación no es la autoridad, lo está demandando la sociedad que es la que se va a beneficiar y es ella la que está aportando los recursos para el pago de la misma. Para que la autoridad expropiante realice la expropiación de bienes, antes que cualquier cosa, debe de contar con los recursos económicos suficientes para cubrir el valor del bien que se va expropiar más los daños y perjuicios que puedan ocasionarse al propietario afectado.

Por regla general la indemnización debe de hacerse en efectivo, pero puede ser en especie o con bienes similares, es decir con otros terrenos, pero para que esto suceda debe existir consentimiento del afectado, que conste por escrito; asimismo, debe ser integral, es decir debe comprender no solamente el valor del bien, sino también los daños que sean consecuencia inmediata y directa de la expropiación, debiéndose entender por esto, los llamados bienes distintos a la tierra, como bien puede ser las construcciones, pozos, fuentes, bebederos, cultivos de todo tipo y otros de naturaleza similar.

En las leyes de Expropiación de las Entidades Federativas podemos observar que los términos para cubrir el monto de la indemnización varían desde 15 días, 45 días, 1 año, 18 meses, 3 años, 5 años, 10 años y hasta 20 años; y en el mejor de los casos para determinar el monto a pagar por indemnización, se considera un 10 por ciento más del valor catastral, en algunas leyes de expropiación se considera un porcentaje para

¹⁰⁹ Montañez Castillo, Lourdes Yolanda, *Expropiaciones Urbanísticas con Pago en Especie*, España, Arandazi, 2006, p. 49

compensar la inflación del 4%, el INPC¹¹⁰ o el costo financiero sin especificar este último en base a que se va a tomar en cuenta.

El artículo 13º de la Ley de Expropiación para el Estado de Zacatecas dispone lo siguiente: Cuando la cosa expropiada sea de la propiedad del Estado o Municipio, el Ejecutivo dispondrá sobre la aplicación de la indemnización correspondiente. Si se supone que en este caso la cosa expropiada es propiedad del Estado o del Municipio, forzosamente ya debe de estar dispuesta a ser destinada a una utilidad pública o esa debe ser su función principal, por lo tanto no tiene porque, en estas circunstancias, mediar indemnización para destinarse a una causa de utilidad pública.

Por lo que coincidimos con Fernández del Castillo en que: los Bienes del Estado que no tienen ese destino, no deben de estar en su patrimonio.¹¹¹, refiriéndose a que dichos bienes deben de estar destinados a atender a una necesidad pública.

Respecto a los bienes propiedad del Estado, Catalina Escuin señala: “Tradicionalmente se ha entendido que los bienes de dominio público como no eran enajenables, por estar fuera del comercio de los hombres, tampoco eran expropiables; para los bienes de dominio público el cambio de titular y de los fines públicos a satisfacer se realiza por el procedimiento de la mutación demanial...”¹¹² Aun y cuando en nuestro país no existe como tal, la figura jurídica de la Mutación Demanial¹¹³, es de suponerse que exista una figura jurídica o procedimiento con propósitos similares.

En los casos en que sólo se controvierta el monto de la indemnización, el afectado podrá promover ante el Juez de Primera Instancia del lugar de la ubicación de los bienes. En nuestra opinión la intervención de la autoridad judicial, le quita autonomía al acto administrativo, por lo que sobre esta situación, también le debe de corresponder decidir y resolver a la autoridad expropiante.

¹¹⁰ Índice Nacional de Precios al Consumidor.

¹¹¹ Óp. cit., nota 82, p. 79

¹¹² Óp. cit., nota 77, p. 663

¹¹³ La Mutación Demanial, es el acto en virtud del cual se efectúa la desafectación de un bien o derecho del Patrimonio del Estado, con simultánea afectación a otro uso general, fin o servicio público de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella

2.15 Declaratoria del Acuerdo de Expropiación o de Afectación

Una vez cumplidos los tramites y satisfechos los requisitos establecidos por la Ley, se acordara la Declaratoria de Expropiación, Afectación, Ocupación Temporal, Total o Parcial, Servidumbre Administrativa o la Limitación de Derechos de Dominio, según proceda, estableciendo la necesidad de ocupar por esa vía la propiedad privada de que se trate, en virtud de la existencia de la causa de la utilidad pública respectiva, señalando las bases para fijar el monto de la indemnización, el plazo y la forma de pago.

Generalmente se ordena la inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, así como en la oficina catastral correspondiente. Además deberá de establecerse en ésta la forma y termino en que se llevará a cabo la ocupación de los bienes afectados por la declaratoria respectiva.

Si en nuestro país la indemnización para compensar la expropiación, se hiciera cubriendo el valor comercial de los bienes, los daños y perjuicios, lo señalado en esta tesis, respecto a que la declaración sobre la existencia de la utilidad pública, es la que en forma definitiva decide la suerte de los bienes y no da otra opción más que el otorgamiento voluntario del contrato de venta o traspaso, sería lo ideal tanto para expropiante como para el expropiado, puesto que la primera obtiene el bien de manera pacífica y el expropiado obtiene un monto con el que se cubre la mayor parte de sus expectativas.

La Declaratoria de Expropiación es posterior al Decreto de Expropiación, la cual se hará mediante decreto mismo que se publicará en el Diario o Periódico Oficial del Estado o en el Diario Oficial de la Federación según sea el caso; será notificada personalmente al solicitante de la expropiación, así como al propietario perjudicado motivo de la expropiación o afectación. Estas notificaciones seguirán las mismas reglas que se establecieron para hacer las notificaciones respectivas al Decreto de Expropiación o Afectación previo a esta Declaratoria de Expropiación o Afectación.

2.16 Reversión de Bienes.

Por reversión se entiende el reintegro de la propiedad al dueño primitivo, la restitución a su estado anterior de una cosa. Que como lo señala a continuación Catalina

Escuin¹¹⁴ con el término Reversión se quiere expresar el derecho de los expropiados a recuperar los bienes y derechos de los que fueron privados cuando la finalidad de la expropiación no se ha llevado a cabo. Por lo que podemos decir que: reversión, es el derecho que tiene la persona afectada por una expropiación de recuperar la propiedad de la cosa expropiada, cuando el Estado no la destine a la causa de utilidad pública que originó la expropiación, en un término debidamente especificado contado a partir de la publicación oficial del decreto expropiatorio, dicho termino o plazo se establece a discreción por lo general en las leyes de expropiación vigentes en los estados.

Incluso existen leyes de expropiación que contemplan expresamente un plazo menor para solicitar la reversión y disponen que si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación o de ocupación temporal, no fuesen destinados al fin que dio origen a la declaratoria respectiva dentro del término de dos años siguientes a la misma y así como también las hay que señalan este plazo de un año, tratándose de limitación del dominio, el propietario afectado podrá demandar judicialmente en la vía ordinaria civil a la entidad que haya hecho la solicitud de afectación, por la reversión total o parcial del bien de que se trate.

Si el propietario afectado intenta la acción de reversión, estará obligado a reintegrar a la dependencia o entidad promovente la cantidad que haya recibido por concepto de indemnización, quien a su vez, estará obligada a resarcir los daños que le hubiere causado al particular afectado en los términos previstos en la ley.

De acuerdo a lo señalado en el párrafo anterior, en la ley de expropiación del estado de Chiapas en el artículo 26, se dispone que al interponerse el recurso de revisión (sic.) de reversión y concederse está a favor del afectado, la totalidad de la indemnización pagada por la autoridad expropiante queda en beneficio del afectado. Lo cual nos deja para pensar en tres cosas, la primera, que sea un engaño en caso de que nunca se le haya cubierto cantidad alguna por la indemnización al afectado; la segunda que se preste a un fraude al erario del estado entre la autoridad y el afectado; y la tercera, que es la menos probable, que en realidad se le quiera hacer justicia al afectado por las molestias ocasionadas durante el procedimiento de expropiación.

¹¹⁴ Óp. cit., nota 77, p. 666

La reversión no puede solicitarse si el bien inmueble se destinó a la causa de utilidad pública pero con el transcurso del tiempo cambió de uso. De acuerdo a lo anterior para lo único que debe de proceder la reversión es para solicitar la insubsistencia del acuerdo de las modalidades impuestas a la propiedad privada, ya que al imponer éstas, no han sido afectados en su totalidad los derechos del propietario sobre el bien, cosa contraria a lo que sucede con la expropiación.

La autoridad expropiante podrá decretar la reversión de un decreto expropiatorio, ocupación temporal, servidumbre administrativa o limitación de dominio, siempre que, a su juicio, existan elementos de índole jurídica, técnica o de diversa naturaleza, que imposibiliten o dificulten los fines de la expropiación. Lo anterior por lo general no otorga legitimación a los afectados en un procedimiento expropiatorio, para pedir la revocación del decreto respectivo.

Al respecto Acosta Romero¹¹⁵ manifiesta que: ...si el particular obtiene la devolución del bien expropiado tiene, también, a su vez, la obligación de reintegrar a la Administración Pública las cantidades que haya recibido por concepto de indemnización. Cosa que es lógica en nuestra opinión y obedece a un principio de Derecho.

2.16.1 Insubsistencia de la Ocupación Temporal o Limitación de Dominio.

Muy ligada a la solicitud de la Reversión de Bienes por no haberse destinados los bienes expropiados a la causas públicas que dieron origen a la imposición de alguna de las modalidades impuestas a la propiedad, la Insubsistencia solo procede cuando se refiere a la Ocupación Temporal o la Limitación del Dominio. Por lo cual el propietario afectado podrá demandar judicialmente en la vía ordinaria civil a la entidad que haya hecho la solicitud de afectación respectiva o en algunos casos directamente ante la autoridad expropiante dependiendo lo que indique la respectiva Ley de Expropiación de la entidad. Los plazos que se contemplan para solicitarla varían de los dos a los cinco años transcurridos y que el bien no se haya destinado a la causa pública.

Existen leyes que contemplan que la insubsistencia de la ocupación temporal o la limitación de dominio se puede solicitar en un año, que a nuestra forma de ver, la

¹¹⁵ Óp. cit., nota 67, p. 590

ocupación temporal y la limitación de dominio, actualmente están mejor indemnizadas que la expropiación en sí, ya que si el afectado la solicita es porque no se le está compensando lo justo por la afectación, no tanto porque no se le esté dando el uso por la cual se impuso.

CAPITULO 3. EL AMPARO EN LA EXPROPIACIÓN DE BIENES INMUEBLES

Introducción

Tal y como lo señala Emilio Margain¹¹⁶, los actos de la administración pública deben estar fundados en leyes u ordenamientos tales que resistan un análisis frente a la Carta Magna del país, o en otros términos, que la administración debe sustentar su actuación frente a los particulares en la legalidad de sus actos.

Sin embargo, no siempre la actuación del poder público se ajusta a los ordenamientos en que se funda, ya sea por interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlos, lo que origina violación de los derechos de los administrados, e inclusive de los que legítimamente le corresponden a la misma administración pública.

Siendo que la Expropiación es consecuencia de un Acto Administrativo, y por lo tanto tiene que cumplir con ciertos elementos que le dan legalidad al mismo, se hace necesario abordarlo para tener una visión más clara, puesto que derivado del procedimiento de este acto, es lo que en la mayoría de las ocasiones da origen al litigio entre gobernado y gobernante, expropiado y expropiante.

Tal y como refiere Francisco Carnelutti¹¹⁷ sin importar la época, por siempre el propietario o poseionario de terrenos se ha opuesto a la Expropiación de los mismos, es natural el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro. En torno a ello, Modesto Aguilar expresa que en tiempos pasados “Los hacendados y agricultores recurrían a procedimientos tendientes a retrasar, obstaculizar o impedir que les practicaran la expropiación, mediante recursos legales e ilegales. El llevar a la práctica dichos recursos generaba el descontento social y por consecuencia la violencia. Entre los recursos utilizados se pueden citar: el fraccionamiento de tierras entre familiares, la simulación de ventas, el

¹¹⁶ Margain Manautou, Emilio, *El recurso administrativo en México*, 4ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 17

¹¹⁷ Carnelutti, Francesco, *Sistema de Derecho Procesal Civil*, trad. Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, Sentís Melendo, Santiago, Argentina, Uthea, 1944, p. 44, citado por Briseño Sierra, Humberto, *Conflicto jurídico y proceso*, en Estudios Jurídicos en memoria del Dr. Ignacio Medina Lima, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la UNAM, 1997, p. 68

acto de prestanombre, la donación, la cesión, la corrupción de autoridades, medidas de presión y la violencia directa.”¹¹⁸

En nuestros días se sigue presentando esta misma oposición, aun y cuando los recursos legales o ilegales utilizados, sean diferentes y acordes a nuestro tiempo, el fin de estos es el mismo, retrasar, obstaculizar o impedir que se lleve a cabo el proceso de expropiación de bienes inmuebles que se utilizaran para obras públicas en beneficio de la sociedad en general.

1. La Expropiación como Acto Administrativo

Empezando por definir lo que es el acto administrativo encontramos que Roberto Báez¹¹⁹ nos dice que el acto administrativo es una declaración de voluntad, conocimiento y juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, emanada de un sujeto, la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa y que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

Desde el punto de vista de Raúl Bocanegra¹²⁰ un concepto estricto o restringido de acto administrativo es toda disposición, resolución u otra medida de autoridad adoptada por un órgano administrativo y dirigida a la regulación de un caso particular en el ámbito del Derecho Público, con efectos inmediatos en el exterior.

Tal y como lo advierte Alberto Pérez¹²¹ quien señala que sin dejar de considerar que las diferentes connotaciones con que ha sido definido el acto administrativo desde sus orígenes hasta la fecha son múltiples y variadas, no resulta inadmisibles que sobre tal concepto haya tantas definiciones como autores que se han preocupado por dicha cuestión pero, no obstante la multitud de definiciones, resulta sumamente importante tener en consideración que no siempre la extensión de cada una de ellas es la misma, de ahí que sea necesario conocerlas para, finalmente, tomar en su conjunto los

¹¹⁸ Aguilar Alvarado, Modesto, *Violencia y reparto agrario en Sinaloa*, XVII Congreso de Historia Regional, Universidad Autónoma de Sinaloa, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, México, 2002

¹¹⁹ Báez Martínez, Roberto, *Teoría General del Acto Administrativo*, 2ª ed., México, Trillas, 1997. p. 262

¹²⁰ Bocanegra Sierra, Raúl, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 2ª ed., España, Civitas S.L., 2004, p. 31

¹²¹ Pérez Dayan, Alberto, *Teoría General del Acto Administrativo*, México, Porrúa, 2003, p. 47

elementos más propios y característicos de este tipo de figura y, de esa suerte, elaborar un concepto que se apege a la realidad del orden jurídico nacional.

De igual forma lo manifiesta Manuel de Jesús Núñez, cuando señala: “Sumándonos a un importante sector de nuestra doctrina, consideramos como acto administrativo a cualquier acto de la Administración pública, sujeto al Derecho Administrativo, de carácter unilateral y no normativo, que produce efectos jurídicos, ya consista en una declaración de voluntad, de conocimiento, de juicio o de deseo.”¹²²

Por su parte y muy atinadamente Gonzalo Armienta Hernández¹²³ señala que la autoridad al emitir un acto administrativo no está resolviendo un conflicto de intereses. Sino que en este caso el ejercicio de su función se está limitando a aplicar la ley para cumplir con aquellas atribuciones tendientes a satisfacer las necesidades colectivas.

1.1 Elementos Esenciales del Acto Administrativo

De acuerdo al concepto y a las definiciones de Acto Administrativo podemos identificar los elementos que lo caracterizan, clasificando la doctrina a estos como elementos subjetivos, objetivos y formales, dentro de los cuales encontramos los siguientes:

1.1.1 Órgano competente para crear un Acto Administrativo

Andrés Serra Rojas¹²⁴, se refiere a este señalando que solamente la autoridad administrativa puede establecer o crear el acto administrativo, en los límites de su competencia. El sujeto u órgano de la Administración competente para producir el acto. El acto administrativo es un acto jurídico realizado por un sujeto, autoridad u órgano de la Administración Pública, que obra en la esfera de su capacidad y competencia o en casos excepcionales por una persona que ha recibido una prerrogativa del poder público. Debemos distinguir el órgano que realiza la función administrativa, señala en su esfera de competencia, del titular que es la persona física que expresa la voluntad

¹²² Núñez Ruiz, Manuel de Jesús, *La notificación de los Actos Administrativos en el Procedimiento Común*, 2ª ed., España, Montecorvo S.A., 1994, p. 37

¹²³ Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado Teórico Practico de los Recursos Administrativos*, 3ª ed., México, Porrúa, 1996, pp. 6 y 7

¹²⁴ Serra Rojas, Adres, op. cit., nota 13, p. 256

orgánica o legal. Comprende, por consiguiente a la Administración Pública los órganos, la competencia y la investidura legítima del titular del órgano.

Por lo que concluimos que cuando nos referimos al órgano competente, estamos refiriéndonos a la autoridad administrativa que en los límites que la ley le establece, está facultada para crear y ejecutar un acto administrativo, en este caso la expropiación.

1.1.2 Voluntad administrativa

Cabe hacer mención al punto de vista de Alberto Pérez¹²⁵ quien estima pertinente y correcto hablar propiamente de una declaración de voluntad frente a lo que tradicionalmente se ha denominado una manifestación de voluntad; esto obedece primero al contenido semántico que encierran ambos términos, es decir, mientras la declaración, como expresión del razonamiento, viene a constituirse como una significación configurada e indudable de la voluntad del sujeto que la produce, la manifestación, se traduce en la demostración de alguna cosa a través de hechos objetivos que, normalmente, quedan sujetos a la interpretación de los demás individuos.

1.1.3 Motivo o Causa del Acto Administrativo

José María Boquera¹²⁶ refiriéndose a la causa, señala que es la representación y valoración que el sujeto hace de unos hechos es lo que le mueve a declarar su voluntad y a producir con ella, en relación con el Derecho Objetivo, determinados efectos jurídicos. La apreciación de los hechos constituye la causa de todo acto jurídico y, por tanto, también del acto administrativo.

Tal como lo observan Guido Santiago y Laura Monti¹²⁷ refiriéndose al motivo y a la motivación, señalan que en relación a la diferencia entre ambos conceptos, nuestros tribunales han señalado que mientras el motivo es la circunstancia de hecho impuesta por la ley para justificar la emisión del acto, la motivación es la expresión o constancia

¹²⁵ Pérez Dayan, Alberto, *Teoría General del Acto Administrativo*, México, Porrúa, 2003, p. 53

¹²⁶ Boquera Oliver, José María, *Derecho Administrativo*, 10ª ed., España, Civitas, 1996, p. 347

¹²⁷ Santiago Tawil, Guido, Monti, Laura Mercedes, *La Motivación del Acto Administrativo*, Argentina, DePalma, 1998, p. 2

de que dicho motivo existe o que concurre en el caso concreto, lo que permite deducir que si bien motivo y motivación son matices de un mismo concepto o idea, se trata de dos cosas distintas.

1.1.4 Objeto o contenido del Acto Administrativo

Haciendo referencia al objeto o contenido del acto administrativo, Miguel Galindo¹²⁸ señala que el objeto del Acto Administrativo debe tener o tiene las siguientes características: debe de ser determinado o determinable, posible y lícito.

Asimismo para Narciso Sánchez¹²⁹, el objeto es el contenido del acto, en lo que consiste la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, también se le conoce como la substancia que crea el contenido del acto, esto es, se trata de lo querido, lo que se dispone, se ordena o se permite, el cual debe ser posible, lícito y determinable.

Clasificado como un elemento objetivo y como refiere Andrés Serra,¹³⁰ el contenido u objeto está determinado por el efecto práctico producido de inmediato o directamente por el acto, como el nombramiento de un funcionario, el otorgamiento de una concesión o una declaración de expropiación, y en general la declaración de voluntad contenida en el acto.

1.1.5 Finalidad del Acto Administrativo

En cuanto a la finalidad del acto administrativo Jorge Olivera¹³¹ refiere que el acto administrativo debe tener el fin propio de la función administrativa, que es la utilidad pública. De ese modo el administrador no puede perseguir sino un fin de interés público, no una finalidad extraña a la que marca la ley, esto es, a la que conforme a ella debió inspirarle; y tampoco otro fin distinto de aquel concreto que la naturaleza y condiciones del acto imponen. Aun cuando el acto sea correcto en apariencia, si la administración no persigue el fin que es debido la doctrina señala que el acto adolece del vicio de “desvío de poder” y así se llega hasta la propia intimidad del acto, se aparte

¹²⁸ Óp. cit. nota 25, p. 163

¹²⁹ Óp. cit. nota 15, p. 326

¹³⁰ Óp. cit. nota 122, p. 256

¹³¹ Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 7ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 154

de la finalidad, su conducta es antijurídica puesto que solo tenía el poder de realizar la facultad prevista por la ley.

1.1.6 La forma del Acto Administrativo

Tomando una definición en cuando a la forma del acto administrativo Eduardo García de Entera¹³² nos dice al respecto que la forma del Acto Administrativo es normalmente la escrita, por algunas razones específicas: porque los actos recepticios, deben notificarse o publicarse, notificación o publicación que solo mediante forma escrita, con determinados requisitos formales, puede realizarse; porque, en la medida en que el acto expresa una declaración con autotutela de ejecutoria, y más aún cuando dicha autotutela expresa una innovación en el mundo jurídico (creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas), la certeza y la seguridad jurídicas, y también las eventuales necesidades de la propia ejecución de oficio, exigen una constancia indubitada de tales efectos declaratorios y constitutivos y de su alcance concreto, lo cual solo la forma escrita proporciona; porque, tratándose de actos de procedimiento (informes, propuestas, alegaciones, audiencias, actos de control, etc.), especialmente cuando suponen la intervención de órganos o sujetos diversos, solo la forma escrita puede asegurar la certidumbre de su producción y de la observancia del orden procedimental establecido, lo que viene a constituir el llamado expediente.

