

# Análisis del Procedimiento de Expropiación bajo el nuevo paradigma constitucional

Asunción de Jesús Alvarado Florez<sup>1</sup>, Luis Abraham Paz Medina<sup>1</sup>, Marisol González Hernández<sup>1</sup>, Alberto Del Castillo del Valle<sup>2</sup>

División Académica Multidisciplinaria de los Ríos<sup>1</sup>, Facultad de Derecho<sup>2</sup>  
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco<sup>1</sup>, Universidad Nacional Autónoma de México<sup>2</sup>  
Tenosique, Tabasco,<sup>1</sup> Ciudad de México<sup>2</sup>; México  
[licapm76, magohe76] @hotmail.com

**Abstract**— The actions (rights) that the Political Constitution of the United Mexican States grants to the Nation are very varied, the most relevant is the expropriation because of public utility and within this procedure by the State intervene authorities of the three powers of The Union, the legislative power (creator of the expropriation law) intervened in the first place; secondly, the Executive power (which issues the expropriation decree) and finally, according to the third paragraph of section VI of article 27 Of the Supreme Law of the Country, the competent Judicial power intervenes as controller of the legality and constitutionality of the act of Expropriation, to be sure that the authority acts with total adding to the law.

**Keyword**— *Actions, Nation, Expropriation, Public utility, Judicial power.*

**Resumen**— Las acciones (derechos) que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga a la Nación son muy variadas, la más relevante es la Expropiación por causa de utilidad pública, en este procedimiento intervienen autoridades de los tres poderes de la Unión, en un primer momento interviene el Poder Legislativo (creador de la Ley de Expropiación,) en segundo lugar interviene el Poder Ejecutivo (que expide el Decreto de Expropiación) y por ultimo de acuerdo al párrafo tercero de la fracción VI del artículo 27 de la Ley Suprema del País, intervine el Poder Judicial competente como controlador de la legalidad y constitucionalidad del acto de Expropiación, para así dar certeza del actuar de la autoridad con apego a derecho.

**Palabras claves**— *Acciones, Nación, Expropiación, utilidad pública, Poder Judicial.*

## I. INTRODUCCIÓN

Resulta necesario no perder de vista el actuar de la Nación cuando esta, por medio de las autoridades facultadas ejerce alguna de las acciones que la Constitución le confiere en el artículo 27, en especial cuando se trata de la Expropiación por causa de utilidad pública, pues dicho acto constituye un mandamiento unilateral del Ejecutivo que muchas veces carece de legalidad y constitucionalidad, cuando el gobernado afectado resiente la afectación en su patrimonio, debe acudir a la autoridad judicial correspondiente para pedir el auxilio y protección de la misma y que esta determine la indemnización de acuerdo al procedimiento que se señala en el artículo 11 de la Ley de Expropiación cuando hay un desacuerdo en el monto o evitar por medio del Juicio de Amparo (medio de control constitucional del que dispone el gobernado para hacer frente al acto autoritario del Poder Público del Estado), la pérdida del bien cuando la misma no se realice de acuerdo a lo previsto por la Ley de Expropiación, cabe mencionar que la participación del Poder Judicial se encuentra señalada en el párrafo tercero de la fracción VI del artículo 27, centrando el presente estudio en la expropiación, que siguiendo el texto del precepto antes mencionado, requeriría de la existencia de un procedimiento judicial para llevarlo a cabo, mismo que en la práctica no existe, pues se le han dado diversas interpretaciones a lo estipulado en el precepto antes mencionado.

Dichas interpretaciones o criterios podemos resumirlas en dos. La primera sostenida por Acosta cuando señala que:

Como la expropiación es un acto que deriva del ejercicio de la soberanía misma del Estado y los intereses generales que éste persigue en un momento dado, es innegable que tiene facultad para llevar a cabo el procedimiento de expropiación en contra de los particulares, sin necesidad de que intervengan las autoridades judiciales. (p.593) [1]

Negándole la calidad de acción, entendida ésta como el derecho por medio del cual un sujeto (parte actora) busca poner en movimiento a la autoridad judicial (órgano jurisdiccional) con la finalidad de que esta conozca de su petición y resuelva a su favor en caso de tener los elementos suficientes que así lo acrediten, concluyendo que no se requiere de la intervención del Poder Judicial sólo para el caso de que exista controversia en el monto o cuantificación de la indemnización.