2. El Amparo en contra de la expropiación de bienes inmuebles

Como es de suponerse son muy variadas las causas por las que los propietarios afectados por la expropiación de bienes inmuebles recurren a solicitar el recurso de amparo, por lo cual es necesario una revisión a toda la jurisprudencia y tesis jurisprudenciales que se han generado al respecto, lo cual aunado a nuestra percepción sobre el tema, nos permitirá hacer en nuestro siguiente capítulo una propuesta incluyente de todas estas inconformidades para prevenirlas y que el trato al propietario afectado sea lo más justo posible.

¹³² García de Entera, Eduardo, Fernández, Tomas Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, 12ª ed., España, Civitas Editores S.L., 2004, pp. 567 y 568

Refiriéndose a la jurisprudencia, Rafael de Pina¹³³, señala que entre las diversas acepciones que tiene la palabra jurisprudencia, la expresión ciencia del derecho es la más antigua, por su parte Alejandro M. Garro, le llama doctrina judicial obligatoria¹³⁴ asimismo Covián¹³⁵ dice que jurisprudencia es la interpretación que la autoridad judicial da ordinariamente a una ley, y así se opone la jurisprudencia a la doctrina como expresión de la ciencia, por lo cual estas definiciones coinciden al señalar que la jurisprudencia es producto de la aplicación de la ciencia del derecho.

Es prácticamente imposible que cualquier Ley en cualquier materia, abarque todos los supuestos a presentarse en la materia que esta rige y precisamente a esta imposibilidad hace referencia Carlos Arellano García¹³⁶ al señalar que la realidad es más rica en hipótesis que la más imaginativa concepción del legislador. Siempre se presentaran casos, o matices de casos concretos, que no fueron previstos por el legislador. En tal supuesto se requiere que el juzgador desarrolle una labor integradora. En aras de la seguridad jurídica, de la justicia y del bien común, es conveniente que, en lo sucesivo no existan lagunas. Mediante la labor jurisprudencial se van cubriendo paulatinamente los huecos dejados por el legislador, en una reafirmación del orden hermético de lo jurídico. Motivo por lo cual se hace necesario observar los criterios jurisprudenciales en materia de expropiación.

Dándonos más claridad al respecto María Delgadina Valenzuela¹³⁷ señala que la jurisprudencia es considerada por la doctrina como la fuente formal indirecta de mayor importancia. Se traduce en principios, criterios o precedentes que están contenidos en las sentencias de los tribunales de amparo, los cuales son válidos hasta en tanto no haya otra sentencia que los sustituya, los precedentes permiten decisiones judiciales futuras con mayor confiabilidad. En tanto no sea posible hacer reformas o modificaciones a la ley en lo inmediato, los principios, criterios o precedentes de la

¹³³ Pina, Rafael de, *Derecho Civil Mexicano*, 23ª ed., México, Porrúa, 2004, vol. I.

¹³⁴ Garro, Alejandro M., "Eficacia y Autoridad del Precedente Constitucional en América Latina: Lecciones de Derecho Comparado", en Frank Smith, James (coord.), *Derecho Constitucional Comparado, México-Estados Unidos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, t. I, p. 513

¹³⁵ Covián y Junco, Víctor, *Enciclopedia Jurídica Española*, España, De Seix, 1935, vol. XX, pp. 703-704

¹³⁶ Arellano García, Carlos, *El juicio de Amparo*, 3ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 940

¹³⁷ Valenzuela Reyes, María Delgadina, *Introducción al Derecho Pesquero Mexicano*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2012, p. 57

jurisprudencia es lo que soluciona las controversias que se suscitan en la materia que esta rige.

Tal y como lo señala Burgoa Orihuela, "... la jurisprudencia tiene, cuando menos, dos finalidades esenciales, a saber: la de interpretar el derecho legislado y la de crear o construir el derecho con ocasión a los casos concretos que se sometan al conocimiento de los tribunales."¹³⁸

De acuerdo con Luis Bazdresch¹³⁹ en el lenguaje usual, jurisprudencia es la ciencia del derecho, que los romanos definieron como la noticia de las cosas divinas y de las cosas humanas, que da conocimiento de lo justo y de lo injusto. En el lenguaje de los tribunales la jurisprudencia es el criterio establecido por los precedentes para la decisión de las controversias judiciales. Particularmente en nuestra Ley de Amparo es el sentido de las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia, de sus salas y de los tribunales colegiados de circuito, dictadas por cierto número de votos y que se ha repetido sin interrupción durante cierto número de fallos.

Es precisamente el análisis de esas incidencias las que interesan a este estudio, para determinar las causas más comunes por las que los afectados recurren al amparo, y tomar las medidas necesarias para ser consideradas en una propuesta que sea incluida en la Ley aplicada en materia de expropiación en el Estado de Sinaloa.

De acuerdo a la Jurisprudencia y Tesis Aisladas emitidas por los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación en el periodo comprendido de junio de 1917 a junio de 2012, existen 1638 registros que contienen o hacen referencia al término Expropiación, concentrándose el mayor número de registros con 995 de ellos, durante la 5ª época, la cual comprende del 1º de junio de 1917 al 30 de junio de 1957, todo este cumulo de información la podemos agrupar por rubros, para identificar las cuestiones de mayor incidencia para nuestro análisis dando como resultado lo siguiente:

El mayor número de demandas de Amparo se concentra en cuestionar las Causas de Utilidad Pública, seguido por la oposición al Decreto de Expropiación, así también inconformidades sobre el monto y los plazos para el pago de la Indemnización, otras

¹³⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 34ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 819

¹³⁹ Bazdresch, Luis, *El Juicio de Amparo, curso general*, México, Trillas, 1997, p. 357

solicitando la Suspensión de la Ocupación, unas más contra la Declaratoria de Expropiación, en otras solicitando la Reversión de Bienes y en menor número cuestionando la competencia de autoridades, los Derechos de Terceros, el Derecho a la Garantía de Audiencia Previa, las Notificaciones, la Facultad de las Autoridades y continua la lista abarcando otras cuestiones, todo esto como ya lo mencionamos, con el propósito de evitar de cualquier forma por parte de los afectados, la expropiación de sus bienes, debido a que ninguna ley de expropiación vigente indemniza al expropiado de forma justa, lo que consideramos es el principal motivo por el que los afectados se oponen a la Expropiación de sus bienes inmuebles. Razón por lo cual durante todo este tiempo se han generado 32 tesis jurisprudenciales con criterios exclusivamente relacionados a la Indemnización.

2.1 Causas más comunes para la procedencia del Juicio de Amparo contra la expropiación de bienes inmuebles.

2.1.1 Utilidad Pública y su cuestionamiento

Difícilmente podemos encontrar tanto en la doctrina, como en criterios jurisdiccionales, una definición concreta que exprese con claridad el concepto de utilidad pública, es común encontrarnos que se utilizan indistintamente los términos de utilidad pública, el de interés público o el de interés social, por lo que es conveniente reflexionar sobre una apreciación de German Fernández del Castillo en la cual señala al respecto: “Se dice con cierta frecuencia, que es lo mismo interés público que utilidad pública, y ese concepto es equivocado. El interés público tiene simplemente una diferencia de grado con la necesidad pública: cuando el interés público es intenso, de manera que ocasione un malestar general, podemos decir que es una necesidad pública; cuando esta produce un malestar tolerable, que no reclama una atención inmediata, entonces propiamente hay un interés público, sin embargo ambos términos en algunas ocasiones se emplean como sinónimos pero tendiendo a significar ciertos hechos, en tanto que por necesidad se entiende el malestar que se satisface con

bienes. Por lo mismo, el interés público se diferencia de la utilidad pública en que esta va dirigida a satisfacer dicho interés.”¹⁴⁰

En materia de amparo, es la Utilidad Pública lo más cuestionado por el propietario afectado durante un proceso de expropiación, así como la forma en que esta se determina y la competencia de la autoridad que la especifica, por lo que es conveniente pues observar lo que se señala al respecto el artículo 27 segundo párrafo de la fracción IV constitucional sobre la misma: Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente...

De acuerdo a lo anterior encontramos por mencionar algunos, los siguientes cuatro criterios jurisdiccionales en tesis aisladas que tratan sobre las causas de utilidad pública en materia de expropiación:

EXPROPIACION. REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA. La materia del procedimiento expropiatorio se constituye por la causa de utilidad pública y la evidencia de que el inmueble afectado es apto para satisfacer el fin de utilidad pública señalado en el decreto expropiatorio, siendo esta última uno de los requisitos de procedencia de la expropiación y debe determinarse en el procedimiento de la misma.¹⁴¹

Como podemos observar en la anterior tesis aislada, aun y cuando el artículo 27 constitucional claramente señala que: Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. Las causas de utilidad pública es lo más cuestionado en los juicios de amparo.

EXPROPIACION. LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA DEBE ACREDITARLA LA RESPONSABLE. Cuando se cuestiona en vía de amparo la constitucionalidad de un decreto expropiatorio, la causa de utilidad pública debe acreditarla la responsable, por ser ella quien tiene la posibilidad de demostrar lo contrario, aportando los medios de

¹⁴⁰ Óp. cit. nota 82, p. 80

¹⁴¹ Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. XIV, Octubre de 1993, p. 304, IUS 210227

prueba necesarios para determinar esa causa que motivó la expropiación, para lo cual debe acompañarse al informe injustificado (sic) el respectivo expediente administrativo, no bastando para ello la sola mención de su existencia sino que es menester acreditarlo físicamente en el juicio de amparo.¹⁴²

Observamos pues que no es necesario que se decrete la utilidad pública a la que se va a destinar el bien inmueble por expropiar, sino que también es obligatorio que se acredite mediante los medios de prueba por la cual se determinó la utilidad pública. En el mismo sentido encontramos la siguiente tesis.

“EXPROPIACION, CORRESPONDE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE ACREDITAR LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA. Tratándose de expropiación, corresponde a la autoridad responsable acreditar la causa de utilidad pública y por tanto, resulta insuficiente la sola mención de la existencia del expediente administrativo correspondiente.”¹⁴³

De acuerdo a estos criterios jurisdiccionales, concluimos que no es suficiente que la autoridad responsable señale o haga mención en el decreto de expropiación respectivo que existe una causa de utilidad pública, sino que aun y cuando en el referido artículo 27 constitucional no se hace mención alguna sobre la integración de algún expediente, la integración de este, de acuerdo a criterios jurisdiccionales emitidos, se hace obligatorio que para acreditar la utilidad pública de un bien inmueble, dicha causa se refleje con estudios previos que justifiquen la procedencia de la expropiación para las características de ese inmueble en particular.

Al referirse a la causa de la expropiación nuestra legislación señala únicamente a la utilidad pública, sin mencionar el interés público, el interés social o el interés nacional. Por lo que es conveniente observar que es lo que dice la doctrina al referirse a estos últimos, Horacio A. García, menciona que “Entre las tesis del individualismo que acuerda al titular del derecho de propiedad las facultades absolutas de usar, gozar y disponer de ella a su libre albedrío, hasta la tesis extrema del colectivismo, que en sus múltiples variables limita esos derechos del propietario hasta llegar a negarlos en su

¹⁴² Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. X, Noviembre de 1992, p. 257, IUS 217927

¹⁴³ Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. X, Septiembre de 1992, p. 276, IUS 218537

versión comunista que considera inexistente la propiedad privada, se encuentran las teorías intermedias que consideran el derecho de propiedad como una función social al servicio de la comunidad o como un atributo del individuo con cierta función social no incompatible con el servicio particular que de ella haga su titular.”¹⁴⁴

Así mismo Alejandro Ramírez señala al respecto “La función social de la propiedad privada en general y en particular de los medios de producción, es una limitación en beneficio colectivo de su ejercicio individual absoluto heredado del derecho romano antiguo que autorizaba inclusive su abuso (jus utendi, fruendi et abutendi).

Pero el establecimiento expreso en las disposiciones constitucionales de la función social de la propiedad privada, solo vino a generalizarse con ocasión de la crisis de los años treinta del presente siglo, por el impulso de la doctrina de la solidaridad social y de la teoría jurídica del servicio público como función prioritaria del Estado.”¹⁴⁵ En torno a ello la Suprema Corte sostiene los siguientes criterios:

EXPROPIACION POR INTERES SOCIAL O NACIONAL. No puede marcarse una línea que separe radicalmente lo que puede entenderse por interés político, por interés social y por interés nacional, ya que las palabras utilidad pública encierran un concepto que no tiene como contrario más que el de utilidad privada y, como consecuencia, lo que la Constitución prohíbe, es que se hagan expropiaciones por utilidad privada, pero de ninguna manera desautoriza las expropiaciones por causa de interés social o nacional; pues, en última instancia, todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es un interés público.¹⁴⁶

Se desprende de las tesis jurisprudenciales sustentadas que: Las Leyes de Expropiación de las Entidades Federativas, enumeran similares causas de utilidad pública, ya sea en igual número de causas o combinando algunas, por lo que el número de ellas es variable en las que esencialmente manejan las mismas causas mencionadas en la Ley de Expropiación Federal, con excepción de aquellos inmuebles que son indispensables para prestar los servicios que son obligatorios de los Ayuntamientos, por lo que podemos hallar una causa de utilidad pública que no será

¹⁴⁴ García Belsunce, Horacio A., *Enfoques sobre Derecho y Economía*, Argentina, DePalma, 1998, p. 33

¹⁴⁵ Ramírez Cardona, Alejandro, *El Estado de Justicia*, Colombia, Temis S.A., 1996, pp. 120 y 121

¹⁴⁶ Tesis Aislada, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. L, p. 2572, IUS 333790

mencionada en la Ley Federal puesto que solo es de la competencia de los Ayuntamientos para cubrir una necesidad y prestar ese servicio a la sociedad.

A pesar de lo dicho anteriormente no basta con que se determine una causa de utilidad pública, sino que es necesario que se justifique la misma con estudios y dictámenes técnicos, en este sentido la Suprema Corte de Justicia señala al respecto: EXPROPIACIÓN. Si se reclama la aplicación de la Ley ... y el decreto ... por el que se declara de utilidad pública el embellecimiento y saneamiento de una colonia, y la expropiación de los terrenos que la forman, entre los que se encuentra el de la propiedad del quejoso, debe concederse la suspensión, porque higienizar una ciudad y embellecerla, indiscutiblemente obedece a causas de utilidad pública; pero de esto no se infiere que para sanearla y embellecerla, haya necesidad de expropiar a todos los dueños de terrenos de ese centro urbano, porque razonando así, se llegaría al absurdo, pues tanto el embellecimiento como el servicio de sanidad, deben ubicarse en los lugares bien determinados ... de acuerdo con un plano de estudio resuelto por técnicos, quienes a través del dictamen que emitan, pondrán de manifiesto las razones de conveniencia o necesidad que haya para llevar a cabo ciertos trabajos...¹⁴⁷

Podemos seguir hablando indefinidamente sobre la utilidad pública, pero mejor externar nuestra posición en darle la razón al propietario afectado en cuestionar realmente la utilidad pública que tendrá el bien objeto de la expropiación, por lo que consideramos conveniente señalar lo expresado por Ignacio Cofone¹⁴⁸ quien dice que si la utilidad pública es lo que fundamenta el instituto, la causa de cada expropiación en concreto no puede ser sino ella, y el particular puede impugnar aquellas expropiaciones donde ella esté ausente.

2.1.2 Expediente Administrativo y la necesidad de su debida integración

Refiriéndose al mencionado expediente con el que se justifica la utilidad pública, encontramos que en la Ley de Expropiación Federal en su artículo 2º fracción I hace

¹⁴⁷ Tesis Jurisprudencia, Segunda Sala, Ap. 1995, Quinta Época, t. III, Parte SCJN, p. 430, IUS 391480

¹⁴⁸ Cofone, Ignacio, "Los Alcances del Control Judicial en la Expropiación", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, año XLVI, núm. 136, enero-abril 2013, p. 18

referencia al mismo señalando: La causa de utilidad pública se acreditará con base en los dictámenes técnicos correspondientes. Y también el artículo 3º de la misma ley señala: La Secretaría de Estado competente integrará y tramitará el expediente respectivo. Lo que nos muestra que no es suficiente que la autoridad determine los casos de expropiación por causa de utilidad pública, sino que es indispensable también la existencia de un expediente técnico, que la justifique previa al decreto de expropiación, por lo que podemos encontrar que esto ha generado criterios jurisdiccionales que hacen referencia al mismo.

Ciertos criterios jurisprudenciales hace énfasis en que solo con la integración del expediente y por consecuencia los estudios que lo integren, se asegura que únicamente ese bien inmueble por expropiarse, y no cualquier otro cumple con las características necesarias para satisfacer la necesidad social que justifica el decreto de expropiación, fundamentándolo y dándole la garantía de la certeza jurídica al acto administrativo, así como también señala parte de los requisitos que con los que debe cumplir el mismo. Sobre la falta de alguno de estos requisitos hace referencia el siguiente criterio jurisprudencial.

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

obligación legal de tramitar e integrar el expediente a que se ha hecho mención y, por ende, el acto expropiatorio resulta violatorio de garantías.¹⁴⁹

Podemos observar además que tampoco es suficiente presentar determinadas pruebas sin que con estas por decirlo así, se esté justificando y fundamentando el que esté presente en el expediente de expropiación. Otro de los criterios señala que es obligatorio demostrar que el expediente se integró con anterioridad a la declaración de la utilidad pública, como se puede observar en la siguiente tesis.

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

Cuando se lleva a cabo la expropiación de un inmueble determinado, la autoridad responsable debe demostrar en el expediente que se integra previamente a la declaración expropiatoria, la causa de utilidad pública y de interés social y por qué dicho inmueble servirá para esos fines, mas no justificar tales extremos, en el procedimiento seguido para resolver el recurso de revocación que prevé la ley de la materia, ni tampoco en el decreto expropiatorio, pues para que éste pueda existir es necesario que primero se realicen los estudios relativos, encaminados a determinar que el predio de que se trata sirve para cumplir con el motivo de utilidad pública y sólo con esa justificación previa será legal la expropiación.¹⁵⁰

Es de tal importancia la integración de un expediente de expropiación que se considera como una garantía jurídica de los ciudadanos, tal como lo apreciamos en la siguiente tesis.

EXPROPIACION, ESTA SUJETA A QUE EXISTA UN CASO DE UTILIDAD PUBLICA.

La garantía de seguridad jurídica de las personas, exige la intervención y tramitación del expediente administrativo de expropiación, en cumplimiento a lo ordenado por el artículo tercero de la ley de la materia, en donde se prueba que el bien raíz afectado es el indispensable para la satisfacción del interés social, con los estudios técnicos, proyectos, planos y demás elementos que cada caso requiera. La falta de dicho expediente produce la ilegalidad del acto expropiatorio, por ausencia de motivos y

¹⁴⁹ Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. X, Octubre de 1991, p. 178, IUS 221678

¹⁵⁰ Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. II, Segunda Parte, Julio a Diciembre de 1998, p. 258, IUS 230064

fundamentos, puesto que al no estar demostrada la necesidad de ocupar por esta vía la propiedad privada, en modo alguno puede decirse que existe una causa de utilidad pública.¹⁵¹

No es suficiente que por notoriedad del caso de utilidad pública, el expediente administrativo de expropiación se pase por alto, puesto que como ya lo hemos observado en los anteriores criterios jurisprudenciales, su integración en obligatoria para darle certeza jurídica al acto de expropiación.

EXPROPIACION, UTILIDAD PUBLICA COMO CAUSA DE. DEBE ACREDITARSE.
Cuando se cuestiona la constitucionalidad de un decreto expropiatorio la causa de utilidad pública debe probarse y no pueden las autoridades responsables alegar que por ser éste un hecho notorio no están obligadas a probarla, y que los decretos expropiatorios, en sí mismos, constituyen pruebas documentales aportadas al juicio, ya que para demostrar su constitucionalidad es indispensable aportar los medios de prueba necesarios.¹⁵²

En cuanto a la utilidad pública respecta, podemos señalar que mientras se cumpla con lo señalado en la Ley de Expropiación y se cumpla con los requisitos que han surgido a través de los criterios jurisprudenciales, difícilmente esta pueda ser cuestionada, y al recurrirse al juicio de amparo sobre la misma, difícilmente pueda otorgársele la protección de la justicia al recurrente.

2.1.3 Necesidad de Audiencia Previa

De acuerdo a lo señalado por Manuel Barquin¹⁵³, la audiencia consiste en el acto por parte de las autoridades, de oír a las personas que exponen o solicitan alguna cosa. En tanto que la Audiencia Previa apunta Héctor Fix-Zamudio¹⁵⁴ es la que se realiza con objeto de lograr el avenimiento de las partes, y de no lograrse, realizar la depuración del procedimiento a través del examen de los presupuestos procesales para corregir o

¹⁵¹ Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. II, Segunda Parte, Julio a Diciembre de 1998, p. 259, IUS 230066

¹⁵² Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. I, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1998, p. 299, IUS 231364

¹⁵³ Barquin Álvarez, Manuel, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, 2004, t. A-B, p. 423

¹⁵⁴ Héctor Fix-Zamudio, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, 2004, t. A-B, p. 424

subsanan los defectos que se adviertan, con el propósito de evitar la prolongación innecesaria del proceso sin obtener una resolución de fondo.

Se concibe la Garantía de Audiencia Previa en la doctrina como lo señala Ovalle Favela¹⁵⁵ al señalar que la garantía de audiencia se otorga frente a actos de autoridad, es decir, actos que sean unilaterales, imperativos y coercibles. Pero la característica específica de esta garantía consiste en que solo se concede frente a actos de autoridad que tengan como consecuencia privar definitivamente a las personas de derechos o posesiones. Pero como también menciona dicho autor “existen determinados actos privativos a los que la propia Constitución o la interpretación judicial de ella, eximen por excepción el cumplimiento previo de dicha garantía aunque no relevan a la autoridad de otorgar la garantía de audiencia, una vez que haya dictado el acto privativo, a través de algún recurso o medio de impugnación. En ese sentido, podemos mencionar los siguientes actos: La expropiación por causa de utilidad pública, la expulsión, por parte del Ejecutivo Federal, de extranjeros cuya permanencia juzgue inconveniente, el ejercicio de la facultad económico-coactiva para el cobro de los impuestos y demás créditos fiscales, la expedición y ejecución de órdenes judiciales de aprehensión y de cateo, así como las medidas cautelares previstas en la Constitución que privan al inculpado de su libertad”¹⁵⁶

Indistintamente de la acepción que se tenga de esas definiciones, otro de los temas sobre el que inciden más los amparos, es sobre la Garantía de Audiencia, contemplada en el artículo 14 Constitucional, y que es la que más ha generado tanto tesis jurisprudenciales como tesis aisladas en sentidos totalmente opuestos, tal y como lo podemos observar en la siguiente tesis.

EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA 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 propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos

¹⁵⁵ Ovalle Favela, José, *Garantías Constitucionales del Proceso*, 2ª ed., México, Oxford, 2002, p. 101

¹⁵⁶ Ídem pp. 107 y 108

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 1o. de la propia Ley Fundamental.¹⁵⁷

Como se advierte no solo se está justificando la falta de garantía de audiencia previa, sino que sugiere la existencia de contradicción de lo dispuesto en los artículos 14 y 27 constitucionales, consideramos que no se hace mención en este último para no ser repetitivos y que no porque no se mencione este la esté negando, es obvio que si ya se tocó este punto en el artículo 14, por lo que la carga le correspondería al artículo 27 en negar explícitamente la garantía de audiencia previa dentro de lo que este dispone.

Así también encontramos que la mayoría de los criterios jurisprudenciales emitidos en la mayoría de las tesis aisladas, se pronuncian en que la garantía de audiencia no rige en materia de expropiación, tal y como lo podemos apreciar en las siguientes tesis aisladas, aun y cuando una se emitió en la 6ª época, son criterios que se siguen observando en tesis de la 8ª 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 General de la República, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma carta fundamental, esto es, que en tratándose de expropiación no es necesario que el particular sea oído y vencido en el procedimiento respectivo.¹⁵⁸

Así como también podemos encontrar criterios jurisprudenciales que se contradicen respecto al momento en que la garantía de Audiencia Previa debe de otorgársele al propietario afectado, tal y como lo podemos percibir en las siguientes tesis.

EXPROPIACIÓN. LAS LEYES QUE ESTABLEZCAN LA PROCEDENCIA DE UN RECURSO PARA IMPUGNAR EL DECRETO RESPECTIVO, PERO SIN ESTABLECER SU DEBIDA REGLAMENTACIÓN, VIOLAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha

¹⁵⁷ Jurisprudencia, P./J. 65/95, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, t. V, Junio de 1997, p. 44, IUS 198404

¹⁵⁸ Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. XV, Enero de 1995, p. 235, IUS 209496

sostenido que tratándose de un procedimiento de expropiación no rige la garantía de audiencia previa de los particulares afectados; sin embargo, si la ley de expropiación establece la posibilidad de recurrir el decreto expropiatorio con posterioridad a su emisión, pero en ninguno de los preceptos de dicha ley se establece la forma en que el recurso relativo debe sustanciarse, esto es, las reglas sobre admisión, el término probatorio, las pruebas que pueden ofrecerse y forma en que deben desahogarse, ni la autoridad competente para dictar la resolución correspondiente, por lo que se deja en estado de indefensión al afectado y, por consiguiente, se hace nugatorio el ejercicio del medio de defensa previsto, lo que se traduce en violación a la garantía de audiencia, dado que ésta consiste fundamentalmente en la oportunidad que se concede al particular de intervenir en un determinado procedimiento, judicial o administrativo para defender sus derechos.¹⁵⁹

Son tantos criterios sobre la Audiencia Previa, tanto a favor como en contra que como ya lo hemos manifestado, es imposible que la Ley contenga todos los casos que puedan presentarse, puesto que tarde o temprano no faltara un criterio jurisprudencial que vulnere todo lo previsto en la misma. La falta de claridad en señalar el procedimiento y los recursos del acto, también es motivo por lo que se recurre al amparo, y hace evidente que la ley está incompleta de acuerdo a lo señalado en la siguiente tesis.

EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA (LEY NUMERO SESENTA Y UNO DEL ESTADO DE SONORA), INCONSTITUCIONALIDAD DE LA. Por regla general, la garantía de audiencia establecida por el artículo 14 de la Constitución Federal no rige en materia de expropiación; pero, si determinada legislación otorga al gobernado dicha garantía, debe prever el mecanismo adecuando (sic) para hacerla valer, de tal suerte que no sea nugatoria su concesión. Los artículos 7o. y 8o. de la Ley Número Sesenta y Uno de Expropiación por Causa de Utilidad Pública del Estado de Sonora otorgan dicha garantía, aunque con posterioridad al acto expropiatorio, al establecer el recurso de revocación en contra de éste; pero ningún dispositivo de esa ley prescribe la forma en que debe sustanciarse dicho recurso una vez que ha sido

¹⁵⁹ Tesis Aislada, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, t. XII, Septiembre de 2000, p. 180, IUS 191250

interpuesto, lo cual deja en estado de indefensión al expropiado, por no darle oportunidad de probar que se encuentra fuera de los supuestos de dicha ley.¹⁶⁰

Lo que sin lugar a dudas deja claro que es necesario que la ley se redacte con claridad y se omita lo menos posible, para evitar que la falta de esta o la incertidumbre sean causa por la que se esté recurriendo al amparo. Como se advierte lo mejor es otorgar desde el principio del procedimiento la Garantía de Audiencia Previa al propietario del bien inmueble por expropiar y detallarla lo más claramente posible para en lo posible evitar que por esta causa se esté recurriendo al Amparo.

2.1.4 Indemnización conforme a derecho

En la doctrina a la indemnización también se le conoce como justo precio o justiprecio. Como lo advierte Miguel López¹⁶¹ al decir que la jurisprudencia ha venido declarando cual es la finalidad del justiprecio, que no es otra cosa que la compensación al expropiado por el valor de los objetos expropiados, así como de los daños y perjuicios sufridos por el hecho extraordinario de la privación de sus bienes, o la pérdida temporal o no de sus derechos sobre ellos. Refiriéndose también a la indemnización Miguel Acosta Romero¹⁶² señala que la indemnización es la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado a cambio de la transferencia de su propiedad, y que es fijada conforme al valor fiscal del bien expropiado, o bien mediante peritos, cuando se trata de un bien que no tiene señalado valor fiscal. Como podemos observar es ampliamente aceptado que la indemnización es fijada conforme al valor fiscal, en tanto que solo se recurre a los peritos cuando el bien no tiene señalado un valor fiscal o cuando se controvierten el exceso de valor o demerito de la propiedad por mejoras o deterioros.

Podemos hacer referencia a que una indemnización justa siempre ha sido un reclamo en favor del expropiado, tal y como lo señala José María del Castillo¹⁶³ al referir que parece regular y es enteramente justo que para estimar el monto de la indemnización

¹⁶⁰ Tesis Aislada, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, 7ª Época, t. 205-216 Tercera Parte, p. 99, IUS 237224

¹⁶¹ López-Muñiz Goñi, Miguel, *Expropiación Forzosa el Justiprecio*, 3ª ed., España, Colex, 2007, p. 38

¹⁶² Acosta Romero, Miguel, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, 2004, t. D-E, p. 919

¹⁶³ Castillo Velasco, José María del, *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1874, 1ª edición facsimilar, 1994, t. II, p. 215

debe procederse a la tasación pericial de la propiedad que se trata de ocupar y que el dueño nombre uno de los peritos. Es también absolutamente justo que la indemnización se regule tomando en cuenta el valor en venta y la renta de la propiedad cuya ocupación se requiere, y además los daños y perjuicios que pueda causar a su dueño la expropiación a juicio de peritos.

Actualmente vivimos con condiciones económicas muy diferentes a las posrevolucionarias y por lo consiguiente respecto a las indemnizaciones pretendemos lograr que nuestras leyes sean lo más justas posibles, por lo que nos pronunciamos una vez más sugerirle a las autoridades administrativas responsables, que si no disponen de los recursos económicos necesarios para pagar de inmediato una indemnización por expropiación, que no expropien, a este respecto y en el mismo sentido ya anteriormente se pronunció en 1939, Fernando de la Fuente¹⁶⁴ quien atinadamente afirmo que la capacidad de pago para cubrir las indemnizaciones es el mejor freno, el más efectivo, el más práctico y real para obligar a los gobiernos a que pongan los pies en la tierra, en vez de andar por las nubes de sus fantasías o de sus apetitos, al mismo tiempo que la propia capacidad de pago resguarda a los particulares contra los despojos disimulados bajo el manto de expropiaciones por causa de utilidad pública.

Tal y como una vez más en el mismo sentido lo advierte Richard Posner al referir que “La explicación económica más simple para el requisito de una compensación justa es que impide un uso excesivo del poder de confiscación por parte del gobierno”¹⁶⁵

Desafortunadamente para el propietario afectado la mayoría de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto, lejos de beneficiarlo, lo perjudican, tal y como podemos advertir en las siguientes tesis que se refieren al monto, al tiempo para el pago o para inconformarse por el monto.

EXPROPIACION. INDEMNIZACION POR CAUSA DE. EL DERECHO A OBTENERLA. SURGE HASTA QUE SE EMITE EL DECRETO CORRESPONDIENTE. La solicitud expropiatoria formulada por la Comisión para la

¹⁶⁴ De la Fuente, Fernando, *El Poder Público Inventa Causas de Utilidad Pública*, El Economista, México, Núm. 25, Marzo 1940.

¹⁶⁵ Posner, Richard A., *El Análisis Económico del Derecho*, México, Fondo de Cultura Económica 1998, p. 62

Regularización de la Tenencia de la Tierra no implica como consecuencia legalmente necesaria, una resolución favorable en tal sentido, es decir, que al momento de iniciarse el procedimiento correspondiente no existe la seguridad jurídica de que culminará con la expropiación, y menos aún, con la indemnización para la comunidad quejosa; por ello es que una vez que se decreta la expropiación, es cuando nace el derecho a la indemnización respectiva y no antes.¹⁶⁶

Así mismo ya encontramos criterios en los que no únicamente hacen referencia al monto de la indemnización, sino también al pago de daños causados durante el acto de expropiación, tal y como lo señala el siguiente criterio.

EXPROPIACION FUNDADA EN UN DECRETO DECLARADO INCONSTITUCIONAL. PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS CUANDO EL AGRAVIADO NO PUEDE SER RESTITUIDO EN EL GOCE DE SUS DERECHOS. Si el decreto expropiatorio que privó a la quejosa del bien controvertido, es violatorio de sus garantías y por ello se le concedió el amparo y protección de la justicia federal, y dicho fallo no puede ser cumplido por las responsables al haber construido una escuela en el predio, es inconcuso, que se le deben de cubrir a la agraviada los daños y perjuicios causados al salir de su patrimonio el bien de manera forzosa y sin que exista un auto legítimo de autoridad, por lo que dichos daños no deben cubrirse como si se tratara de una indemnización por el acto expropiatorio, sino que deben cuantificarse en la forma y términos en que en realidad los haya sufrido.¹⁶⁷

De lo más polémico en cuanto a la indemnización aparte del monto, se refiere sobre la oportunidad en la que debe presentarse el pago de la misma, y por lo que podemos advertir en el siguiente criterio, esta debería de ser inmediato a la entrega del bien en el supuesto de existir mutuo consentimiento.

EXPROPIACION. La expropiación se equipara a una venta forzosa y es ley natural y corriente, en los contratos de compraventa, que el precio y la cosa vendida se

¹⁶⁶ Tesis Aislada, IX.1º.24 A, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. XIII, Abril de 1994, p. 371, IUS 212863

¹⁶⁷ Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. IX, Mayo de 1992, p. 437, IUS 219325

entreguen, recíprocamente, en el mismo acto; dependiendo del mutuo consentimiento de las partes contratantes, cualquiera modificación sobre este punto.¹⁶⁸

También así encontramos criterios que se pronuncian en que el pago no necesariamente debe de ser inmediato, lo cual viene a polemizar más este tema.

A nuestro parecer en tanto no se determine en las Leyes de Expropiación de las entidades, que un plazo mayor a 45 días (como lo establece la actual Ley de Expropiación Federal), para el pago del monto de la indemnización, continuaran siendo injustas, disposiciones como estas deben de seguirse y tomarse muy en cuenta, para actualizarlas.

Así también podemos encontrar una buena oportunidad para que el propietario afectado se inconforme respecto del monto a pagar por la autoridad responsable por concepto de indemnización, la cual como ya hemos comentado dista mucho de ser un pago justo por los bienes que se están expropiando, como podemos observarlo en la siguiente tesis.

MONTO DE INDEMNIZACIÓN. OPORTUNIDAD PARA INCONFORMARSE EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN. La Suprema Corte de Justicia ha sustentado reiteradamente el criterio de que en tratándose de expropiaciones, no rige la garantía de audiencia; sin embargo, cuando un particular no estuvo en condición legal de oponerse al avalúo emitido en el procedimiento relativo, es el juicio de amparo el medio idóneo para reclamar la violación de la garantía de legalidad y poder controvertir el valor determinado en el avalúo para determinar la indemnización correspondiente; sin que ello contravenga lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley Agraria, ni el texto y espíritu del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que ambos dispositivos en forma alguna impiden que los afectados se manifiesten inconformes con el valor que se haya asignado a los bienes expropiados.¹⁶⁹

De igual forma podemos observar que la Suprema Corte de Justicia reconoce que lo dispuesto en el artículo 27 constitucional es la garantía mínima que se le está ofreciendo al propietario afectado por una expropiación, pero que estas condiciones

¹⁶⁸ Tesis Aislada, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª Época, t. IV, p. 919, IUS 810381

¹⁶⁹ Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, t. VII, Mayo de 1998, p. 1034, IUS 196290

pueden ser mejoradas si así se dispone en lo señalado por las legislaciones locales en lo que respecta a la materia de expropiación,

2.1.5 Decreto de Expropiación que cumpla con los requisitos legales

Haciendo referencia a la definición del Diccionario de la Lengua Española, Magdalena Aguilar y Cuevas¹⁷⁰, nos dice que la palabra Decreto proviene del latín (decernere, decrevi, decretum, acuerdo o resolución) y significa: resolución, decisión o determinación del jefe del Estado, de su gobierno o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio. Aplicase hoy más especialmente a las de carácter político o gubernativo. Decreto es toda resolución o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto o negocio de su competencia, que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos, y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido. En tanto que Decreto Administrativo es la Expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo, que dicta resoluciones en el ejercicio de sus funciones, sobre una especie particular de los negocios públicos.¹⁷¹

Al respecto también encontramos que Ramírez Gutiérrez¹⁷² advierte que Decreto es el acto que realiza la autoridad administrativa. Expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad. A veces, las autoridades legislativas o las judiciales realizan también el acto administrativo, cumpliendo funciones de autoridad administrativa.

De acuerdo con Emilio Margain¹⁷³ refiriéndose a la clasificación de conformidad con la ley, el decreto de expropiación es un decreto específico, que se expide en este caso, en perjuicio de una persona, sea física o moral.

El Decreto de Expropiación es un acto de autoridad que el propietario afectado ve como una amenaza real a su derecho de propiedad respecto del bien inmueble que se

¹⁷⁰ Aguilar y Cuevas, Magdalena, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, 2004, t. D-E, p. 44

¹⁷¹ Ídem p. 46

¹⁷² Ramírez Gutiérrez, José Othón, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, 2004, t. A-B, p. 115

¹⁷³ Margain Manautou, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 80

pretende expropiar, por lo tanto es uno de los asuntos sobre los que más se interponen recursos de amparo, cuestionándolo de principio a fin, con la esperanza de obtener una resolución favorable y así evitar la expropiación de los bienes inmuebles propiedad del afectado, tal y como se puede observar en los siguientes criterios jurisprudenciales respecto del Decreto de Expropiación.

La fundación y la motivación son dos características de los actos administrativos, para que la autoridad cumpla con la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que le llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuesto de la norma que invoca.¹⁷⁴ Pero no así la presunción de legalidad del acto administrativo. La legalidad del acto administrativo no se presume como regla absoluta en la legislación administrativa... Esta presunción, cuando la norma jurídica establece, no inmuniza el acto administrativo frente a los tribunales; la consecuencia es práctica, y consiste en que la legalidad del acto debe acreditarse. La carga de la prueba sobre la ilegalidad del acto es para quienes la invocan.¹⁷⁵ Sobre esto encontramos el siguiente criterio jurisprudencial: EXPROPIACION, FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DEL DECRETO DE, INEXISTENTE. Para que se pueda expropiar un bien tiene que demostrarse primero que ese bien en particular y no cualquier otro, es capaz de satisfacer la necesidad colectiva de que se trata; y tal demostración no puede hacerse a priori sino que requiere de estudios en detalle que concreten las cualidades y características que deben reunir los bienes para que cumplan con el destino al cual va a afectarse. De no cumplirse con esta garantía formal la autoridad estaría en posibilidad de expropiar no únicamente los bienes objetivamente indispensables para satisfacer una necesidad general, sino cualquier cosa que eligiera caprichosa o inclusive arbitrariamente. En estos términos, la falta de expediente administrativo produce la ilegitimidad del acto expropiatorio, por ausencia de motivos y fundamentos, puesto que al no estar

¹⁷⁴ Ídem p. 116.

¹⁷⁵ Ídem p. 116 y 117

demostrada la necesidad de ocupar por esta vía la propiedad privada, en modo alguno puede decirse que existe una causa de utilidad pública.¹⁷⁶

Como mencionábamos Decreto y por consiguiente su legalidad, es cuestionada por cualquier motivo y en consecuencia también es otra de las principales causas por las que mayormente se recurre al Amparo, como se aprecia en la siguiente tesis:

EXPROPIACIÓN, DECRETO DE. ES ILEGAL CUANDO LOS ESTUDIOS TÉCNICOS EN QUE SE BASA, SON EMITIDOS CON POSTERIORIDAD A LA FECHA DE LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA). De una recta interpretación del inciso a) del artículo 5o. de la Ley de Expropiación para el Estado de Puebla, se infiere que en los casos en que se requiera de estudios técnicos para considerar de utilidad pública un determinado inmueble, aquéllos, lógicamente, deben practicarse con anterioridad a la declaratoria respectiva, puesto que resultaría aberrante que primero se formulara la declaratoria de utilidad pública y después se recabaran los estudios que justificaron dicha utilidad. En este sentido, debe considerarse ilegal un decreto expropiatorio, cuando se fundamenta en estudios técnicos realizados con posterioridad a la declaratoria de utilidad pública correspondiente.¹⁷⁷

Para que el decreto de expropiación sea revocado no solo es necesario, interponer el recurso y que este resulte favorable para el promovente, sino que además es necesario que la revocación la declare la autoridad que tenga esa atribución, como podemos observar en el siguiente criterio jurisprudencial.

EXPROPIACION. EXTINCION O REVOCACION DEL DECRETO RESPECTIVO. La expropiación es un acto administrativo por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la indemnización que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad; así, su extinción o revocación sólo puede llevarse a efecto a través de los recursos o medios de impugnación que la propia ley de la materia establezca. Por lo tanto, para dejar sin efectos un decreto expropiatorio es ineludible que el acuerdo respectivo se encuentre

¹⁷⁶ Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 7ª Época, t. 205-216 Sexta Parte, p. 221, IUS 247803

¹⁷⁷ Tesis Aislada, VI.A.2 A, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, t. X, Agosto de 1999, p. 751, IUS 193441

debidamente fundado y motivado como lo exige en general el artículo 16 constitucional, siendo incuestionable que sólo en caso de que la ley de la materia expresamente lo permita, las autoridades administrativas podrán derogar o dejar sin efectos un decreto de tal naturaleza.¹⁷⁸

2.1.6 Notificaciones conforme a derecho

Otra de las tantas causas por las que se recurre a interponer el Recurso de Amparo, es para cuestionar sobre la legalidad en la forma de notificar el Decreto de Expropiación por parte de la autoridad responsable a los propietarios afectados y que el cuestionamiento es en la forma en que esta se estipula en las leyes de expropiación de las diversas entidades.

Respecto a las Notificaciones encontramos una definición de Fernando Flores García¹⁷⁹ apoyada en notas de diversos autores y en la que señala que la notificación es el acto mediante el cual, de acuerdo con las formalidades legales preestablecidas, se hace saber una resolución judicial o administrativa a la persona a la que se reconoce como interesado en su conocimiento o se le requiere para que cumpla un acto procesal (De pina Millán). Las notificaciones deben hacerse personalmente, por cedula, por Boletín Judicial, por edictos, por correo y por telégrafo. La de carácter personal es aquella que debe hacerse generalmente por el secretario actuario del juzgado, teniendo frente a si a la persona interesada y comunicándole de viva voz la noticia pertinente (Gómez Lara). Las notificaciones por cedula, mediante instructivo o por rotulón y que coinciden en cuanto a su forma, implican la necesidad de entregar a las partes o sus abogados, y aunque quizá simplemente se fijen en los lugares visibles del tribunal, comunicados escritos y oficiales en los que debe transcribirse, integra, la resolución o acuerdo que está notificándose a la vez que contienen la indicación del órgano jurisdiccional que la pronuncio, los nombres de las partes y la clase de juicio o de procedimiento que la motivo (Cortes Figueroa). Las notificaciones por edictos hacen público por órgano administrativo o judicial algo que con carácter general o particular

¹⁷⁸ Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. XIV, Julio de 1994, p. 586, IUS 211459

¹⁷⁹ Flores García, Fernando, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, 2004, t. M-P, p. 76 y 77

debe ser conocido para su cumplimiento, para que surta efectos legales en relación con los interesados en el asunto de que se trate (De Pina Millán). También se ha sostenido que las notificaciones por edictos corresponden a las formas de publicidad que se agotan para hacer saber las determinaciones dictadas en el proceso, e inclusive las demandas mismas a aquellas personas de quienes se ignora su domicilio, están ausentes o se desconoce el lugar en el que se encuentran. A tal fin, según lo ordena la ley procesal, en su caso se publican íntegros los proveídos, resoluciones y aun las demandas, por dos o tres veces, intervalos en el Boletín Judicial, Gaceta Oficial o Judicial, D. O., sin perjuicio de que además se hagan tales publicaciones en los diarios o periódicos de mayor circulación en los lugares en los que se tramita el proceso o son aquellos en los que se presume que pudiera encontrarse la persona a quien se trata de modificar.¹⁸⁰

Tal y como lo señalan Juan José Fernández e Isabel del Castillo “La notificación consiste en una comunicación formal del acto administrativo de que se trate, de la que se hace depender la eficacia de aquel, y constituye una garantía tanto para el administrado como para la propia Administración. Para aquel, en especial, porque le permite conocer exactamente el acto y le permite, en su caso, impugnarlo. La notificación no es, por tanto, un requisito de validez, pero sí de eficacia del acto y solo desde que ella se produce –diez a quo- comienza el cómputo de los plazos de los recursos procedentes.”¹⁸¹

Al respecto Rafael I. Martínez¹⁸² refiere que la notificación es una etapa dentro del procedimiento administrativo, mediante la cual se da a conocer al gobernado un acto que le afecta directamente. La notificación, puede ser un requisito de eficacia de algunos actos administrativos; también le permite al particular enterarse del contenido del acto y, en su caso, empezar el cómputo de los términos para su impugnación mediante el recurso administrativo, el contencioso administrativo o el amparo, según proceda. Cualquier acto administrativo debe hacerse fehacientemente del conocimiento de interesado, ya sea por medio de notificación) generalmente en su domicilio, o

¹⁸⁰ Flores García, Fernando, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, 2004, t. M-P, pp. 76 y 77

¹⁸¹ Fernández Fernández, Juan José, Castillo Vázquez, Isabel-Cecilia del, *Manual de las Notificaciones Administrativas*, España, Civitas Ediciones S.L., 2002, p. 63

¹⁸² Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo*, México, Harla, primer curso, 1991, p. 253

mediante publicación en el periódico oficial del gobierno. La notificación misma debe hacerse cumpliendo ciertas formalidades que la ley prevea y aquellas que suelen seguirse por costumbre y lógica.