En el segundo criterio Gutiérrez sostiene que:

Si bien es cierto que el párrafo tercero de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución prevé la intervención del Poder Judicial en el proceso de Expropiación, éste se encuentra limitado para intervenir solo en el caso del tema de la indemnización el cual se encuentra mencionado en la misma Ley de Expropiación la cual es muy ambigua, porque no menciona si se acudirá al juez civil de primera instancia o al juez civil federal de primera instancia, pues el directamente afectado desconoce cuál es la autoridad jurisdiccional competente para estos efectos. (p.322) [2]

Lo deseable, desde nuestro punto de vista sería que el procedimiento de expropiación sea conocido desde el inicio por un Juez dependiendo de la causa de expropiación que motive el ejercicio de la acción (considerando la urgencia o falta de la misma como factor para que el Juez conozca o solamente se haga a través del Ejecutivo de la forma en que se hace hoy en día)...con lo anterior se evitaría el abuso del mismo al decretar la expropiación y se daría mayor certeza jurídica al procedimiento de expropiación.

Ahora bien, puntualizadas las dos posturas y haciendo mención de que en la realidad práctica prevalece el criterio precisado por Acosta, el presente estudio analiza ambas posturas a la luz del nuevo paradigma constitucional vigente a partir de la reforma de junio de 2011, en el que en esencia se prioriza el principio pro persona, concediéndole a la persona en todo tiempo y bajo cualquier circunstancia la protección más amplia, responderemos a la interrogante central que se nos plantea ¿Cuál debe ser la interpretación adecuada que se le debe dar al artículo 27 Constitucional fracción VI párrafo tercero en materia de expropiaciones a la luz del actual paradigma constitucional? Debiendo para ello resolver como interrogantes secundarias ¿Qué es la expropiación? ¿Es la expropiación una acción de la Nación?

Para tal efecto es necesario destacar y definir una serie de conceptos que son indispensables tratarlos, para el fácil y entero entendimiento del tema que se desarrolla en próximos párrafos, pues el hecho de no contemplarlos significaría dejar al lector en un estado de confusión y desorientación y sería a un más difícil comprender el contexto dentro del cual se desarrolla esta investigación.

Para llevar una estructura lógica y coherente, partimos del significado de la palabra acción, que forma parte indispensable dentro del procedimiento expropiatorio y que da pauta a la iniciación de este procedimiento administrativo.

#### a) Acción.

En términos procesales, la acción es el derecho subjetivo público por medio del cual un sujeto (parte actora) busca poner en movimiento a la autoridad judicial (órgano jurisdiccional) con la finalidad de que este conozca de su petición y resuelva a su favor en caso de tener los elementos suficientes que así lo acrediten.

Etimológicamente, la palabra “acción” derivada del latín *actio* y es un término empleado para aludir al movimiento. En terrenos jurídicos, García precisa que “La acción es un derecho inherente al sujeto; encuentra cierta equivalencia con potestad o facultad, y se podrá utilizar para acudir ante el órgano jurisdiccional para provocar, a su vez, su puesta en marcha”. (p.53) [3]

En este mismo sentido Pallares sostiene que: “Es el derecho público potestativo en virtud del cual la persona puede dirigirse a los tribunales de justicia para obtener una decisión jurisdiccional, que implique, generalmente respecto de otra persona, constitución, declaración o condena sobre relaciones jurídicas”. (p.28) [4]

En los mismos términos se expresa De Pina Vara cuando precisa que:

La acción es un derecho subjetivo público, derivado de los preceptos constitucionales que prohíben la autodefensa y que, haciéndola innecesaria, crean los órganos específicos encargados de ejercer la función jurisdiccional y trazan los lineamientos generales del proceso (o de los procesos). El derecho de acción entraña una doble facultad: la inicial de provocar la actividad jurisdiccional, dando vida al proceso, y la derivada de la constitución de éste, que permite a su titular la realización de los actos procesales inherentes a su posición en el mismo. (p.32) [5]

Como se habrá notado en la definición anterior se alude a la puesta en marcha de un órgano jurisdiccional (tribunal federal, juez de primera instancia), lo que en otras palabras sería pedir a la autoridad judicial el reconocimiento o la simple protección de un derecho como el de la propiedad, por otra parte consideramos que la definición presentada es muy restringida pues solo alude a los órganos jurisdiccionales y deja de un lado a las autoridades administrativas que de acuerdo a sus facultades muchas veces realizan funciones de “tipo jurisdiccional” en que el gobernado (persona física o moral) acude ante ella a ejercer un derecho, esto significa que hay tribunales que materialmente desempeñan una función jurisdiccional pero formalmente son de naturaleza administrativa.