Así también encontramos en otros países referencias sobre la notificación tal y como lo menciona Demetrio Fernández¹⁸³ la notificación de la querrela es requisito indispensable para la validez del procedimiento administrativo de carácter adjudicativo. Su incumplimiento violenta el derecho a ser oído, toda vez que forma parte y está ligada a el de manera indisoluble. A través de la notificación se le informa a la parte querrelada de las alegaciones en su contra y se le concede oportunidad razonable para contestar y presentar su caso.

Los criterios jurisprudenciales respecto de las notificaciones, tampoco aseguran o propician un procedimiento de expropiación ágil, tal y como lo observamos en la siguiente tesis.

EXPROPIACION. NOTIFICACION DE LAS DECLARACIONES DE. El artículo 4o., de la Ley de Expropiación establece que la declaratoria de expropiación deberá notificarse a los interesados personalmente y que sólo cuando se ignora su domicilio surtirá efectos de notificación la segunda publicación en el Diario Oficial de dicha declaratoria. Ahora bien, la segunda de las situaciones indicadas requiere, para que se satisfaga el imperativo legal la existencia de una imposibilidad absoluta para localizar el domicilio de la afectada, y en esa virtud, las autoridades deben realizar para poder probarlo en su caso, toda gestión encaminada a ese fin. Por tanto si no existe prueba alguna al respecto, el cómputo del término legal para interponer la demanda de garantías debió contarse desde que el quejoso tuvo conocimiento de la declaratoria de expropiación y no desde la fecha de la publicación del decreto respectivo y si no existe prueba o dato de la fecha en que la amparista quedó enterada de tal declaratoria, tampoco hay motivo para desechar la petición de garantías.¹⁸⁴

¹⁸³ Fernández Quiñones, Demetrio, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 2ª ed., Colombia, Fórum, 2001, p. 147

¹⁸⁴ Tesis Aislada, VI.2º.248 A, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. XV-I, Febrero de 1995, p. 184, IUS 209082

Por lo que analizando este criterio los tiempos en el procedimiento de expropiación, pueden extenderse por bastante tiempo, solamente por la notificación.

2.1.7 Derecho de Terceros y su intervención dentro del procedimiento de expropiación

Otra de las causas que más inciden en la interposición de amparos es el derecho de terceros en su mayoría personas que se dicen afectadas con el procedimiento de expropiación, la mayoría de estos promovidos por usufructuarios, inquilinos, causahabientes, poseedores, herederos y un sinfín de terceros con derechos reales o sin estos, algunos reclamando con razón, otros más con la intención de entorpecer el procedimiento de expropiación, pero también con eso se tiene que enfrentar algunas veces.

Se da el carácter de tercero interesado a la persona que sin ser parte en un juicio interviene en el para deducir un derecho propio, si es llamada a ello, o cuando tenga conocimiento de que cualquiera sea la resolución que se dicte por la autoridad judicial competente pueda causarle algún perjuicio irreparable.¹⁸⁵

Desde nuestro punto de vista, el llamar al tercero perjudicado o darle participación en el procedimiento solo lo complicaría aún más. No tiene caso llamarlo a juicio, si va a correr la misma suerte que el propietario afectado, en ese caso que el tercerista solicite a un juez que embargue preventivamente el monto de la indemnización, hasta la resolución de un juicio civil que este entable en contra del propietario. Sería prudente pues en la misma propuesta a la ley se estableciera lo anteriormente señalado, a este respecto encontramos el siguiente criterio de la Corte.

EXPROPIACION. SOLO LOS TITULARES DE DERECHOS REALES SOBRE EL INMUEBLE EXPROPIADO TIENEN INTERES JURIDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO EL DECRETO RELATIVO. El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en favor de la Nación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, el derecho de expropiar por causa de utilidad pública o de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés general, y la ley

¹⁸⁵ Barajas Montes de Oca, Santiago, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, 2004, t. Q-Z, p. 656

de expropiación reglamenta y regula el ejercicio de ese derecho, disposiciones que están en directa y estrecha relación con la propiedad privada, razón por la que sólo los titulares de los derechos reales sobre el inmueble expropiado tienen interés jurídico para impugnar en amparo el decreto expropiatorio como acto privativo de ese derecho.¹⁸⁶

De acuerdo con nuestro razonamiento y haciendo referencia a la tesis anteriormente señalada encontramos otro criterio jurisprudencial en el mismo sentido.

EXPROPIACION. DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL. PROCEDENCIA DEL AMPARO SOLICITADO POR UN TERCERO EXTRAÑO. Si el quejoso reclama un decreto expropiatorio precisamente porque en el mismo no se le consideró como propietario del inmueble afectado y por tanto no se le notificó personalmente tal medida. Es concluyente que debe admitirse su demanda de garantías para que en el juicio constitucional sea materia de debate su calidad de afectado y si la notificación realizada del acto reclamado puede o no pararle perjuicio; de lo que se sigue, que de ninguna manera puede desecharse su petición de amparo por extemporánea al considerarse que por virtud de la publicación del decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación quedó enterada del mismo desde determinada fecha.¹⁸⁷

Con lo cual podemos advertir que la diversidad de causas que pueden retrasar el procedimiento de expropiación, parece infinita.

2.1.8 Competencia de Autoridades y el carácter con que intervienen en el procedimiento de expropiación

La competencia de las autoridades administrativas y sus atribuciones para intervenir en los procedimientos de expropiación, es también otra de las causas más frecuentes por las que el propietario afectado recurre a la interposición del recurso de Amparo, cuando en las Leyes de Expropiación de las entidades no están debidamente señaladas, tal y como se aprecia en los siguientes criterios jurisprudenciales emitidos respecto de la competencia de las autoridades para intervenir en el procedimiento.

¹⁸⁶ Tesis Aislada, 3ª. XV/91, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, 9ª Época, t. VII, Febrero de 1991, p. 49, IUS 207047

¹⁸⁷ Tesis Aislada, VI.2º.251 A, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. XV-I, Febrero de 1995, p. 184, IUS 209081

EXPROPIACION. TRAMITE DE UN EXPEDIENTE POR LA AUTORIDAD COMPETENTE. FERROCARRILES. Si en el expediente ordenado por el artículo 3o. de la Ley de Expropiación, que culminó con un decreto de expropiación existen documentos anteriores a la solicitud de expropiación que presentó una empresa ferrocarrilera, y planos, proyectos o memorias elaboradas por la propia empresa, esto no conduce a la conclusión de que la autoridad no haya tramitado el expediente, porque en primer lugar, las autoridades pueden formular el estudio correspondiente a la realización de obras de interés o utilidad pública, para, posteriormente, adquirir los terrenos necesarios para su ejecución, inclusive mediante el ejercicio de la facultad expropiatoria que les concede la ley, y en segundo lugar, si en el expediente mencionado existen esos planos y proyectos referidos, y las autoridades administrativas correspondientes los aprobaron, deben considerarse elementos propios del expediente de expropiación.¹⁸⁸

De ahí la conveniencia de especificar claramente la competencia y el carácter de cada una de las autoridades que intervendrán en el procedimiento de expropiación e incluso si cambia la denominación de las autoridades y sus atribuciones, dejar sin lugar a dudas a quien se le transfieren las mismas.

EXPROPIACIÓN. EL ARTÍCULO 67 DE LA LEY DE RÉGIMEN PATRIMONIAL Y DEL SERVICIO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL, FACULTA A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS A ESTABLECER LOS CASOS DE UTILIDAD PÚBLICA PARA DECRETLARLA, Y POR ELLO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD. El mencionado precepto otorga a las autoridades administrativas la facultad de determinar los casos de utilidad pública, en el procedimiento de integración del expediente respectivo; es decir, únicamente las habilita para determinar si el asunto que estudian en un expediente concreto, justifica alguna causa de utilidad pública, que para las adquisiciones por vía de derecho público exige la Ley de Expropiación... De esa manera, atendiendo a que la ley local referida no establece cuáles serán las causas de utilidad pública por las que el Gobierno del Distrito Federal puede adquirir bienes por vía de expropiación, ha de estarse para tales efectos, a las previstas en el

¹⁸⁸ Tesis Aislada, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, 6ª Época, t. Tercera Parte, CVI, p. 43, IUS 265658

artículo 1o. de la Ley de Expropiación federal, en cuya fracción XII, además de las que enumera expresamente, señala que lo serán los demás casos previstos por leyes especiales; lo cual es acorde con el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que si bien prevé la expropiación de la propiedad privada por causa de utilidad pública y mediante indemnización, no establece un concepto de ella, sino que otorga al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Estatales la facultad de establecer, en la ley y dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, las causas que la justifiquen.¹⁸⁹

Como observamos todo el actuar y las facultades de la autoridad son cuestionadas aun y cuando estén expresamente señaladas en las leyes de expropiación.

2.1.9 Recursos ofrecidos para interponerse ante el acto de expropiación

La importancia de que el propietario afectado disponga de recursos para interponer, es que estos vienen a complementarse con los principios generales del derecho, al respecto Juan Carlos Cassagne¹⁹⁰ nos dice que ciertos principios cumplen no ya la forma de compensar la desigualdad que trasunta la posición jurídica del particular en relación al Estado, sino que implican medios de protección tendientes a impedir las arbitrariedad de los poderes públicos que suelen lamentablemente matizar y caracterizar el obrar estatal.

Tal y como lo señala García Mendieta, “La revocación es una de las formas de terminación de los contratos o de la extinción de los actos jurídicos por voluntad del autor o de las partes. Es también un recurso que procede contra autos y decretos no apelables, con objeto de que sea rescindida la resolución judicial contenida en el documento impugnado.”¹⁹¹

Refiriéndonos al significado de Recurso encontramos que Héctor Fix-Zamudio¹⁹² señala que los recursos son el medio de impugnación que se interpone contra una

¹⁸⁹ Tesis Aislada, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, t. XXV, Marzo de 2007, p. 704, IUS 173024

¹⁹⁰ Cassagne, Juan Carlos, *Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo*, Argentina, Abeledo-Perrot, 1992, p. 47

¹⁹¹ García Mendieta, Carmen, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, 2004, t. Q-Z, p. 337

¹⁹² Fix-Zamudio, Héctor, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, 2004, t. Q-Z, p. 90

resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgado, con objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada. La doctrina distingue dentro del género de los medios de impugnación varias categorías, entre ellas los remedios procesales considerados los instrumentos que pretenden la corrección de los actos y las resoluciones judiciales ante el mismo juez de la causa; los recursos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, pero ante un órgano judicial superior, por violaciones cometidas tanto en el mismo procedimiento como las resoluciones judiciales respectivas; y finalmente los procesos impugnativos que son aquellos que conforman una relación procesal autónoma para combatir una determinación anterior, generalmente de carácter administrativo, y en este sentido podemos citar al llamado proceso de lo contencioso administrativo.

Aun y cuando existen otros recursos dentro del procedimiento de expropiación, la interposición de los recursos de revocación del decreto expropiatorio, el tiempo y la forma de interponerlos dentro del procedimiento son motivo para que el propietario afectado solicite el Amparo ante las autoridades federales, en ocasiones las Leyes de Expropiación de las entidades no señalan con claridad la forma ni la oportunidad para interponerlos, lo que es motivo para que el afectado obtenga resoluciones favorables a sus intereses, pero en ocasiones por desesperación o impotencia, se interpone sin haber agotado los recursos que se ofrecen en el procedimiento, tal y como se observa en el siguiente criterio jurisprudencial.

EXPROPIACION, RECURSO QUE DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE AL AMPARO CONTRA LA. Debe confirmarse el sobreseimiento dictado por el inferior, porque correctamente se basó en que la parte quejosa no agotó el medio ordinario de defensa que se establece en el artículo 5o. de la Ley Federal de Expropiación; pues debe estimarse como recurso ordinario, para los efectos de la improcedencia del amparo, que establece el artículo 73, fracción XV, de la Ley Reglamentaria del Juicio de Garantías, el que concede dicho artículo 5o., pues aun cuando no estén debidamente fijadas en él las reglas para su tramitación y ejercicio de los derechos de presentar pruebas, alegatos, etcétera, señala la autoridad ante la que debe interponerse y detiene el cumplimiento de la resolución combatida, hasta que sea acordada en

definitiva, lo que significa que la autoridad está obligada a agotar un procedimiento que ha de satisfacer las condiciones generales de todo recurso, porque en otra forma, podría ser combatido en amparo por inobservancia de las garantías de audiencia y defensa, conforme a los artículos 14 y 16 constitucionales. Además, debe tenerse en cuenta que el propósito que inspiró esa regla de improcedencia, es el de que se esté ya en presencia de un acto definitivamente establecido, porque sólo entonces se surte la competencia federal para los efectos de interponer el juicio de garantías, no pudiendo considerarse como tal, el del caso en que no se haya agotado el recurso ordinario, como es el que se ventila, si la ley común lo está señalando y suspende los efectos del acto hasta que se resuelva la reconsideración.¹⁹³

2.1.10 Suspensión de los actos administrativos

La suspensión de los actos realizados por las autoridades expropiantes dentro del procedimiento de expropiación es otra de las causas más asiduas por las que el propietario afectado recurre al juicio de Amparo, que en tanto si se confirma, si está o no está bien fundamentado, el procedimiento se ve afectado, hay algunas leyes de expropiación de las entidades que prevén la suspensión dentro de su propio procedimiento de expropiación, pero a pesar de eso no imposibilitan que el afectado recurra a solicitarla ante las autoridades federales.

SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. PARA EL ANÁLISIS DE SU PROCEDENCIA RESPECTO A UN DECRETO EXPROPIATORIO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIALIDADES, NO PUEDE ATENDERSE A LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 8o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN. A fin de asegurar la eficacia del proceso constitucional de amparo y de la suspensión del acto reclamado que se decrete en éste, el juzgador de garantías deberá otorgar o negar la medida solicitada con motivo de un decreto expropiatorio para la construcción de vialidades, atendiendo específicamente a lo establecido en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales y no a lo que al efecto previene el tercer párrafo del artículo 8o. de la Ley de Expropiación, dispositivo legal

¹⁹³ Tesis Aislada, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª Época, t. LXXXII, p. 713, IUS 322998

que niega de plano la procedencia de la misma. Ello debe ser así, no sólo en aplicación y observancia del principio de especialidad de las normas, privilegiando con ello el tema de ponderación jurisdiccional, sino también porque, de aceptarse lo contrario, se permitiría ampliar el ámbito de aplicación de esta última legislación a aspectos de control constitucional que le son ajenos, alterándolos o, incluso, desapareciéndolos. Esta conclusión es jurídicamente demostrable si se considera que la única autoridad facultada para aplicar el contenido del referido tercer párrafo, en el apartado de interés, es la que conoce del juicio de amparo al decidir acerca de la suspensión del acto reclamado, circunstancia específica que impedirá al afectado cuestionar constitucionalmente dicha norma, en tanto es la propia Ley de Amparo la que, en términos de su artículo 73, prohíbe la procedencia de este remedio jurisdiccional en contra de actos dictados precisamente durante la sustanciación de un juicio de garantías, inatacabilidad que caracteriza y distingue a las normas que integran este último ordenamiento legal.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Tesis Aislada, I. 7º A.744 A, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, t. XXXIII, Enero de 2011, p. 3311, IUS 162973

CAPITULO 4. PROPUESTA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA SER INCLUIDO EN LA LEY DE EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE SINALOA.

Introducción

Como ya es por todos conocidos y así lo confirma desde un punto de vista del Derecho positivo Miguel Galindo¹⁹⁵ al señalar que “En un Estado de Derecho se gobierna con leyes, y los titulares de los órganos del Estado solamente pueden actuar conforme a las facultades que expresamente la ley les confiere, por lo que en el caso que se comenta resulta absurdo admitir la posibilidad de la elaboración de un concepto genérico abstracto que determine la causa de utilidad pública, independientemente de que debe entenderse que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en los casos de sus respectivas competencias al establecer las distintas causas de utilidad pública en el numeral correspondiente de la ley de la materia, lo han hecho tomando en consideración los criterios científicos de los teóricos de la materia que han elaborado los criterios o conceptos teóricos genéricos, abstractos sobre la causa de utilidad pública, así como la realidad social en la que actúan, buscando en todo caso, que las causas de utilidad pública que establecen las Leyes se apeguen al contenido del artículo 27 constitucional y que las leyes que lo reglamentan jamás pueden rebasarlo o contradecirlo, y por ende siempre tiendan a lograr el bienestar de la comunidad, es decir, una utilidad para la colectividad.”

En este mismo sentido se expresa la mayoría de los criterios doctrinales existentes, pero desde nuestro punto de vista, hay circunstancias en que debe flexibilizarse y no deben ser tan rigurosos estos criterios, sobre todo por economía procesal. Acorde a nuestro punto de vista cabe mencionar a Manuel González¹⁹⁶ quien nos dice que los jueces poseen una nominal facultad interpretativa anclada en el principio de respeto literal de la ley, cuya máxima expresión ha sido la jurisprudencia, obligatoria tan solo para los jueces, y que ha reiterado en la mayoría de los casos el texto de los preceptos legales, sin mayor esfuerzo por dinamizar su significado.

¹⁹⁵ Galindo Camacho, Miguel, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1996, t. II, p. 79

¹⁹⁶ González Oropeza, Manuel, “*El Legislador como Interprete Constitucional*”, en Ferrer Mc Gregor, Eduardo (comp.), *Interpretación Constitucional*, México, Porrúa, 2005, t. I, p. 651

Asimismo encontramos el punto de vista de Jaime Vidal¹⁹⁷ quien nos señala que la doctrina como fuente es el producto de la influencia del pensamiento jurídico de los autores en la elaboración de una rama del derecho, o en su interpretación o sus fundamentos. Por la ausencia de fuerza coercitiva algunos autores la descartan. Según la época y la índole del derecho, la doctrina es más o menos influyente. Cuando el derecho administrativo se hallaba en una etapa de formación (digamos al comienzo de este siglo), había mucho espacio para las construcciones doctrinarias. Maurice Hauriou, León Duguit, Gastón Jeze pertenecen a este periodo, fecundo en la formulación de teorías de síntesis y escuelas de pensamiento. Si el derecho administrativo se torna principalmente legislado o jurisprudencial, se reduce el ámbito de la doctrina.

Para esto recordemos lo que señala Vicente Escuin¹⁹⁸ quien refiere que en la Ley de Expropiación Forzosa de 1879 así como en la Ley de Obras Públicas de 1877 en España, en dichas normas se establecía con carácter general la exención de declaración de utilidad pública para aquellas obras que estuvieran incluidas en proyectos aprobados por las Administraciones públicas territoriales. La técnica de la declaración implícita de utilidad pública pretendía evitar una nueva resolución parlamentaria sobre cuestiones ya decididas.

Así pues, mientras la expropiación forzosa estuvo vinculada únicamente a la realización de obras públicas, la técnica de la declaración implícita evitaba la duplicidad de la actuación parlamentaria sobre un mismo tema.

De igual forma encontramos la opinión de Serrano Alberca¹⁹⁹ quien afirma que la declaración implícita quiere decir que ciertos actos de la Administración (aprobación de planes o simples proyectos de obras o servicios) sustituyen a la determinación legal de la causa expropiando (carretera, aeropuerto, dotación, sistema general, etc.) Aprobado un plan urbanístico, o un proyecto para ejecutar una obra pública, la declaración de utilidad pública de esta obra se da por supuesta con la aprobación del plan, sin

¹⁹⁷ Vidal Perdomo, Jaime, *Derecho Administrativo*, 11ª ed., Colombia, Temis S.A., 1997, p. 21

¹⁹⁸ Escuin Palop, Vicente, *El Acto Administrativo Implícito*, España, Civitas, 1999, pp. 18 y 19

¹⁹⁹ Serrano Alberca, J. M., *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*, 2ª ed., España, Aranzadi S.A., 2003, p. 210

necesidad de que tal declaración se haga expresamente en la Ley para cada fin concreto ni un ningún otro acto posterior.

Tal y como lo señala Carlos Muñoz²⁰⁰ el Derecho positivo es simple y llanamente el conjunto de normas, promulgadas y declaradas obligatorias por la autoridad, que tiene facultades para hacerlo, por tal motivo tiene que ser acatado sin discutir, a este Derecho desde el punto de vista de positividad poco se le puede analizar, como no sea su lógica, su coherencia constructiva, que no de contenido.

Ante esta concepción que se tiene del Derecho, cabe mencionar al respecto lo que Miguel Villoro²⁰¹ opina al referir que hoy la idea de obligación sugiere tan solo la necesidad de un cumplimiento externo so pena de ver intervenir a la autoridad con la espada desenvainada. Antes la obligación era la expresión de la responsabilidad moral de un hombre antes sus semejantes, ante su soberano y ante su Dios. Nada más opuesto al espíritu del capitalismo, para el cual el cumplimiento de una obligación se media por los grados de utilidad que dicho cumplimiento consigue.

Como lo señala Eduardo Valpuesta²⁰² en ciertos sistemas jurídicos, como el Derecho romano antiguo, el Derecho estaba formado por el conjunto de decisiones tomadas por las personas que en la convicción social eran justas y prudentes) los prudentes del derecho o iuris prudentes). De hecho, los jueces seguían sus decisiones y les consultaban a la hora de dictaminar las controversias. En los sistemas actuales la opinión de los autores es simplemente un dato más a tener en cuenta, que nos puede mostrar posibilidades de interpretación o aplicación de la norma, pero no constituye fuente del Derecho.

En la mayoría de los textos que observamos en la doctrina, nos percatamos de que muchos autores con una clara tendencia positivista, opinan que lo que dice la ley es regla y no objetan nada, aunque claramente se perciba que lo que está en la ley, no tenga una pizca de lógica, mucho menos de justicia.

²⁰⁰ Muñoz R., Carlos, *Fundamentos para la Teoría General del Derecho*, México, Sersa y Plaza y Valdez S.A. de C.V., 1996, p.171

²⁰¹ Villoro Toranzo, Miguel, *Del Derecho Hebreo al Derecho Soviético*, México, Escuela Libre de Derecho-Fondo para la Difusión del Derecho, 1989, p.167

²⁰² Valpuesta Gastaminza, Eduardo María, *Derecho para Universitarios*, 3a ed., España, Eunate, 2001, p.

1. **Análisis del artículo 154 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.**

La Ley de Expropiación aplicable en el Estado de Sinaloa, tiene su fundamento en el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, continuando su sustento legal en el artículo 154 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, hasta llegar al Decreto numero 126 mediante el cual se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 154, Reformado, de la Constitución Política del Estado o Ley de Expropiación.

En un análisis de lo que señala el artículo 154 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, es necesario primero hacer una distinción entre los vocablos caso y causa, por lo que recurrimos a las definiciones que existen sobre ambos.

Caso. Cada uno de los asuntos en cuya averiguación trabaja la policía o que se dirimen en juicio ante los tribunales de justicia.²⁰³ También se hace necesario mencionar que el vocablo es sinónimo de: acontecimiento, suceso, incidente, hecho, evento, peripecia, trance o situación.

Causa. Aquello que se considera como fundamento u origen de algo, litigio (pleito judicial)²⁰⁴ De igual forma esta es sinónimo de: motivo, razón, fundamento, móvil, fuente, principio o precedente.

Por lo que concluimos que con el vocablo caso se hace referencia a un asunto en particular o con ciertas características y que el vocablo causa se refiere a lo que motiva o fundamenta a hacer algo.

Ahora sigue interpretar a que casos se refiere el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución, si el mismo está haciendo referencia a casos abstractos o a casos concretos o a ambos indistintamente.

Para tratar de comprender un poco mejor esta diferencia haremos mención a lo que al respecto German Fernández del Castillo²⁰⁵ señala que debe de haber una sujeción de la declaración de expropiación, a la ley que establezca en abstracto los casos en que aquella sea de utilidad pública, es decir, la declaración de expropiación supone una ley que declare un caso en que sea de utilidad pública la expropiación y que un bien

²⁰³ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 22ª edición, España, 2001, p. 473

²⁰⁴ *Ibíd*em, pp. 483 y 484

²⁰⁵ Fernández Del Castillo, Germán, *La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual*, México, Cía. Editora de Revistas S.A., 1939, p.106

determinado se encuentre precisamente en ese caso: es una relación entre la necesidad en concreto y el satisfactor al que se le atribuye también en concreto la cualidad de satisfacer esa necesidad. Para hacer una declaración de expropiación hay, pues, un requisito previo que cumplir, consistente en establecer que el caso concreto en que se pretende declararse la expropiación, está comprendido en el caso abstracto previsto por la ley.

De acuerdo a este razonamiento, y a la diferencia en la acepción de los vocablos anteriormente señalados, la Ley de Expropiación Federal solo enumera causas de utilidad pública, pero no determina casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, como así lo señala el artículo 27 constitucional.

En base a esto, es de cuestionarse si cumplen con lo dispuesto en la Constitución, la Ley de Expropiación Federal y otras 15 leyes de expropiación de las entidades que enumeran causas de utilidad pública pero no determinan casos como así se dispone.

Esta observación no es con el objeto de generar polémica sobre una cuestión aparentemente sin importancia, si no el de cuestionar si el artículo 154 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, está en lo correcto al señalar ... en los siguientes casos:... y enumerar los casos abstractos en que se puede expropiar y ocupar la propiedad privada, o si la Ley de Expropiación Federal está en lo correcto en enumerar causas de utilidad pública sin determinar casos abstractos en que sea de utilidad pública ocupar la propiedad.

El referido artículo 154, expresa que para los efectos de la Ley de Expropiación tanto el Gobernador y los Presidentes Municipales en sus respectivas jurisdicciones podrán expropiar y ocupar la propiedad privada por causa de utilidad pública mediante indemnización y previa autorización del Congreso del Estado y los Ayuntamientos respectivamente en los casos que a continuación transcribimos y que tienen relación con nuestro tema de investigación:

- I. Para la construcción y conservación de los caminos carreteros y vecinales y sus obras accesorias.
- ...
- VII. Para la fundación de Colonias y pueblos.
- ...

- XII. Para la fundación, ensanche, verificación, saneamiento y urbanización de las poblaciones, así como para la creación de reservas territoriales destinadas a alguno de los fines señalados por este Artículo.
- XIII. Para la apertura de calles y jardines; construcción de escuelas, mercados, hospitales, cárceles, rastros y demás establecimientos destinados a la prestación de un servicio público, o al fomento y difusión de actividades artísticas, culturales o artesanales.
- ...
- XV. Para la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores, para el abastecimiento de las ciudades y centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesarios, y en los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades públicas.
- ...
- XXII. En los demás casos previstos por Leyes especiales.

La ley regulará lo concerniente a la materia.

En el primer párrafo del presente artículo y de acuerdo a las definiciones encontradas, se advierte que el vocablo casos causa confusión, aun y cuando en realidad si se está enumerando casos, casos abstractos, en tanto que el artículo 1º de la Ley de Expropiación o Ley Reglamentaria del artículo 154 de la Constitución Política del Estado, refiere a que son causas las que este señala, como se puede observar de la lectura del mismo, el cual dispone: El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos podrán expropiar la propiedad privada de las personas, por alguna de las causas consignadas en el Artículo 154 de la Constitución Política del Estado y mediante indemnización.

Atendiendo a la lógica es de suponer que lo correcto es la forma en que se enumeran las causas de utilidad pública en la Ley de Expropiación Federal, puesto que para su redacción se contó con más recursos humanos y económicos, que con los que se redactó la Ley de Expropiación de nuestra entidad, además de que aparentemente la Ley federal hasta ahora ha funcionado bien.

Por lo que consideramos se debe modificar la redacción del primer párrafo del artículo 154 de la constitución del estado, para dar mayor claridad a lo que se pretende señalar y por consiguiente también se tiene que modificar ligeramente la redacción de las 22 fracciones que se señalan en este artículo.

Así mismo opinamos que debe ser más conveniente que el mencionado artículo únicamente señale lo indispensable, sin querer abarcar lo que debe de contemplarse en la Ley Expropiación de la entidad, por lo que se sugiere la modificación del mencionado artículo y que el mismo quede redactado de la forma siguiente:

Art. 154. La materia de Expropiación en la entidad, se regirá en base a lo dispuesto en la Ley de Expropiación para el Estado de Sinaloa.

Lo que también hace necesario la expedición de una nueva o la modificación de ley en materia de expropiación, que lleve por nombre Ley de Expropiación para el Estado de Sinaloa.

2. Análisis de la Ley Reglamentaria del Artículo 154, Reformado, de la Constitución Política del Estado o Ley de Expropiación.

El siguiente análisis y sus propuestas para modificar lo dispuesto en esta ley, tiene por objeto la existencia de una ley de expropiación con un procedimiento administrativo más ágil y sobre todo con disposiciones más justas tanto para el propietario afectado como para la autoridad responsable, quien a final de cuentas es la que representa el interés público de la sociedad y la encargada de dar solución y respuesta a las necesidades que esta presenta para el buen desempeño de sus actividades y el desenvolvimiento de todos y cada uno de sus integrantes.

Como lo afirma López Olvera²⁰⁶, la incesante transformación social condiciona a los poderes públicos a la conformación de una nueva legislación, ya sea desde el punto de vista formal, o material; asimismo, el proceso de creación de las normas debe lograr ciertos objetivos que permitan, al final, obtener una disposición que pueda considerarse correcta en cuanto a su forma y su fondo.

²⁰⁶ López Olvera, Miguel Alejandro, “*Técnica Legislativa y Proyectos de Ley*”, en *Elementos de Técnica Legislativa*, Carbonell, Miguel, Pedroza de la Llave, Susana Thalia (coord.), 1ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, p. 118, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/21/tc.pdf>

Haciendo referencia y conscientes del significado de la frase que dice: Dos cabezas piensan mejor que una, sabemos que para un verdadero y provechoso análisis de este tema, no solo es necesario sino obligatorio que este se realice por más de una persona, pero dadas las circunstancias en las que este estudio se realiza, expresaremos individualmente nuestro punto de vista.

Compartimos el pensamiento de Francisco Xavier Sánchez Hernández²⁰⁷ quien opina que hablar de la justicia es tocar uno de los temas centrales de la reflexión humana. Podemos decir que la búsqueda de la justicia, tanto a nivel social como personal, es tan antigua como la historia misma del pensamiento. ¿Cuál es la mejor sociedad, es decir la más justa para poder vivir? Se preguntaban los griegos en los inicios mismos de la filosofía. Y posteriormente todos los pensadores que les han sucedido han abordado de una o de otra manera el tema de la justicia. Las bibliotecas están llenas de hermosos tratados sobre justicia. La República de Platón (390 a. de C.); La ciudad de Dios, de San Agustín (426); La utopía, de Thomas Moro (1516); El Contrato Social, de Rousseau (1762); hasta la teoría de la justicia, de John Rawls (1971); o La teoría de la acción comunicativa, de Habermas (1987); por no citar solo algunos ejemplos al azar. Y sin embargo, seguimos viviendo en un mundo tremendamente injusto e inhumano.

“En nuestro sistema jurídico ninguna ley establece la obligación de que una Iniciativa de Ley se presente con una exposición de motivos o que una Ley la contenga, así como también es cierto que estos no forman parte del ordenamiento legal y carecen de todo valor normativo; en lo personal consideramos que aunque no obligatorio si es necesario que esta contenga en su estructura una exposición de motivos ya que es la parte preliminar de una ley, reglamento o decreto donde se razonan en forma doctrinal y técnica los fundamentos del texto legal que se promulga y la necesidad de innovación de la reforma.”²⁰⁸ Así también Fernando Santaolalla²⁰⁹ dice que por exposición de motivos se entiende el arte que antecede al texto articulado de las leyes y otras disposiciones normativas, como algunos reglamentos administrativos, redactado con un

²⁰⁷ Sánchez Hernández, Francisco Xavier, “La Justicia. Una Reflexión a partir de la Filosofía de Emmanuel Levinas”, Criterio y Conducta, Revista semestral del Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, núm. 10, julio-diciembre 2011.

²⁰⁸ Cabanellas, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Argentina, Arayu, 1953, t. II, p. 153

²⁰⁹ Santaolalla, Fernando, “Exposiciones de Motivos de las leyes: Motivos para su Eliminación”, Revista Española de Derecho Constitucional, España, año 11, núm. 33, septiembre-diciembre de 1991, p. 48

estilo característico no prescriptivo, y en la que se enuncian las razones que han llevado a su promulgación, en una suerte de justificación previa, de donde procede justamente su referencia titular a los motivos. Mientras que Miguel Acosta Romero²¹⁰ explica que por medio de la exposición de motivos se dan a conocer las razones que inspiraron al legislador para modificar, reformar, adicionar, derogar o crear una nueva ley, la determinación del alcance de la misma, su razón su justificación, o bien, cual puede ser en un momento determinado su sentido jurídico o político.

La tendencia en la actualidad es que las leyes no solo de expropiación ni de las entidades, comiencen con un apartado en el que tratan la exposición de motivos, los considerandos o consideraciones e incluso algunas de estas señalan los antecedentes que están dando origen a la misma ley.

Por lo anteriormente expuesto, estimamos conveniente que la Ley de Expropiación para el Estado de Sinaloa, comience con una breve exposición de motivos, ya que con esto se le está dando una explicación al gobernado de las causas que motivaron la expedición de la Ley en materia de Expropiación, así como, que es lo que se pretende con la misma y señalar a su vez el fundamento legal que tiene la autoridad administrativa para llevar a cabo los actos de expropiación de bienes a particulares.

En el caso de la ley que rige la materia de expropiación en la entidad, esta únicamente hace referencia a algunas disposiciones del artículo 154 de la Constitución Política del Estado y a su vez este artículo no hace mención o referencia al sustento que le da legalidad para llevar a cabo las expropiaciones.

Mucho de lo contenido en esta ley es rescatable, atreviéndonos a decir que lo único que le falta es actualizarla para subsanar algunas carencias que contiene y que no han sido reformadas o modificadas para ajustarse a situaciones más contemporáneas.

Coincidimos con Pittamiglio²¹¹ al referir que solo los habitantes de un país pueden unir fuerzas, espirituales o morales, en una síntesis de su propia cultura y de sus aspiraciones, en una revolución interna que debe encontrar en si misma su punto de partida y los recursos para perseverar su impulso. Las ciencias, las instituciones, la

²¹⁰ Óp. cit. nota 67, p. 40

²¹¹ Pittamiglio, Carlos E., *“El Derecho del Desarrollo Social”, en Tendencias actuales del Derecho. XIV*, Soberanes, José Luis (compilador), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 150

educación, la técnica, la economía y el derecho deben de estar a su servicio y coadyuvar en ese esfuerzo común y societal.

Indiscutiblemente que una de las finalidades del derecho debe de ser el de contener el ordenamiento jurídico que atienda las necesidades e intereses comunes de la sociedad, en este mismo sentido se pronuncia Rubén Salaberren²¹² al señalar que la comunidad y cada uno de sus miembros, tiene derecho a que los intereses de los particulares no obstaculicen la construcción de obras que contribuyen al desarrollo del país.

A continuación se propone que la Ley de Expropiación vigente en el Estado de Sinaloa lleve por título: Ley de Expropiación para el Estado de Sinaloa

Iniciando la misma con una presentación en forma de Exposición de Motivos o Considerandos, en los siguientes términos:

El Estado mediante las normas jurídicas adquiere las atribuciones para ejercer sus funciones como lo es la prestación de los servicios públicos de su competencia para satisfacer el interés general de la población, así como también a través de su competencia adquiere las facultades para realizar las acciones jurídicas y allegarse de los elementos indispensables que le permitan llevar a cabo su función.

La expropiación es un acto administrativo que encuentra su justificación, en la exigencia imperiosa de adquirir determinado bien que, a pesar de formar parte de un patrimonio particular, por sus características, es indispensable para la satisfacción de una necesidad pública.

Resulta necesario la existencia de una ley de expropiación, que abarque las diferentes modalidades que esta presenta, como lo son, la ocupación temporal y la limitación de dominio, en la que se describan los lineamientos específicos que en estricto derecho le corresponden en el ejercicio de sus atribuciones, observando lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los criterios jurisprudenciales y demás leyes aplicables en la materia, con el más profundo respeto a los Derechos Humanos.

²¹² Salaberren, Rubén Gregorio, Servidumbre Administrativa de Electroducto. Ley n° 19.552, *Revista del Notariado*, Argentina, n° 805, abril-mayo 1986, p. 1561

Seguido del rubro propuesto y de los artículos que la integran, quedando tal como se dispone a continuación:

LEY DE EXPROPIACIÓN PARA EL ESTADO DE SINALOA

Se propone un artículo primero en los siguientes términos: Las disposiciones de esta ley son de interés público y tienen por objeto regular los procedimientos, modalidades, la ejecución de las expropiaciones y determinar las facultades de las autoridades competentes.

Se consideran causas de utilidad pública:

I. Para la construcción y conservación de los caminos carreteros y vecinales y sus obras accesorias.

...

VII. Para la fundación de Colonias y pueblos.

...

XII. Para la fundación, ensanche, verificación, saneamiento y urbanización de las poblaciones, así como para la creación de reservas territoriales destinadas a alguno de los fines señalados por este Artículo.

XIII. Para la apertura de calles y jardines; construcción de escuelas, mercados, hospitales, cárceles, rastros y demás establecimientos destinados a la prestación de un servicio público, o al fomento y difusión de actividades artísticas, culturales o artesanales.

...

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

...

XXII. Todas aquellas que sean necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución o en los Tratados Internacionales de los que México sea parte en materia Derechos Humanos.

XXIII. Las demás previstas por otras leyes.

Se propone un segundo artículo en los siguientes términos: El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos podrán expropiar la propiedad privada de las personas, por causa de utilidad pública y previa indemnización.

Formaran parte del expediente que funde y motive el Decreto de Expropiación y constituyen actos preparatorios del procedimiento, la solicitud de expropiación, el acuerdo y los estudios técnicos que acrediten la causa de utilidad pública.

Las Autoridades que se mencionan instruirán conforme a sus facultades el expediente correspondiente, auxiliándose de las dependencias a su cargo que se requieran y emitirán el acuerdo de la declaratoria de utilidad pública.

Se propone un tercer artículo en los siguientes términos: El Procedimiento inicia con la notificación al propietario, de un acuerdo que contendrá:

- I. La declaratoria de utilidad pública justificativa del acto de expropiación
- II. El derecho del interesado para ofrecer pruebas y expresar alegatos;
- III. La citación a la celebración de una audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, con el apercibimiento que de no asistir a la misma se tendrá por precluido su derecho y se resolverá con los elementos que obren en el expediente;
- IV. El monto que por concepto de indemnización tiene derecho a recibir el propietario por la expropiación de sus bienes.

En el acuerdo se le hará saber al propietario, que el expediente respectivo estará a su disposición para consulta en las oficinas y el horario que la autoridad responsable señale, así como también en caso de solicitarlo se le proporcionara copia del mismo.

Se propone un cuarto artículo en los siguientes términos: La notificación del acuerdo a que se refiere el artículo anterior, deberá hacerse de manera personal en el domicilio del propietario, además de publicarse en el Periódico Oficial del Estado. Sólo en el caso de que se desconozca el domicilio del propietario, o no tuviera un domicilio conocido dentro del territorio del Estado, la notificación se verificará por medio de dos publicaciones que se harán en el Periódico Oficial y un periódico de la localidad en que se radiquen los bienes afectados y si no lo hubiere, entonces las publicaciones se harán en el periódico de mayor circulación de la Capital del Estado. Las publicaciones deberán hacerse en un plazo de diez días una de otra.

Se propone un quinto artículo en los siguientes términos: En la audiencia únicamente serán admisibles las pruebas idóneas y pertinentes que se relacionen directamente con la declaratoria de utilidad pública justificativa del acto de expropiación. Las pruebas con que se pretenda desvirtuar la declaratoria de utilidad pública consistirán en dictámenes técnicos escritos, debiéndose acreditar la calidad técnica o profesional de la persona que los suscribe, sin perjuicio de los demás medios de convicción que pudieran ofrecerse en el Procedimiento.

Se propone un sexto artículo en los siguientes términos: Los hechos acaecidos durante la celebración de la audiencia serán consignados en el acta que al efecto se levante, la cual podrá suspenderse y reanudarse las veces que sean necesarias. En el acta se harán constar las pruebas que formen el expediente y los alegatos que se expresen, así como, en su caso, la inasistencia de las personas citadas, lo que no impedirá la realización de la diligencia, circunstancia que deberá asentarse en la propia acta sin que afecte su validez y valor probatorio.

Si al cierre del acta la persona con quien se entendió la diligencia se negare a firmarla o a aceptar copia de la misma, esta circunstancia también se asentará en la propia acta, dándose por concluida la celebración de la audiencia.

Se propone un séptimo artículo en los siguientes términos: Concluida la audiencia, la Autoridad designada analizará y valorará las pruebas presentadas y los alegatos expresados, así como los demás elementos que obren en el expediente, y elaborará un informe que remitirá a la Autoridad Responsable para que ésta, dentro de los diez días hábiles posteriores a su recepción, emita un acuerdo en el que proponga la resolución de las cuestiones debatidas, en el sentido de confirmar, modificar o revocar la declaratoria de utilidad pública, de considerarlo procedente, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su recepción, ordene la publicación del Decreto que tendrá el carácter de resolución definitiva del Procedimiento.

Se propone un octavo artículo en los siguientes términos: La publicación del Decreto, deberá notificarse de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4º.

Se propone un noveno artículo en los siguientes términos: Los propietarios afectados con la expropiación, tendrán derecho de interponer el recurso de revocación administrativo contra el Decreto de Expropiación en los siguientes términos:

I.- Si fueren notificados personalmente, dentro de los quince días hábiles siguientes al de la notificación.

II.- Si no fueren notificados personalmente, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la notificación de la expropiación por medio de la prensa.