Del Castillo al referirse al término acción afirma:

Acción es un derecho público subjetivo mediante el cual, se ponen en movimiento al aparato jurisdiccional, requiriendo de su actuación para dirimir una controversia y Decir el derecho entre las partes. La acción in genere, está prevista 8 y 17 de la Carta Suprema, en el entendido de que la acción es un derecho de petición, aun cuando el derecho de petición no es siempre una acción. A través del derecho de acción, se pide a los tribunales estatales su intervención para resolver una controversia o conflicto de índole jurídico, para que previa audiencia de las partes en el conflicto y respetando la oportunidad probatoria de las mismas, el juez solucione dicha controversia, diciendo el derecho entre las partes. Por tanto, la acción es la petición que se formula a los tribunales para que entren en función jurisdiccional, imponiéndole a los tribunales la obligación de dar contestación a la solicitud que eleve el gobernado. (p.61) [6]

Sin duda alguna es necesario tomar en consideración los elementos precisados anteriormente, para efectos del tema que aquí se plantea y notar en su momento si la acción ejecutada por la Nación cuenta con los mismos y determinar en cuál de ellos se encuentra afectado el gobernado.

Para tal efecto es necesario acotar el significado de los conceptos fundamentales que constituyen los pilares del tema en cuestión, mismos que analizaremos a la luz de la doctrina:

#### b) Nación

La Nación es una palabra que cuando se utiliza dependiendo el contexto se podría estar refiriendo al país, patria, Estado o bien a un determinado territorio, sin embargo eso no es impedimento para encontrar una definición de lo que debe ser entendido como nación y es por ello que:

Porrúa citando a Manzini, afirma que “La nación es una sociedad natural de hombres con unidad de territorio, de costumbres, de lengua, con una vida y conciencia comunes”. (p.271) [7]

De manera similar la nación significa la suma de individuos o, más bien, la serie de generaciones sucesivas marcadas con el mismo carácter nacional, es un término básicamente sociológico que tiene

rasgos distintivos como la cultura, lengua, tradición, costumbres, etc., que lo distinguen del término Estado que es eminentemente político y jurídico.

Para efectos del presente estudio debe entenderse por Nación al Estado (persona moral de Derecho Público representado por la Federación, Entidades Federativas y Municipios que actúan conforme a las facultades y atribuciones expresamente señaladas en la Constitución y Leyes Secundarias) y a las autoridades que representan al Estado, quienes están facultadas para ejercer una diversidad de acciones (derechos) de acuerdo al interés público del momento.

c) Utilidad pública

La utilidad pública está referida al “uso común de un bien” mismo que puede ser disfrutado por una comunidad en su conjunto sin que esta al momento de hacer uso este causando un daño a un tercero, para entender cabalmente este término Serra sostiene que:

La utilidad pública atiende a los arreglos sociales que son a la vez para la comodidad de los individuos y el mantenimiento del orden, en el sentido que la paz social está interesada en que estas comodidades sean puestas a disposición de todos los individuos (p.106) [8]

Así mismo Burgoa señala afirma que:

El concepto de utilidad pública es eminentemente económico. La idea de utilidad en general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma deba aplicarse. Se dice, por ende, que hay utilidad cuando el bien satisfactor calma una necesidad preexistente, para cuyo efecto se requiere que entre aquel y éste haya una cierta adecuación o idoneidad. Por tanto, para que exista una causa o motivo de utilidad pública, se requiere que haya, por un lado, una necesidad pública, esto es, estatal, social, o general, personalmente indeterminada, y, por otro, un objeto susceptible económicamente de colmar o satisfacer dicha necesidad (p.468) [9]

Sobre este concepto cabe destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en criterios de jurisprudencia, el siguiente concepto de expropiación por causa de utilidad pública:

Expropiación. Concepto de Utilidad Pública. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al concepto de utilidad pública, ha sustentado diversos criterios, en los que inicialmente señaló que las causas que la originan no podrían sustentarse en dar a otro particular la propiedad del bien expropiado, sino que debía ser el Estado, en cualquiera de sus tres niveles, quien se sustituyera como propietario del bien a fin de conseguir un beneficio colectivo a través de la prestación de un servicio o realización de una obra públicas. Posteriormente amplió el concepto comprendiendo a los casos en que los particulares, mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de alcanzar los objetivos en beneficio de la colectividad. Así, esta Suprema Corte reitera el criterio de que el concepto de utilidad pública es más amplio, al comprender no sólo los casos en que el Estado (Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal o Municipios) se sustituye en el goce del bien expropiado a fin de beneficiar a la colectividad, sino además aquellos en que autoriza a un particular para lograr ese fin. De ahí que la noción de utilidad pública ya no sólo se limita a que el Estado deba construir una obra pública o prestar un servicio público, sino que también comprende aquellas necesidades económicas, sociales, sanitarias e inclusive estéticas, que pueden requerirse en determinada población, tales como empresas para beneficio colectivo, hospitales, escuelas, unidades habitacionales, parques, zonas ecológicas, entre otros, dado que el derecho a la propiedad privada está delimitado en la Constitución Federal en razón de su función social. Por ello, atendiendo a esa función y a las necesidades socioeconómicas que se presenten, es evidente que no siempre el Estado por sí mismo podrá satisfacerlas, sino que deberá recurrir a otros medios, como autorizar a un particular para que preste un servicio público o realice una obra en beneficio inmediato de un sector social y mediato de toda la sociedad. En consecuencia, el concepto de utilidad pública no debe ser restringido, sino amplio, a fin de que el Estado pueda satisfacer