Se propone un décimo artículo en los siguientes términos: El recurso de revocación administrativo se interpondrá ante el Gobernador del Estado o Presidente Municipal, respectivamente, que hayan emitido el Decreto de Expropiación. Deberá presentarse dentro del término legal y admitido que fuere se concederá el plazo de quince días para que presente sus pruebas. Transcurrido dicho plazo se dictará la resolución que corresponda, revocando, modificando o confirmando el decreto.

Se propone un artículo décimo primero en los siguientes términos: Cuando no se haya hecho valer el recurso de revocación dentro del término legal o resuelto que hubiere sido dicho recurso, adversamente, la Autoridad que hubiere decretado la expropiación procederá a ocupar el bien de que se trate, levantándose acta pormenorizada debiendo concurrir a la posesión los colindantes, si fueren conocidos, a quienes se les hará saber la ocupación, ya por el Ejecutivo del Estado o por el Presidente Municipal correspondiente, y para los fines de la expropiación decretada.

De esta acta se levantarán los ejemplares necesarios para el Expediente Administrativo y para las autoridades, Catastrales y del Registro Público, a cuyas quienes se remitirán las copias respectivas para que se hagan las anotaciones de cancelación de la propiedad del anterior propietario y la nueva inscripción a favor del Estado o del Ayuntamiento, según el caso.

En los casos urgentes que establecen las fracciones VII, XIII, XIV, XVI, XVII, XIX, XXI y XXII señaladas en el Artículo 1º, se podrá tomar posesión provisional de los bienes expropiados, destinándolos desde luego a la satisfacción de las necesidades públicas que hubieren motivado la expropiación; sin perjuicio de que, resuelto el recurso administrativo, si fuere procedente, se reponga al propietario afectado en los bienes expropiados, si fuere posible excepto el uso que de ellos se hubiere hecho, por el cual se compensará, en forma equitativa y prudente, así como también cuando se hubieren consumido las cosas expropiadas o transformado de modo que no sea posible restituir las a su antiguo estado, se le otorgará una compensación equitativa.

Se propone un artículo décimo segundo en los siguientes términos: El monto de la indemnización de la cosa expropiada será el equivalente al valor comercial, mismo que en ningún caso será inferior a la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las Oficinas Catastrales, dicho monto se fijara mediante avalúo realizado por peritos con cedula profesional de posgrado en valuación y que se encuentren registrados en alguna unidad de valuación autorizada por la Sociedad Hipotecaria Federal o su análoga.

Se propone un artículo décimo tercero en los siguientes términos: La indemnización será cubierta al interesado en la forma y términos que se fijen en el decreto correspondiente o la que se acuerde con el afectado, y deberá pagarse en moneda nacional a más tardar dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la publicación del Decreto, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.

Se propone un artículo décimo cuarto en los siguientes términos: La indemnización será pagada al legítimo propietario del bien afectado por el Decreto.

De cuestionarse la titularidad del bien o derecho expropiado, la indemnización correspondiente será depositada y puesta a disposición de la autoridad que conozca del procedimiento respectivo, para que la asigne a quienes resulten titulares legítimos del bien o derecho, en los montos que corresponda.

Se propone un artículo décimo quinto en los siguientes términos: Si transcurridos dos años desde la fecha de la ocupación formal de los bienes expropiados éstos no se hubieren destinado total o parcialmente a los fines para los que la expropiación hubiere sido decretada, el propietario afectado tendrá el derecho de revertirlos, a cuyo efecto solicitará de la Autoridad que hubiere decretado la expropiación que se los devuelva, reintegrando el importe que arroje un nuevo avalúo correspondiente a ese momento, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 12º y será cubierto en el mismo plazo de acuerdo a lo expresado en el decreto de expropiación. Si fuere procedente la devolución, así lo decretará la autoridad expropiante correspondiente, levantándose acta formal de la devolución en el mismo número de ejemplares y para los mismos efectos a que se refiere segundo párrafo del Artículo 11º de esta Ley.

Se propone un artículo décimo sexto en los siguientes términos: El demérito que haya alcanzado la cosa por expropiarse debido a deterioros ocurridos con posterioridad al

avaluó realizado, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.

Se propone un artículo décimo séptimo en los siguientes términos: Cuando se controvierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo 12º, deberá ocurrirse al Juez de Primera Instancia del Ramo Civil del Distrito Judicial en que se encuentre el bien objeto de la expropiación, quien fijará a las partes el término de tres días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designarlos el juez en rebeldía, si aquéllos no lo hacen.

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

Se propone un artículo décimo octavo en los siguientes términos: Contra el auto del juez que haga la designación de peritos, no procederá ningún recurso.

Se propone un artículo décimo noveno en los siguientes términos: 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.

Se propone un artículo vigésimo en los siguientes términos: Los honorarios de cada perito serán pagados por la parte que deba nombrarlo y los del tercero por ambas.

Se propone un artículo vigésimo primero en los siguientes términos: El juez fijará un plazo que no excederá de sesenta días para que los peritos rindan su dictamen. 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.

Se propone un artículo vigésimo segundo en los siguientes términos: Contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no cabrá ningún recurso.

Se proponen los siguientes artículos transitorios:

Se propone un artículo primero en los siguientes términos: Se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Se propone un artículo segundo en los siguientes términos: Esta Ley comenzará a surtir sus efectos a partir de la fecha de su publicación.

Se propone un artículo tercero en los siguientes términos: Todos los casos de expropiación anteriores a esta Ley, se ajustarán en lo posible a las disposiciones de la misma si se encontraran pendientes de trámite. En el caso de que ya se hubiere decretado la expropiación y se hubiere tomado la posesión de los bienes, los afectados tendrán el derecho de reversión, en su caso y conforme a las disposiciones de esta Ley.

Como podemos observar, con las modificaciones propuestas, se cubre todo lo que se contempla en la Ley Reglamentaria del artículo 154 que rige en materia de expropiación para el estado de Sinaloa.

A nuestro parecer los artículos 16 al 20 pueden ser suprimidos, dado que al estarse sometiendo a resolución judicial un asunto, tal y como lo es el monto de la indemnización, mismo que puede ser resuelto por la autoridad administrativa, sin la intervención de otra autoridad, puesto que consideramos que con dicha intervención se le está restando autonomía al acto administrativo.

De acuerdo a lo analizado en el capítulo 3 de esta tesis, es imposible cubrir todos los aspectos que se presentan durante un procedimiento administrativo de expropiación, puesto que como nos percatamos, existen actualmente y surgirán en cualquier tiempo criterios jurisprudenciales que contradigan lo señalado en cualquier ley de expropiación, por mejor redactada y completa que se precie de serlo.

La intención es hacer una propuesta no pretendiendo que sea la más completa, sino que atienda lo que consideramos que es la principal causa por la que los propietarios afectados se oponen a la Expropiación de sus bienes. Respecto de lo cual se manifiesta muy acertadamente Martín Díaz y Díaz²¹³ señalando que: En México la expropiación si merma de manera real a la propiedad como institución, ya que los cauces garantistas de la Ley no son suficientes para resarcir satisfactoriamente por la afectación. El margen de esa insuficiencia es lo que la expropiación resta al derecho de propiedad.

Dejando a un lado lo económico y refiriéndose procesalmente en particular a la Ley de Expropiación Federal, se afirma que “Para colmar las lagunas que la Ley de

²¹³ Díaz y Díaz, Martín, “Tres Contextos Nacionales para la Expropiación Forzosa”, Revista de Investigaciones Jurídicas, México, núm. 16, 1992, p. 215

Expropiación presenta se tiene que acudir a otros ordenamientos federales, particularmente la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal de Procedimiento administrativo, también a la jurisprudencia y tesis del Poder Judicial de la Federación, aunque en algunos casos, ni así es posible obtener la respuesta.”²¹⁴ Y por ende podemos afirmar que debido a lo complejo que representa abarcar todo lo que pueda recurrirse en las diferentes etapas de que consta el procedimiento de expropiación, las Leyes de las entidades que rigen en esta materia se encuentran en la misma situación.

3. Conveniencias e Inconveniencias de Hacer una Propuesta de Ley de Expropiación Demasiado Detallada.

Es aquí donde nos preguntamos: ¿Valdrá la pena una Ley de Expropiación en la que se pretenda contemplar toda la problemática que se presenta o pueda surgir durante el procedimiento administrativo de Expropiación? Con esta pregunta surge la incógnita de la conveniencia o la inconveniencia de agregar más artículos que definan y contengan lo que no se incluyó en la propuesta de Ley de Expropiación para el Estado de Sinaloa que hicimos anteriormente.

No solamente por hacer ver que existen otras cuestiones que también fueron analizadas, pero que consideramos que no son de importancia tal como para ser incluidas, sino por el contrario al incluirlas estaríamos haciendo con esto, el procedimiento más vulnerable y conflictivo.

Por lo que se hace solo a nivel propuesta la factibilidad el incluir en la Ley de Expropiación para el estado de Sinaloa las siguientes cuestiones:

Primera. La conveniencia de que se incluya un artículo que señale, que si de inicio no se destinan los bienes a la causa que les dio origen entonces procede la Reversión, pero en caso de que el bien si se haya destinado a esa causa y con el tiempo deja de servir a la misma, pero se requiere satisfacer otra nueva causa con ese mismo bien, entonces el bien se destine a esa nueva causa sin ningún impedimento, ya que sería ilógico aplicar la reversión y volver a empezar todo un proceso de expropiación.

²¹⁴ Zúñiga Alegría, José G., Castillo López, Juan A., “*La Integración del Expediente Técnico en el Procedimiento Expropiatorio para el Distrito Federal*”, Alegatos, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Núm. 65, Ene-Abr 2007, p.87

Segunda. Si extinguida la utilidad pública o satisfecho el fin para el cual se decretó la expropiación del bien éste dejare de ser necesario, podrá ser enajenado. Tratándose de un bien inmueble, la enajenación se realice previa su desincorporación del dominio público estatal o municipal, según corresponda, de conformidad con lo dispuesto por las disposiciones jurídicas aplicables. Antes de proceder a la enajenación, la autoridad estatal o municipal competente deberá notificar al afectado a efecto de darle preferencia en el acto de compraventa. En este caso, este último deberá manifestar por escrito, dentro del plazo que se fije en la notificación, si tiene o no interés en adquirir el bien a enajenar. Si dentro del plazo antes señalado el afectado no hiciere manifestación alguna se entenderá que no tiene interés y se le tendrá por prescrito el derecho a adquirir el bien en cuestión.

Tercera. El que se considere que una vez que el bien afectado se ha destinado al fin señalado en la declaratoria respectiva, se hubiesen iniciado las obras o actos relativos a la posesión, ocupación temporal o limitación de dominio, tendientes a satisfacer la causa de utilidad pública que la motivó. No exista la necesidad de señalar que si se interrumpen, ya sea debido a impedimentos técnicos o de otra naturaleza, puesto que prácticamente que ya se empezaron y que algún momento posterior se salvara dicho impedimento.

Cuarta. Se señale que se considera destinado el bien, cuando dentro del término señalado se han iniciado las obras o actos relativos a la limitación del derecho de propiedad o adoptado las medidas tendientes a satisfacer la causa de utilidad que la motivo

Quinta. Si la magnitud o la naturaleza de la obra o acción no permitan su conclusión en el término fijado no opere la reversión siempre y cuando se hayan iniciado los trabajos y no se desvirtué su destino.

Sexta. Algunas leyes prescriben a 5 años el termino para reclamar la indemnización, así pues sería conveniente que cuando se desconozcan los propietarios, se les considerara un término similar al de una prescripción positiva o incluso seguir el mismo procedimiento, esto parece lógico y en cierta forma justo, ya que con esto se argumenta la falta de interés del propietario sobre el bien, o en su caso que dentro de

la Ley de expropiación se establezca que habrá un procedimiento especial para estos casos.

Séptima. Se menciona que los casos de expropiación no causan impuestos o derechos, aquí sería conveniente atendiendo al principio de equidad, nuestra propuesta es que también al propietario afectado, obtenga el benéfico de que al adquirir un inmueble con el monto de la indemnización por la expropiación de sus bienes, se le aplique el mismo criterio, ya que si le expropian un bien, al adquirir otro de características similares, pague por este el valor comercial del mismo, pero además tiene que pagar impuestos, honorarios de notario, avalúos y un sinnúmero de gastos que le merquen el monto de lo indemnizado.

Refiriéndose a este punto encontramos que en relación a reformas hechas a la Ley de Expropiación Federal en el año de 2009, se reconocen en las mismas que “Con todo, hay que ponderar que el aspecto más sensible de toda expropiación, como es el indemnizatorio, haya recibido en la reforma un trato positivo que nos acerque a un punto en el que dicha medida deje de ser –como frecuentemente ha sucedido- un acto depredatorio del Estado, para convertirse en una técnica neutral al servicio del bien común, sin menoscabo de los legítimos intereses y derechos que a los particulares pudieran corresponder.”²¹⁵

Octava. Valorar la conveniencia o no de la inclusión de un artículo en el que se analice a conciencia las hipotecas, ya que si el afectado tiene un esquema de pagos a determinado periodo de tiempo y está penalizado el pago anticipado, o los intereses están proyectados a futuro incluidos en las amortizaciones, el propietario expropiado en este caso es donde el propietario expropiado se va a ver realmente más afectado.

Novena. La conveniencia de que se señale que la expropiación procederá contra el propietario o poseedor, sus legítimos herederos o sus causahabientes, aun cuando el derecho de propiedad esté sujeto a decisión judicial, se desconozca quien es o no fuere posible su localización o en el mejor de los casos simplemente se señale que procederá contra el propietario.

²¹⁵ Zúñiga Alegría, José G., Castillo López, Juan A., “La Reforma a la Ley de Expropiación”, Alegatos, Universidad Autónoma Metropolitana, México, núm. 74, ene-abr 2010, p. 255

Decima. Si existe un poseedor en carácter de propietario sea este el beneficiario de la indemnización previa acreditación ante la autoridad administrativa, y si existen varios presuntos poseedores se estará a la decisión de la autoridad judicial competente y se consigne el pago.

Decima primera. Cuando se pretenda acreditar derechos posesorios con información testimonial por autoridad judicial en términos del Código de Procedimientos Civil del Estado, sea requisito para su validez que al desahogarse la misma se le conceda intervención con el carácter de parte a la Autoridad Expropiante y los medios probatorios para acreditar la propiedad o posesión de los bienes afectados, queden sujetos a valoración de la misma, pero cuando se trate de acreditar por varios presuntos, se sujete a la resolución que emita la autoridad judicial competente.

De acuerdo a nuestra opinión, la intervención de la autoridad judicial no debe de ser en ningún caso, incluso ni para decidir sobre el monto de la indemnización que arrojen los peritajes, puesto que como lo advierte André Maurin²¹⁶ refiriéndose al concepto de “privilegio de la condición previa”²¹⁷ la administración está exenta de la intervención del juez para imponer sus decisiones presumiblemente legales, por lo que la ejecución por esta parte es obligatoria.

Claro que nuestra postura es siempre y cuando la autoridad actué conforme a derecho y la misma ley junto con el procedimiento administrativo, proporcionen un trato justo para el propietario expropiado.

Decima segunda. Contemplar la posible indemnización al que acredite derechos adquiridos derivados de situaciones posesorias así sean con el carácter de no originales, siempre que demuestren inversiones legítimas y posibles perjuicios que les cause la expropiación, aplicable también a las modalidades impuestas a la propiedad.

Décima tercera. Cuando alguna de las partes no designe el perito que le corresponda, o aquél que haya designado no comparezca en la forma señalada a aceptar el cargo o no presente su dictamen, se entenderá que dicha parte se conforma

²¹⁶ Maurin, André, *Derecho Administrativo Francés*, trad. de Julio Bustillos, México, UNAM-Porrúa, 2004, p. 61

²¹⁷ La decisión ejecutora es una variedad del acto administrativo unilateral: su ejecución presenta un carácter obligatorio sin formalidad particular, y constituye “la regla fundamental del derecho público”. Esta prerrogativa del poder público, de la cual dispone la administración entraña directamente el resultado prescrito; dicha prerrogativa se denomina “el privilegio de la condición previa”.

con el peritaje que rinda el perito de la contraria, como si hubiere sido nombrado de común acuerdo

Decima cuarta. Los contratos de arrendamiento o de cualquier otra clase, por los que se haya transmitido a terceros la posesión derivada, el uso o el aprovechamiento de inmuebles objeto de expropiación quedarán extinguidos de pleno derecho. Dichos terceros deberán desocupar el bien expropiado en el plazo que se señala, si se trata de contratos para casa habitación o si se trata de otros usos.

Decima quinta. Las acciones rescisorias, reivindicatorias, o cualquier otra, reales o personales no podrán embarazar la expropiación ni impedir sus efectos, los derechos solo podrán ejercitarse sobre el valor de la indemnización, quedando así la cosa libre de todo cargo o gravamen o responsabilidad de que hubiere estado afectada.

Decima sexta. Si la cosa esta dada en prenda, hipoteca, embargo, afectada a renta vitalicia o reportara algún gravamen en la forma que las leyes permitan, esta quede libre pero se conserve en depósito el monto de la indemnización hasta que judicialmente se resuelvan las cuestiones relativas.

Decima séptima. Las afectaciones motivo de la expropiación, proceden sobre todos los derechos conexos al de propiedad que se hubieren constituidos sobre el bien.

Decima octava. Una vez hecha la inscripción preventiva no tendrá ningún efecto jurídico cualquier modificación que se haga en cualquier modalidad a la propiedad y estas posibles actuaciones sean nulas.

Decima novena. Correrle traslado al perjudicado del expediente complete junto con la notificación del acuerdo, evitándole molestias tales como el gasto de copias, ya que si se le informa de que este se encuentra a su disposición, no puede disponer de el para su debido análisis, en caso de que se notifique por cedula, el expediente no se dejara junto con el acta, y solo en caso de que se haga por edicto se le notificara que el expediente se encuentra a su disposición.

Vigésima. La conveniencia de señalar que el Ejecutivo del estado y los ayuntamientos en el decreto designaran a la dependencia encargada de integrar el expediente hasta ponerlo en estado de resolución.

Vigésima primera. Señalar que las notificaciones se harán al propietario personalmente o por medio de instructivo, que pueden ser entregadas a parientes,

domésticos o a cualquier otra persona que se encuentre en el domicilio, o en defecto de estos a alguno de los vecinos inmediatos o al inspector de la sección, cerciorándose previamente el responsable de la notificación que la persona efectivamente reside en ese lugar y asentar la razón del motivo correspondiente, el instructivo deberá contener copia íntegra del decreto de expropiación, la fecha y hora en que se llevó cabo la diligencia, así como nombre y apellidos de la persona que la entrega.

Vigésima segunda. La conveniencia de determinar la forma de cómo se va a evidenciar las acciones que acrediten que realmente se buscó el nombre del propietario afectado y su domicilio; y que no fue posible su localización.

Vigésima tercera. Señalar que si existe negativa del interesado a recibir el citatorio, este se fije en la puerta, asentando la razón de tal circunstancia de igual forma si no ocurre al llamado del notificador.

Vigésima cuarta. Señalar que si se encuentra cerrado el domicilio, el notificador regresara al día siguiente y si nuevamente está cerrado, lo hará constar en acta circunstanciada firmada por 2 testigos y la notificación se llevara a cabo por cedula que se fije en la puerta del domicilio, asentando razón de tal circunstancia.

Vigésima quinta. El señalar qué se entiende por utilidad pública, a todas las causas que satisfacen las necesidades sociales y económicas y que estas comprenden: la pública propiamente dicha, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; la social que satisface de manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediatamente a toda la colectividad; y la estatal que satisface la necesidad que tiene el Estado de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política.

Vigésima sexta. Señalar que el procedimiento de Expropiación únicamente corresponderá al Titular del Ejecutivo cuando la obra beneficie a dos o más municipios o a toda la entidad, así como cuando la propiedad afectada pertenezca a distinto municipio de aquel en que se ubique el centro de población que se trata de beneficiar.

Vigésima séptima. Señalar que el propietario o su mandatario legal, representara en el procedimiento los derechos de arrendatarios, usufructuarios, usuarios y demás interesados en los bienes, ya sea por virtud de contrato previamente celebrado, por gravámenes preexistentes o por cargas impuestas sobre tales. Todos los interesados

tendrán acción por daños y perjuicios contra el representante común en el caso de que por descuido, negligencia, abandono u omisiones no se determine la indemnización que a ellos corresponda.

Vigésima octava. Una vez establecida la causa de utilidad pública y el pago de la indemnización, deba justificarse la ocupación inmediata y excluirse del procedimiento toda situación que requiera determinarse por un tribunal o la misma se encuentre en litigio pendiente por resolverse.

Vigésima novena. Señalar que al momento en que se fije la indemnización se prevendrá al dueño de que se abstenga de hacer cualquier obra que mejore o deteriore la propiedad.

Trigésima. El señalar que los efectos de la afectación serán que, los bienes pasan al patrimonio del beneficiario libres de gravamen, sin necesidad de formalidad alguna, serán inalienables e imprescriptibles, que debe ordenarse la extinción de hipotecas, de contratos de arrendamientos o de cualquier clase por los que se haya transmitido a tercero la posesión derivada, el uso o el aprovechamiento de los inmuebles, estas procederán independientemente del título bajo que se detente o la posea, aun cuando el derecho de propiedad este sujeto a decisión judicial, asimismo procederá sobre todos los derechos conexos al de la propiedad que se hubieren constituido sobre el bien afectado.

Trigésima primera. Permitir dentro del procedimiento de expropiación, que los afectados expongan su consentimiento y las bases que crean convenientes o su inconformidad fundando su oposición.

A este respecto podemos señalar a Roberto Alexy²¹⁸ en cuanto a la obediencia de la ley quien señala que los fundamentos más genéricos para un deber general de obediencia del derecho son los valores de la solución pacífica de los conflictos y la cooperación social. Ninguno de ellos puede ser realizado sin el derecho, y ambos deben ser realizados porque los derechos estarían en peligro si los conflictos sociales fuesen resueltos por la sola fuerza, y el bienestar y la felicidad generales no son posibles sin cooperación social.

²¹⁸ Alexy, Robert, *Derecho y Moral*, trad. de Eduardo R. Soderó, en Ferrer Mc Gregor, Eduardo (comp.), *Interpretación Constitucional*, México, 2005, t. I, p.8

Trigésima segunda. El señalar que ninguna autoridad podrá aprobar o ejecutar obras contrarias a lo dispuesto en el decreto de expropiación a excepción de las que pudieran ser complementarias para mejora de la causa pública que dio origen a la expropiación.

Trigésima tercera. Se disponga que cuando las condiciones lo permitan podrá convenirse una audiencia de avenencia sobrevenida y de lograr arreglo se celebre convenio, con el que se dará por terminado el procedimiento de expropiación.

Trigésima cuarta. Que cuando la expropiación recaiga en bienes de ausentes, menores de edad o incapacitados, el procedimiento se entenderá con los representantes que se designen por las disposiciones legales.

Trigésima quinta. Señalar que si el propietario afectado se rehúsa a recibir el pago por indemnización, se consignara el mismo y el ofrecimiento de pago se hará mediante juicio sumario.

De acuerdo a la definición de Miguel González²¹⁹, revocación es la extinción del acto por razones de legalidad o de conveniencia, dispuesta por la administración, es decir por un órgano que actúa en función administrativa, sea el mismo que dictó el acto, su superior jerárquico o un órgano de control. La causal invocada para la extinción, o el órgano que la dispone, son circunstancias que justifican ulteriores distinciones, pero dentro de la categoría revocación. La revocación se configura cuando el acto es extinguido por razones de oportunidad o conveniencia, es decir, por mérito; por el contrario, si la extinción se produce por motivos de legalidad, hay anulación. La revocatoria se refiere a los actos lícitos; la nulidad a los actos irregulares.

Trigésima sexta. Disponer que la autoridad responsable solo revocara un Decreto Expropiatorio cuando existan elementos de cualquier índole que imposibiliten o dificulten los fines de la expropiación, sin que esto legitime a los interesados para pedir la revocación del Decreto.

Trigésima séptima. Disponer que la revocación solo procede contra el decreto de expropiación, en lo que respecta a la determinación de la causa pública o a la idoneidad del bien expropiado.

²¹⁹ González R., Miguel, *Derecho Procesal Administrativo*, 11ª ed., Colombia, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez Ltda., 2004, p. 81

Trigésima octava. Que las propiedades de uso común no pueden cambiar su destino a excepción de que estén en desuso, lo que si pueda ser factible es que soporten otra carga a la que ya tienen.

Trigésima novena. Que al presentarse cualquier recurso se haga bajo protesta de decir verdad.

Cuadragésima. Si no se procede a la ocupación del bien, sea necesario acordar para dejar sin efecto la declaratoria y cancelar la inscripción, señalándose que autoridad, tendrá tal atribución.

Cuadragésima primera. Que si se llega a constituir la simulación por las partes para perjudicar el patrimonio del estado o del municipio se procederá penalmente contra ellos por daños y perjuicios, así como por fraude.

Cuadragésima segunda. Se disponga que cuando el que reciba el pago de indemnización sin merecerla o con engaños deberá reembolsarla o deberá de embargársele bienes para cubrirla; sin dejar de tomar en cuenta la consideración anteriormente señalada.

Cuadragésima tercera. Señalar que la totalidad de la expropiación o parte del inmueble dependerá de que existan y sean suficientes las causas de utilidad pública que justifiquen la medida expropiatoria.

Cuadragésima cuarta. Se determine que cuando se expropie una parte y el interesado alegue que no puede aprovechar el resto, el propietario afectado solicite que también sea indemnizada en base a los mismos criterios que la otra parte. Dejando en libertad a la autoridad expropiante de disponer de ella para la venta sin objeción alguna por el expropiado.

Cuadragésima quinta. Que se disponga que el valor comercial deberá ser aceptado una sola vez por el propietario y será inamovible sin operar el demerito o incremento de valor posterior a la realización del avalúo.

Cuadragésima sexta. Que se disponga que toda mejora a la propiedad después de hacer la inscripción preventiva corre a cargo del responsable en beneficio de la contraparte y que todo demerito a la misma pueda ser reclamada por la vía judicial.

Cuadragésima séptima. La conveniencia de definir que la indemnización pueda ser dinero en efectivo, permuta, en especie, o la combinación de cualquiera de ellas.

Cuadragésima octava. Cuando se llegara a expropiar a beneficio de un particular, para garantizar la utilidad pública, el bien quede hipotecado a favor del propietario y con el derecho de revocación para él y sus causahabientes.

Aun cuando no compartimos la idea de que la expropiación proceda para asignársela a un particular con pretexto de generar empleos, u otros motivos contemplados en algunas leyes de expropiación vigentes en las entidades, puesto que estamos más de acuerdo en lo que señala Juan Alberto Casas²²⁰ quien refiere que la utilidad pública es la garantía constitucional con la que cuenta el particular para proteger la propiedad privada, pues sabe y conoce que solo puede ser privado de su propiedad para satisfacer un fin de utilidad pública siendo justamente ello su salvaguarda contra cualquier intromisión antijurídica que altere, menos cabe o anule esa garantía por parte del Estado.

Cuadragésima novena. Que los honorarios del perito y de abogados los pague la autoridad expropiante en caso de que pierda su avalúo, ya que esto será una compensación por las molestias que le ocasiono al propietario afectado y de esta forma se reconozca que se estaba cometiendo una injusticia por un mal avalúo.

Quincuagésima. La conveniencia de señalar que los bienes deben de pasar directamente al dominio público para que queden protegidos por la inembargabilidad y la inalienabilidad que los debe caracterizar.

Quincuagésima primera. Se disponga que el fraccionamiento de predios extensos que estén dentro del casco urbano tengan que fraccionarse o expropiarse para destinar una parte de ellos a vialidades, parques u edificios públicos.

Quincuagésima segunda. Que el afectado tenga la obligación de informar si existen juicios o procedimientos que pueden afectar los derechos de propiedad o posesión que detenta y en caso de no hacerlo él sea el que responda por esta omisión.

Quincuagésima tercera. La conveniencia de que si el bien se encuentra gravado en garantía de créditos a favor de terceros, se de aviso a los mismos para que hagan valer sus derechos y puedan solicitar el pago de sus créditos con el importe de la indemnización que se deba pagar al afectado, si no existiera acuerdo entre las partes,

²²⁰ Casas, Juan Alberto, Romero Villanueva, Horacio J., *Expropiación, Ley 21..499, Comentada, Anotada y Concordada con las Normas Provinciales*, Argentina, DePalma, 2005, p.18

que la indemnización se consigne ante autoridad judicial para que esta resuelva sobre el asunto.

Quincuagésima cuarta. Señalar que la revocación proceda en caso de desaparecer la necesidad que la motivo, cuando sobrevengan causas económicas o extraordinarias que impidan cumplir con los fines, cuando exista una condición técnica, legal, social o de tipo ecológico que haga inviable los motivos, así como cuando el bien afectado haya perdido las características o su cualidad.

Quincuagésima quinta. La resolución del recurso de revocación deberá ser tendiente a corregir lo que haya podido estar mal dentro del procedimiento mas no tendiente a entorpecer la expropiación a excepción de una violación grave.

Quincuagésima sexta. La conveniencia de que se defina de qué forma se valuará al expropiar inmuebles siniestrados y las condiciones de cómo se pagará. Esto se apoya en la idea de que se está pagando únicamente lo que se expropia y sirva o mejor dicho al valor que tienen los bienes en ese momento.

Al hablar sobre el pago de daños, es conveniente reflexionar sobre lo señalado por German J. Bidart²²¹ quien nos dice que es bueno que el universo de derechos personales, de derechos fundamentales, y hasta de derechos implícitos, preste alojamiento al derecho de daños y al derecho al resarcimiento por los daños sufridos. La tutela integral del ser humano lo demanda y lo multiplica pluralmente, porque es menester adelantar que todo daño que puede ser evitado debe ser evitado.

Quincuagésima séptima. Señalar que en el caso de pago por daños únicamente se pagará por daños objetivos y directos, pero en ningún momento por daños subjetivos o suposiciones que no puedan valorarse o validarse.

Entendiendo para esto como lo señala Daniel Peñailillo²²² al referir que los elementos objetivos tienen una naturaleza material o sensible, externa a los sujetos, cuando alguien pretende que han acaecido o se encuentran configurados, se le exige una demostración indubitada de su existencia y características. Empleando terminología probatoria se le exige una prueba directa. Los elementos subjetivos, en cambio no

²²¹ Bidart Campos, German J., *El Orden Socioeconómico en la Constitución*, Argentina, Ediar Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera, 1999, p. 303

²²² Peñailillo Arévalo, Daniel, *Instituciones Modernas del Derecho Civil*, Chile, Jurídica Conosur Ltda., 1996, pp. 34 y 35

admiten esa prueba directa. Su naturaleza inmaterial, psicológica, perteneciente al intelecto y al espíritu de las personas, excluyen la posibilidad de ser demostrados o constatados directa y visiblemente por quien los sostenga. Más aun, ni su existencia, ni su ausencia pueden ser irrefutablemente determinados. Incluso, en ellos la determinación del peso de la prueba resulta irrefutablemente determinado.

De igual pensamiento deduce Richard A. Posner²²³ al señalar que el cálculo de la compensación justa plantea muchas cuestiones interesantes. Ya se ha destacado la exclusión de los valores subjetivos; aunque ilógica en teoría, puede justificarse por la dificultad de medir tales valores. No obstante, ocasionalmente podría utilizarse una buena medida de límite inferior: el rechazo reciente, por parte del propietario, de una oferta fidedigna a un precio superior al del mercado. Y resulta difícil entender por qué no se considera que los costos directos de la mudanza son un componente de la compensación justa requerida por las leyes. Una exclusión que puede tener justificación práctica es el rechazo a compensar el prestigio comercial cuando se confiscan instalaciones comerciales. Aquí el problema no es la medición, sino la incertidumbre acerca de que el prestigio comercial se ligue realmente a las instalaciones; si puede transferirse intacto a otras instalaciones, no habrá sido confiscado junto con la tierra.

Quincuagésima octava. La conveniencia de definir claramente el objeto y el procedimiento desde el principio pudiera ahorrar mucho tiempo en el litigio, así como el de señalar a las autoridades que intervendrán y cuáles será su atribución o desempeño, tal y como pudiera ejemplificarse tomando como base lo dispuesto en la Ley Número 877 De Expropiación para el Estado de Guerrero en la cual se dispone que:

Al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, le corresponde decretar en cada caso, las expropiaciones, la ocupación temporal, las servidumbres administrativas o la limitación de los derechos de dominio, por causa de utilidad pública de los bienes de propiedad privada...; así como resolver los recursos de inconformidad y de revisión que se..., y conocer y resolver las solicitudes de insubsistencia de la declaratoria de interés público y el procedimiento administrativo de reversión...

²²³ Óp. cit. nota 163, p. 63

La Secretaría General de Gobierno, se encargara de recabar la información y documentación necesaria para comprobar y determinar la causa o causas de utilidad pública...y, tramitar y ejecutar las expropiaciones, la ocupación temporal, las servidumbres administrativas y la limitación de dominio de los bienes respectivos...; integrar, tramitar y ejecutar el expediente general de expropiación y de sus modalidades; conocer y tramitar los recursos administrativos de inconformidad y revisión en materia de expropiación y de sus modalidades, así como la solicitud de insubsistencia y reversión...; elaborar y refrendar para su validez y observancia constitucionales de los decretos de expropiación, de sus modalidades y notificarlos a los titulares de derechos que resultaren afectados; gestionar ante la dependencia respectiva la elaboración de dictámenes, la integración de los expedientes técnicos de expropiación y de sus modalidades; así como la publicación en el Periódico Oficial de la entidad los decretos de expropiación y de sus modalidades, además notificar dichos decretos a los propietarios ...

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, elaborara los dictámenes de compatibilidad urbanística e integrara los expedientes técnicos para la ejecución de obras públicas. Apoyará, técnicamente, a la Secretaría General de Gobierno y a solicitud rendir informes técnicos.

Corresponde a la Secretaría de Finanzas y Administración: Determinar el precio de la indemnización por la expropiación y sus modalidades de conformidad con lo dispuesto en la Ley; intervenir en defensa del Fisco Estatal en los juicios en los que se controvierta el monto de la indemnización, y pagar a los propietarios el precio de la indemnización que corresponda y proponer la forma y el plazo para realizar dicho pago.

Las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de su competencia proporcionarán al Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría General de Gobierno, la información y documentación que se encuentre en sus archivos y que se requiera para la integración de los expedientes general y técnico de expropiación y sus modalidades previstas en la ley.

Y así podemos seguir enumerando la conveniencia o no, de incluir otras disposiciones que señalen lo más claro posible en que consiste cada una de las etapas del procedimiento de expropiación, cuáles son sus recursos y la forma de interponerlos,

las atribuciones de las autoridades que intervienen, las causas de utilidad pública; lo cual nos daría un texto de una extensión considerable y que tal vez al enfrentarlo en una demanda de amparo, surjan criterios jurisprudenciales que nos hagan ver que no se contempló todo o por el contrario se contemplaron cosas de más.

4. Expropiación y Derechos Humanos.

Indiscutiblemente desde el inicio de este estudio nos hemos pronunciado que en la expedición o modificación de las leyes de expropiación, lo que debe de priorizarse es el respeto a los derechos humanos del propietario afectado.

En nuestro país en materia de derechos humanos y expropiación es aplicable el artículo 27 constitucional puesto que el mismo está dentro del capítulo de derechos humanos, así como también son aplicables por la misma razón los artículos 14, 16 y el mismo artículo 1 que amplía los mencionados derechos a tratados internacionales sobre Derechos Humanos de los que el Estado Mexicano participa.

Encontramos que también en estos tratados se hace referencia a la expropiación de bienes como lo señala el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos mejor conocido como Pacto de San José, el cual se prescribe que: 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. Así mismo en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el artículo 15 señala que: Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será privado arbitrariamente de sus bienes, ya sean de propiedad personal exclusiva o en asociación con otras personas. Cuando, en virtud de la legislación vigente en el Estado de empleo, los bienes de un trabajador migratorio o de un familiar suyo sean expropiados total o parcialmente, la persona interesada tendrá derecho a una indemnización justa y apropiada.

Recientemente se reformo el capítulo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que anteriormente hacía referencia a las Garantías Individuales, hoy se refiere a los Derechos Humanos y sus Garantías. Tal y como lo señala Juan N. Silva Meza “No más garantías individuales, si no que ahora se acoge la expresión derechos humanos.²²⁴”, haciendo alusión a estas reformas.

²²⁴ Silva Meza, Juan N., “*El Impacto de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos en la Labor Jurisdiccional en México*”, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Colombia, Fundación Konrad Adenauer, Año XVIII, 2012, p. 154.

Llama la atención el que su artículo I párrafo tercero ya citado, señale: Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Pero a que se refieren o que significan esos principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad.

A grandes rasgos podemos asegurar es que los principios de Universalidad, Indivisibilidad, Interdependencia y Progresividad, no pueden aplicarse por separado, ya que faltaría la complementación de cada uno de los elementos aportados por los demás principios; así como tampoco se concibe la falta de alguno de estos principios, puesto que con ello se debilitaría la fuerza que se consigue al aplicarlos en conjunto.

Por su finalidad decimos que el principio de Universalidad en materia de Derechos Humanos, se refiere al poseedor de la titularidad de esos derechos, y esa titularidad le pertenece sin distinción alguna a todos los seres humanos; y de acuerdo a nuestra Constitución, también le corresponde a cualquier persona.

Al referirnos a los principios de Interdependencia e Indivisibilidad, observamos que de acuerdo a su significado se hace complejo y se dificulta el cumplimiento y respeto a cabalidad de los derechos humanos, puesto que se obliga a estar atento de que al hacer valer o conceder un derecho no se viole total o parcialmente otro derecho, puesto que es de suponerse que todos tienen igual valía.

La interdependencia estriba en que un derecho depende de otro o un grupo de derechos son mutuamente dependientes para realizarse. En tanto que la indivisibilidad se refiere a que los derechos se encuentran unidos no solamente por dependencia sino que entre ellos forman un todo.

Respecto a los acuerdos que se han tomado sobre el principio de progresividad aplicable a los derechos humanos señala Pedro Nikken²²⁵ que la intención de las partes ha sido la de definir, de algún modo, a esas convenciones como una suerte de punto de partida, que establece una garantía mínima, cuyas restricciones están prohibidas, pero cuyas ampliaciones están autorizadas.

²²⁵ Nikken, Pedro, *La Protección Internacional de los Derechos Humanos, su Desarrollo Progresivo*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, España, Civitas, S.A, 1987, pp. 75 y 76

Así pues estos principios no únicamente están señalados en nuestra constitución, sino que también están en los tratados, pactos y convenciones internacionales sobre derechos humanos.

La mejor aplicación de estos principios tiene que ser alentada y salvaguardada por las leyes de los Estados firmantes de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en aras de buscar una mejor calidad de vida para sus habitantes.

En tanto la parte más importante le corresponde precisamente a los destinatarios de estos Derechos Humanos y es el hacerlos valer en la medida de sus intereses o de su propio proyecto de vida.

La expropiación es una figura jurídica considerada no solamente en nuestra Constitución, sino además en tratados internacionales y en las interpretaciones jurisprudenciales. Por lo tanto se puede realizar con la justa indemnización y en caso de que algún particular vea violentados sus derechos los hará valer, sin olvidar que la colectividad también tiene derechos humanos reconocidos, de igual o mayor prioridad y valía.

Conclusiones

La expropiación es una potestad del Estado sobre la propiedad privada, toda vez que a este le corresponde la propiedad original de las tierras pertenecientes a su territorio, la cual al llevarse a cabo tiene como finalidad la de proveerse de los bienes muebles e inmuebles necesarios para satisfacer las necesidades de su población en general y se caracteriza por ser de utilidad pública.

Las distintas entidades de la República Mexicana adquieren constitucionalmente la facultad de emitir sus propias leyes y procedimientos de expropiación, apegándose a los principios contenidos en esta carta magna.

A excepción de la Ley de Expropiación (Federal), que expresa y en todo momento señala como opción la interposición del Juicio de Amparo para resolver cualquier controversia, son pocas las leyes de expropiación de los estados que también lo expresen, pero no se puede negar que aun y cuando este recurso no es señalado, el mismo es un derecho otorgado constitucionalmente para todo gobernado.

Una ley de expropiación en la cual se describa detalladamente el procedimiento de expropiación, que señale los recursos de defensa disponibles y tenga en cuenta los supuestos que hasta el momento se ha observado que son un obstáculo para llevar a cabo las expropiaciones, difícilmente podrá ser combatida en un litigio. Y sobre todo mientras que con la indemnización no se cubra el total del valor real de los bienes afectados y en lo posible se paguen los daños y perjuicios ocasionados, las expropiaciones siempre van a ser problemáticas.

La mejor manera de atender la problemática que se está presentando para llevar a cabo un procedimiento de expropiación, no es la expedición de una ley en la que se pretenda contemplar todos los impedimentos que puedan presentarse y que no permitan llevar a cabo un trámite con óptimos resultados, sino la expedición de una ley realmente justa.

Es de entenderse que los afectados reaccionen interponiendo el juicio de Amparo al no encontrar claridad, mucho menos justicia al verse desposeídos de sus bienes, que por lo general no son indemnizados con los montos de su valor real, que para nuestro parecer esta es la verdadera causa de la inconformidad de los afectados, quienes tratan de oponerse a toda costa a la expropiación de sus bienes.

Desafortunadamente la experiencia de la mayoría de los propietarios afectados por una expropiación, no han sido un buen ejemplo de justicia para el resto de la población que aunque no se enfrenten a un proceso expropiatorio, lo conciben como un abuso por parte de las autoridades expropiantes y una muestra de injusticia.

En tanto las leyes no tengan una visión real en lo que respecta a fijar los verdaderos montos que se tienen que cubrir por concepto de indemnización al propietario afectado y las autoridades se excedan en sus atribuciones, los juicios de Amparo contra la expropiación de bienes inmuebles continuaran.

Mientras no se paguen los montos reales y justos por concepto de indemnización en una expropiación, no va a existir en nuestra sociedad la conciencia y la cultura suficiente para aceptar que la Nación es la propietaria original de todos los bienes que en ella se encuentran y que en ocasiones un bien en particular por sus características y ubicación, es el único que puede satisfacer una necesidad pública, que será en beneficio de todos.

No se trata de complacer caprichos de los propietarios afectados, ni de pagar por inmuebles sobrevaluados, sino por el contrario, se pretende que las leyes de expropiación den un trato justo al que se vea afectado con motivo de una expropiación, lo cual indiscutiblemente redundara en beneficio tanto para el afectado como para los beneficiados con la misma.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Libros

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo*, 2ª ed., México, Porrúa, 1993, segundo curso.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, 3ª ed., Porrúa, México, 1998, vol. I.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 13ª ed., México, Porrúa, 1997, primer curso.
- AFTALION, Enrique R., et al, *Introducción al Derecho*, 3ª ed., Argentina, Abeledo-Perrot, 1999.
- AGUILAR ALVARADO, Modesto, *Violencia y reparto agrario en Sinaloa*, XVII Congreso de Historia Regional, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, 2002.
- ALEXY, Robert, *Derecho y Moral*, trad. de Eduardo R. Soderó, en Ferrer Mc Gregor, Eduardo (comp.), *Interpretación Constitucional*, México, 2005, t. I.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *El Juicio de Amparo*, 3ª ed., México, Porrúa, 1997.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, 3ª ed., México, Porrúa, 1996.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora, *El Estado y sus Fundamentos Institucionales*, México, Trillas, 1995.
- BAEZ MARTINEZ, Roberto, *Teoría General del Acto Administrativo*, 2ª ed., México, Trillas, 1997.
- BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín, *Teoría del Estado*, 9ª ed., México, Jus S.A. de C.V., 1985.
- BAZDRESCH, Luis, *El Juicio de Amparo, curso general*, México, Trillas, 1997.
- BIDART CAMPOS, German J., *El Orden Socioeconómico en la Constitución*, Argentina, Ediar S.A. Editora, Comercial, Industrial y Financiera, 1999.
- BOCANEGRA SIERRA, Raúl, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 2ª ed., España, Civitas S.L., 2004.
- BOQUERA OLIVER, José María, *Derecho Administrativo*, 10ª ed., España, Civitas, 1996.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 34ª ed., México, Porrúa, 1998.
- CARNELUTTI, Francesco, *Sistema de Derecho Procesal Civil*, trad. Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, Sentís Melendo, Santiago, Argentina, Uthea, 1944, citado por Briseño Sierra, Humberto, *Conflicto Jurídico y Proceso*, en Estudios Jurídicos en memoria del Dr. Ignacio Medina Lima, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la UNAM, 1997.