las necesidades sociales y económicas y, por ello, se reitera que, genéricamente, comprende tres causas: a) La pública propiamente dicha, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) La social, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediatamente a toda la colectividad; y c) La nacional, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional.

Acción de inconstitucionalidad 18/2004.—Diputados integrantes de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Colima.—24 de noviembre de 2005.—Mayoría de nueve votos.—Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo.—Ponente: Juan N. Silva Meza.—Secretaria: Laura García Velasco. El Tribunal Pleno, el dieciséis de febrero en curso, aprobó, con el número 39/2006, la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a dieciséis de febrero de dos mil seis.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 1412, Pleno, tesis P./J. 39/2006; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, enero de 2006, página 1940.1012237. 945. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Quinta Sección – Otros derechos fundamentales, Pág. 2228.

Como resultado de la utilidad pública (uso de una “cosa” hecha por un grupo de personas para la satisfacción de necesidades comunes) de que se trate, la autoridad correspondiente deberá de realizar una serie de acciones para que el uso de la “cosa” se haga de forma legal sin dejar desprotegida a la persona o personas afectadas por su determinación.

d) Decreto

Sobre este concepto García afirma que se trata de un: “Acto del Poder Ejecutivo referente al modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la administración pública”. (p.154) [10]

Señalando que existen tres tipos de decretos: administrativos, legislativos y judiciales, los cuales corresponden a cada uno de los Poderes que los emiten como se ve a continuación:

El Decreto Legislativo es una norma jurídica con rango de ley que emana del Poder Ejecutivo en virtud de delegación expresa efectuada por el Poder Legislativo. El artículo 70 Constitucional otorga a todas las resoluciones del Congreso el carácter ya sea de Ley o Decreto, por lo que para referirse a todas las cuestiones de procedimiento o de tipo administrativo que le compete al Congreso se utilizará la expresión decreto.

Decretos judiciales. La actividad jurisdiccional se concreta al acto denominado sentencia, el proceso para llegar a ella está conformado por diferentes etapas, en las que se toman decisiones las cuales comúnmente son llamadas decretos. Concluyendo los decretos judiciales son resoluciones de trámite dentro de un proceso.

Decretos administrativos. También llamado decretos del Ejecutivo son actos administrativos que por su trascendencia y disposición de Ley deben ser refrendados y publicados en el Diario Oficial de la Federación.

En lo particular y para lo que ocupa el presente tema de investigación cuando hablemos de decretos nos referimos al decreto mencionado en el párrafo que antecede.

e) Expropiación

La expropiación es un acto unilateral de la autoridad administrativa (Poder Ejecutivo), por medio del cual se afecta la propiedad de una persona (física o moral) cuando exista una causa de utilidad pública



con la intención de convertir ese bien para el uso común en beneficio de un grupo de personas, tal y como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2014, al señalar que:

Es el acto por el cual el Estado, en beneficio de la colectividad, priva al particular de algún bien que le pertenece en propiedad, pagándole el precio correspondiente. Frente a este derecho del poder público, ninguno se reconoce a los particulares, ya no sólo como propietarios, sino con mayor razón como acreedores que hacen derivar el suyo, de los que corresponden al dueño. Por la naturaleza del acto expropiatorio, el poder público no tiene que entenderse más que con el propietario del bien afectado, de tal manera que solamente en el caso en que la propiedad se encontrase desmembrada, tendría que darse la intervención en el procedimiento, a aquéllos que se encontraren disfrutando de los diversos atributos que el derecho de propiedad confiere (p.59) [11]

La expropiación es una de las acciones que en un principio puede ejercer la Nación, cuando exista una causa de utilidad pública, es quizás la más importante de las acciones que el Estado puede desplegar y afectar los derechos de las personas (físicas o morales), frente a esta determinación por parte de la autoridad correspondiente se pueden ejercer también por parte de la persona afectada o lesionada en su derecho patrimonial acciones tendientes a restituir su derecho en este caso el de propiedad.