- CASAS, Juan Alberto, ROMERO VILLANUEVA, Horacio J., *Expropiación (Ley 21...499, Comentada, Anotada y Concordada con las Normas Provinciales, Argentina, DePalma, 2005.*
- CASSAGNE, Juan Carlos, *Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo*, Argentina, Abeledo-Perrot, 1992.
- CASTILLO VELASCO, José María del, *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1874, 1ª ed. Facsimilar 1994, t. I.
- CASTILLO VELASCO, José María del, *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1874, 1ª edición facsimilar, 1994, t. II.
- CASTREJON GARCÍA, Gabino E., *Derecho Administrativo Mexicano (Legislación y Jurisprudencia)*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2000, t. II.
- COMADIRA, Julio Rodolfo, ESCOLA, Héctor Jorge, *Derecho Administrativo Argentino*, México, Porrúa-UNAM, 2006.
- CORDOBA ORTEGA, José, *Comentarios a la Ley de Expropiación Costarricense*, Costa Rica, Juricentro, 1995.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, primer curso, 2ª ed., México, Porrúa, 1997.
- DI PIETRO, Alfredo, LAPIEZA ELLI, Ángel Enrique, *Manual de Derecho Romano*, 4ª ed., Argentina, Ed. DePalma, 2001.
- ESCUIN PALOP, Catalina, *Curso de Derecho Administrativo*, 2ª ed., España, Tirant lo Blanc, 2004.
- ESCUIN PALOP, Vicente, *El Acto Administrativo Implícito*, España, Civitas, 1999.
- FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, *La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual*, México, Cía. Editora de Revistas S.A., 1939.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Juan José, CASTILLO VÁZQUEZ, Isabel-Cecilia del, *Manual de las Notificaciones Administrativas*, España, Civitas Ediciones S.L., 2002.
- FERNÁNDEZ QUIÑONES, Demetrio, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 2ª ed., Colombia, Fórum, 2001, p. 147
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Porrúa-UNAM, 2006.
- FRAGA, GABINO, *Derecho Administrativo*, 37ª ed., México, Porrúa, 1998.
- FRANCH I SAGUER, Marta, "El Interés Público: La Ética Pública del Derecho Administrativo", en *Derecho Administrativo*, Memoria del Congreso Internacional de Cultura y Sistemas Jurídicos Comparados, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005.
- GALINDO CAMACHO, Miguel, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1995, t. I.
- GALINDO CAMACHO, Miguel, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1996, t. II.

- GARCÍA BELSUNCE, Horacio A., *Enfoques sobre Derecho y Economía*, Argentina, DePalma, 1998.
- GARCÍA DE ENTERIA, Eduardo, FERNÁNDEZ, Tomas Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, 12ª ed., España, Civitas Editores S.L., 2004.
- GARCÍA DE ENTERIA, Eduardo, *Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa*, España, Civitas, 1956, reimpresión 1989.
- GARCÍA MARTÍNEZ, Bernardo, *Estancias, Haciendas y Ranchos. 1540-1750*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, t. II.
- GARRO, Alejandro M., “*Eficacia y Autoridad del Precedente Constitucional en América Latina: Lecciones de derecho comparado*”, en Frank Smith, James (coord.), *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, t. I.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “*El Legislador como Interprete Constitucional*”, en Ferrer Mc Gregor, Eduardo (comp.), *Interpretación Constitucional*, México, Porrúa, 2005, t. I.
- GONZÁLEZ R., Miguel, *Derecho Procesal Administrativo*, 11ª ed., Colombia, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez Ltda., 2004.
- GUTIÉRREZ PANTOJA, Gabriel, *Historia del Pensamiento Económico*, México, Oxford University Press, 2004.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, México, Porrúa, 1993.
- HERNÁNDEZ, Francisco, TEJERO, Jorge, *Las Instituciones de Justiniano*, Colección Derecho Romano y Ciencia Jurídica Europea, versión española, España, Comares S.L., 1998.
- IGLESIA FERREIROS, Aquilino, *La Creación del Derecho*, 2ª ed., España, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 1996, manual II.
- KATZ, Friedrich, *La Servidumbre Agraria en México en la Época Porfiriana*, México, Era, 1987.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, traductor LEGAZ LACAMBRA, Luis, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 2004, pp. 181 y 182
- LÓPEZ-MUÑIZ GOÑI, Miguel, *Expropiación Forzosa el Justiprecio*, 3ª ed., España, Colex, 2007.
- LÓPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco, *Manual de Expropiación Forzosa y Otros Supuestos Indemnizatorios*, 2ª ed., España, Bayer Hnos. S.A., 1994.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “*Técnica Legislativa y Proyectos de Ley*”, en *Elementos de Técnica Legislativa*, CARBONELL, Miguel, PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia (coord.), 1ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, p. 118, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/21/tc.pdf>

- MAC GREGOR, Josefina, *Luis Cabrera: Una Explicación de Carácter Social sobre la Lucha Zapatista*, ponencia presentada en el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, Marzo 2003.
- MALJAR, Daniel Edgardo, *Restricciones y Servidumbres Administrativas. El Electroducto*, Argentina, Ad-Hoc S.R.L., 2000.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 1997.
- MARTIN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo*, 24ª ed., España, Aranzadi, 2005.
- MAURIN, André, *Derecho Administrativo Francés*, trad. de Julio Bustillos, México, UNAM-Porrúa, 2004.
- MONTAÑEZ CASTILLO, Lourdes Yolanda, *Expropiaciones Urbanísticas con Pago en Especie*, España, Arandazi, 2006.
- MORENO RODRÍGUEZ, Rogelio, *Vocabulario de Derecho y Ciencias Sociales*, Argentina, DePalma, 1976.
- MUÑOZ R., Carlos, *Fundamentos para la Teoría General del Derecho*, México, Sersa y Plaza y Valdez S.A. de C.V., 1996.
- NIKKEN, Pedro, *La Protección Internacional de los Derechos Humanos, su Desarrollo Progresivo*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, España, Civitas, S.A., 1987.
- NUÑEZ RUIZ, Manuel de Jesús, *La Notificación de los Actos Administrativos en el Procedimiento Común*, 2ª ed., España, Montecorvo S.A., 1994.
- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 7ª ed., México, Porrúa, 1997.
- OVALLE FAVELA, José, *Garantías Constitucionales del Proceso*, 2ª ed., México, Oxford, 2002.
- PANERO GUTIÉRREZ, Ricardo, *Derecho Romano*, 3ª ed., España, Tirant Lo Blanch, 2004.
- PEÑAILILLO AREVALO, Daniel, *Instituciones Modernas del Derecho Civil*, Chile, Jurídica Conosur Ltda., 1996.
- PÉREZ DAYAN, Alberto, *Teoría General del Acto Administrativo*, México, Porrúa, 2003.
- PEREZ DE LEÓN E., Enrique, *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, 16ª ed., México, Porrúa, 1998.
- PETIT, Eugene, *Derecho Romano*, México, Porrúa, 1984.
- PINA, Rafael de, *Derecho Civil Mexicano*, 23ª ed., México, Porrúa, 2004, vol. I.
- PITTAMIGLIO, Carlos E., "El Derecho del Desarrollo Social", en *Tendencias actuales del Derecho. XIV*, SOBERANES, José Luis (compilador), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1994.
- POSNER, Richard A., *El Análisis Económico del Derecho*, México, Fondo de Cultura Económica 1998.

QUIÑÓNEZ PAYÁN, María del Rosario, *El Gobierno Municipal y la Necesidad de Ejercer la División de Poderes*, México, Dirección de Investigación y Fomento de la Cultura, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2008.

RABINOVICH-BERKMAN, Ricardo D., *Derecho Romano*, Argentina, Astrea, 2001.

RAMÍREZ BAQUERO, Edgar, et. atl., *Derecho Inmobiliario*, Colombia, Ediciones Rosaristas, 1995.

RAMÍREZ CARDONA, Alejandro, *El Estado de Justicia*, Colombia, Temis S.A., 1996.

SALINAS SÁNCHEZ, Gloria Agustina, *La Condición Jurídica de los Extranjeros en México*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2011.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1998, primer curso.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1998, segundo curso.

SANTIAGO TAWIL, Guido, MONTI, Laura Mercedes, *La Motivación del Acto Administrativo*, Argentina, DePalma, 1998.

SCHMITT, Carlos, *El Leviatán en la Teoría del Estado de Tomas Hobbes*, España, Comares, 2003.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 24ª ed., México, Porrúa, 2003, primer curso.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 17ª ed., México, Porrúa, 1996, segundo curso.

SERRANO ALBERCA, J. M., *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*, 2ª ed., España, Aranzadi S.A., 2003.

SUBRA DE BIEUSSES, Pierre, *Problemática de la Administración Contemporánea: Una Comparación Europea-Argentina*, Argentina, Universidad Notarial Argentina-Instituto de Derecho Administrativo, 1997.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Expropiación, Amplitud del Concepto de Utilidad Pública y Limitaciones a la Propiedad Privada*, México, Color S.A de C.V., 2009.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Garantía de Audiencia en Materia de Expropiación*, Serie Debates Pleno, México, 1999.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, México, Porrúa, 2005.

VALENZUELA REYES, María Delgadina, *Introducción al Derecho Pesquero Mexicano*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2012.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, MATUTE GONZALEZ, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003.

VALPUESTA GASTAMINZA, Eduardo María, *Derecho para Universitarios*, 3a ed., España, Eunate, 2001.

VIDAL PERDOMO, Jaime, *Derecho Administrativo*, 11ª ed., Colombia, Temis S.A., 1997.

VILLORO TORANZO, Miguel, *Del Derecho Hebreo al Derecho Soviético*, México, Escuela Libre de Derecho-Fondo para la Difusión del Derecho, 1989.

Diccionarios

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, 2004, t. D-E.

AGUILAR Y CUEVAS, Magdalena, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, 2004, t. D-E.

ALONSO, Martín, *Enciclopedia del Idioma*, 2ª reimpresión, España, Aguilar, 1982, t. II.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, 2004, t. Q-Z,

BARQUIN ÁLVAREZ, Manuel, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, 2004, t. A-B.

COVIÁN Y JUNCO, Víctor, *Enciclopedia Jurídica Española*, España, De Seix, 1935, vol. XX.

Diccionario de la Lengua Española, 5ª ed., España, Planeta, 1992.

Diccionario de la Lengua Española, España, Real Academia Española, 1984, t. I.

Diccionario Enciclopédico, U.S.A., Lexipedia, Encyclopaedia Britannica Publishers, Inc., 1995-1996, vol. II.

Diccionario Jurídico Mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Porrúa, 1993.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, 2004, t. A-B.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, 2004, t. Q-Z.

FLORES GARCÍA, Fernando, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, 2004, t. M-P.

GARCÍA CASTRO, René. *Los Pueblos de Indios*, en *Gran Historia de México Ilustrada, Nueva España de 1521-1750*, Conaculta-Inah, México, Planeta DeAgostini, 2002, t. II.

GARCÍA MENDIETA, Carmen, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, 2004, t. Q-Z.

OSSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, 1ª ed. electrónica, Guatemala, Datascam S.A., 1999.

RAMÍREZ GUTIÉRREZ, José Othón, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, 2004, t. A-B.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, t. IV L-O.

Hemerografía

- ALTAMIRANO, Ignacio Manuel, “*Los Derechos Individuales*”, *Altamirano Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero*, México, Núm. 7, Jul-Dic 1998.
- ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto, “*Las Modalidades a la Propiedad Privada en el Artículo 27 Constitucional*”, *Lex (Difusión y Análisis)*, México, 3ª Época, Año VI, Núm. 71, Mayo 2001.
- BETANCOURT CID, Carlos, “*Se expropián bienes del Clero*”, *Excélsior*, México, domingo 12 de julio de 2009.
- COFONE, Ignacio, “*Los Alcances del Control Judicial en la Expropiación*”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, año XLVI, núm. 136, enero-abril 2013.
- DE LA FUENTE, Fernando, “*El Poder Público Inventa Causas de Utilidad Pública*”, *Revista El Economista*, México, Núm. 25, Marzo 1940.
- DIAZ Y DIAZ, Martín, “*Tres Contextos Nacionales para la Expropiación Forzosa*”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 16, 1992.
- MENDOZA, Salvador, “*Expropiaciones e Indemnizaciones*”, *Revista Hoy*, México, Suprema Corte de Justicia, 15 de octubre de 1938.
- PATÍÑO FLOTA, Elena del Rosario, et al., “*La Expropiación de Bienes Ejidales. Caso Ejido Villa Guadalupe*”, *Revista Investigación Científica*, México, Vol. 5, No. 1, Nueva época, agosto–diciembre 2009.
- SALABERREN, Rubén Gregorio, “*Servidumbre Administrativa de Electroducto. Ley n° 19.552*”, *Revista del Notariado*, Argentina, n° 805, abril-mayo 1986.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Francisco Xavier, “*La Justicia. Una Reflexión a partir de la Filosofía de Emmanuel Levinas*”, *Criterio y Conducta, Revista semestral del Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, núm. 10, julio-diciembre 2011.
- SANTAOLALLA, Fernando, “*Exposiciones de Motivos de las Leyes: Motivos para su Eliminación*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, año 11, núm. 33, septiembre-diciembre de 1991.
- SILVA MEZA, Juan N., “*El Impacto de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos en la Labor Jurisdiccional en México*”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Colombia, Fundación Konrad Adenauer, Año XVIII, 2012.
- ZÚÑIGA ALEGRÍA, José G., CASTILLO LÓPEZ, Juan A., “*La Integración del Expediente Técnico en el Procedimiento Expropiatorio para el Distrito Federal*”, *Revista Alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, núm. 65, Ene-Abr 2007.
- ZÚÑIGA ALEGRÍA, José G., CASTILLO LÓPEZ, Juan A., “*La Reforma a la Ley de Expropiación*”, *Revista Alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, núm. 65, Ene-Abr 2007.

Tesis consultadas

CUELLAR B., Alfredo, *Expropiación y Crisis en México*, Tesis presentada para obtener el grado de Licenciado en Derecho de la Universidad Autónoma de México, México, 1940.

Jurisprudencia consultada

Jurisprudencia, P./J. 65/95, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, t. V, Junio de 1997, p. 44, IUS 198404

Tesis Aislada, I. 7º A.744 A, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, t. XXXIII, Enero de 2011, p. 3311, IUS 162973

Tesis Aislada, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, t. XXV, Marzo de 2007, p. 704, IUS 173024

Tesis Aislada, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, t. XII, Septiembre de 2000, p. 180, IUS 191250

Tesis Aislada, VI.A.2 A, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, t. X, Agosto de 1999, p. 751, IUS 193441

Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, t. VII, Mayo de 1998, p. 1034, IUS 196290

Tesis Aislada, 3ª. XV/91, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, 9ª Época, t. VII, Febrero de 1991, p. 49, IUS 207047

Tesis Aislada, VI.2º.251 A, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. XV-I, Febrero de 1995, p. 184, IUS 209081

Tesis Aislada, VI.2º.248 A, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. XV-I, Febrero de 1995, p. 184, IUS 209082

Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. XV, Enero de 1995, p. 235, IUS 209496

Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. XIV, Octubre de 1993, p. 304, IUS 210227

Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. XIV, Julio de 1994, p. 586, IUS 211459

Tesis Aislada, IX.1º.24 A, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. XIII, Abril de 1994, p. 371, IUS 212863

Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. X, Noviembre de 1992, p. 257, IUS 217927

Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. X, Septiembre de 1992, p. 276, IUS 218537

Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. IX, Mayo de 1992, p. 437, IUS 219325

Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. X, Octubre de 1991, p. 178, IUS 221678

Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. II, Segunda Parte, Julio a Diciembre de 1998, p. 258, IUS 230064

Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. II, Segunda Parte, Julio a Diciembre de 1998, p. 259, IUS 230066

Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª Época, t. I, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1998, p. 299, IUS 231364

Tesis Aislada, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, 7ª Época, t. 205-216 Tercera Parte, p. 99, IUS 237224

Tesis Aislada, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 7ª Época, t. 205-216 Sexta Parte, p. 221, IUS 247803

Tesis Aislada, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª Época, t. LXXXII, p. 713, IUS 322998

Tesis Aislada, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª Época, t. LXII, p. 3028, IUS 329832

Tesis Aislada, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª Época, t. L, p. 2572, IUS 333790

Tesis Jurisprudencia, Segunda Sala, Ap. 1995, 5ª Época, t. III, Parte SCJN, p. 430, IUS 391480

Tesis Aislada, Segunda Sala, *Informes*, 5ª Época, Informe 1945, p. 78, IUS 816897

Sitios de Internet

Brigham, Moore, *El Proceso de Expropiación Forzosa e Indemnización Plena en los Tribunales del Estado de la Florida*, 5ª ed., U.S.A., 2003, http://www.brighammoore.com/services/handbook_espanol.pdf

Constitución de la Nación Argentina, Ley N° 24.430, <http://www.senado.gov.ar>

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>

Constitución de Portugal, <http://www.viajeuniversal.com/portugal/constitucion1.htm>

Constitución Española, <http://www.senado.es/>>

Constitución Francesa, Constitución de 4 de Octubre de 1958, <http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/8bb.asp>

Constitución Política de Colombia, <http://abc.senado.gov.co/>

Constitución Política de la República de Chile, <http://www.camara.cl/legis/>

Constitución Política de la República Federativa del Brasil, http://www.jurisprudenciaelectoral.org/sites/default/files/legislacion/Brasil/1republica_federativa

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (1814)*, México, Documentos Constitucionales Históricos, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1814.pdf>

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (1824)*, México, Documentos Constitucionales Históricos, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1824.pdf>

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Leyes Constitucionales*, México, Documentos Constitucionales Históricos, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1836.pdf>

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Bases de Organización Política de la República Mexicana (1843)*, México, Documentos Constitucionales Históricos, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)*, México, Documentos Constitucionales Históricos, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de (1857)*, México, Documentos Constitucionales Históricos, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>

Ley de Expropiación de Venezuela, <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=205>

brasil_constitucion_politica_1988_es.pdf

Ley Fundamental para la República Federal Alemana, <http://www.constitucion.es/otras>

Maisian, Jordana, *Estado y territorio sobre el ejercicio del terror*, disponible en http://www.robertexto.com/archivo18/est_territ.htm

Legislación Consultada

Internacional

Ley 1954, de 16 de diciembre, *Sobre Expropiación Forzosa*, España, 1954

Ley 21499 – *Régimen de Expropiaciones*. Buenos Aires 17 de enero de 1977

Nacional

Ley de Expropiación para el Estado de Aguascalientes, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes LIX Legislatura del Poder Legislativo, México, 2011

Ley de Expropiación para el Estado de Baja California, Congreso del Estado de B.C, México, 2009

Ley de Expropiación y Limitación de Dominio para el Estado de Baja California Sur, Decreto 1410, H. Congreso del Estado de Baja California Sur, México, 2003

Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche, Poder Legislativo del Estado de Campeche, México, 1981

Ley de Expropiación del Estado de Chiapas, Honorable Sexagésima Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas, Decreto número 189, México, 2001

Código Administrativo del Estado de Chihuahua, Quincuagésimo H. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, Decreto No. 497-74, México, 2001

Ley de Expropiación, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2012

Ley de Expropiación para el Estado de Durango, H. Congreso del Estado de Durango, LXV Legislatura, México, 2006

Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato, H. Quincuagésimo Quinto Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, México, 2002

Ley Número 877 de Expropiación para el Estado de Guerrero, Quincuagésima Octava Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, México, 2008

Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública del Estado de Hidalgo, H. XXXI Legislatura del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, Decreto Número 239, México, 2010

Ley de Expropiación de Bienes Muebles e Inmuebles de Propiedad Privada, H. Congreso del Estado de Jalisco, México, 1993

Ley de Expropiación para el Estado de México, Congreso del Estado de México, México, 1996

Ley de Expropiación del Estado de Michoacán de Ocampo, H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, Decreto número 216, México, 2007

Ley de Expropiación por Causas de Utilidad Pública, Honorable Congreso del Estado de Morelos, México, 1994

Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, H. XX Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Nayarit, México, 1984

Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública, Honorable Congreso del Estado de Nuevo León, México, 1994

Ley de Expropiación del Estado de Oaxaca, XLI Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, México, 1950

Ley de Expropiación para el Estado de Puebla, H. Quincuagésimo Séptimo Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla, México, 2008

Ley de Expropiación del Estado de Querétaro, Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado de Querétaro, México, 2009

Ley de Expropiación del Estado de Quintana Roo, H. II Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, México, 1978

Ley de Expropiación, Ocupación Temporal y Limitación del Dominio por Causa de Utilidad Pública para el Estado de San Luis Potosí, Sexagésima Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, México, 2012

Decreto Número 126*, Ley de Expropiación, Ley Reglamentaria del Artículo 154, Reformado, de La Constitución Política del Estado, Congreso del Estado Sinaloa, México, 1954

Ley de Expropiación para el Estado de Sonora, Congreso del Estado de Sonora, México, 1972

Ley de Expropiación, H. Congreso del Estado de Tabasco, México, 1959

Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, México, 2009

Ley de Expropiación del Estado de Tlaxcala, Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, México, 1977

Ley Número 593 de Expropiación para el Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave, Sexagésima Primera Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de La Llave, México, 2009

Ley de Expropiación, XXXIV Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Yucatán, México, 1938

Ley de Expropiación para el Estado de Zacatecas, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, México, 1944