Fraga sostiene que:

La expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad (p.375) [12]

Dentro de esta tesitura sostiene que aunque la expropiación como el impuesto constituye un acto de soberanía para cuya ejecución no se requiere el consentimiento del afectado, sin embargo existe entre la primera y el segundo diferencias sustanciales, pues mientras que en el impuesto el particular no recibe contraprestación especial por la parte de riqueza con que contribuye a los gastos públicos, en la expropiación sí existe una compensación de la propiedad de la que se priva al particular. La expropiación no constituye como el impuesto una carga que se distribuya proporcional y equitativamente entre todos los individuos, en ella el Estado hace recaer todo el gravamen sobre una persona y la priva de su propiedad sin que a los demás individuos los afecte en la misma forma. En esas condiciones el principio de igualdad de los particulares ante las cargas públicas se contrariaría si el expropiado fuera el único que tuviera que contribuir con su propiedad para un objeto que beneficia a toda la colectividad ( p. 377). [12]

La expropiación es una institución de Derecho Público, constitucional y administrativo, 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 dotado de patrimonio propio. Puede expropiarse un bien para que este sea explotado por el Estado o por un tercero. La expropiación posee dos notas características: primera, es una transferencia de carácter coactivo, lo que hace de ella una institución característica del Derecho Público que no puede ser asimilada a la compraventa prevista en el derecho privado; segunda, el expropiado tiene derecho a recibir a cambio una indemnización equivalente al valor económico del objeto expropiado, lo que la diferencia de la confiscación.

#### f) Indemnización

Burgoa precisa que la indemnización:

Es una contraprestación que recibe el propietario del bien afectado por la expropiación consistente en el pago de una determinada cantidad de dinero, por ende la expropiación, aunque sea un acto autoritario unilateral del Estado, tiene la apariencia de una venta forzosa. Por tal causa, dicho acto no es gratuito, sino oneroso, es decir, el Estado, al expropiar a un particular un bien, al adquirir éste, tiene que otorgar en favor del afectado una contraprestación, la cual recibe el nombre de indemnización. A ella se refiere

el artículo 27 constitucional al establecer que “las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización (p.473) [13]

Nos parece que la indemnización es una forma de protección que el Estado le brinda al gobernado (persona física o moral) afectado por la expropiación, evitando de esta forma dejarlo desamparado; sin embargo, consideramos que el monto de la indemnización en muchos casos no corresponde al valor comercial del bien que ha sido afectado por el acto expropiatorio.

Dentro de este orden de ideas Cruz Chávez sostiene que:

La indemnización de daños y perjuicios se define como la valuación en dinero de la totalidad del daño resarcible, que el responsable debe satisfacer a favor del damnificado, para remediar el desequilibrio del orden jurídico provocado por el incumplimiento de la obligación, restableciendo al acreedor en la situación patrimonial que debió tener de no haber opuesto a ello el hecho imputado al responsable. La responsabilidad civil es, pues, el nombre que se da a la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados por un hecho ilícito o por un riesgo creado, el objetivo de la indemnización es dejar sin daño a la parte agraviada. Existen dos maneras de indemnizar, la primera de ellas es la reparación de la naturaleza y la otra es la reparación por un equivalente, la primera de ellas consiste en borrar los efectos del acto de daño, restableciendo las cosas a la situación que tenían antes del daño; en este supuesto, la indemnización será en proporción a los gastos ocasionados y a la reparación de un equivalente consiste en hacer que ingrese en el patrimonio del ofendido un valor igual aquel del que le ha sido privada, en este supuesto no se trata de borrar el perjuicio, sino de compensarlo. Existen dos tipos de indemnización: la compensatoria y la moratoria, la primera consiste en la pérdida definitiva de bienes o en la frustración de los derechos de la víctima, por el incumplimiento total o parcial de las obligaciones del deudor; la indemnización deberá ser un sustituto de aquéllos que han deteriorado o han desaparecido, por otro lado, la indemnización moratoria será cuando el daño provenga de un retardo o mora en el cumplimiento de una obligación, se repara por esa mora y la indemnización correspondiente. (p.55 y 56). [14]

Consideramos de acuerdo a las anteriores modalidades de indemnización que la más justa es la indemnización moratoria siempre que al afectado le sea entregada la cantidad del valor real del bien del cual se le está privando, mientras que la compensatoria finalmente sería desproporcionado para alguna de las partes pues es difícil sustituir un mismo bien (inmueble) en su naturaleza, abran características irremplazables.

#### g) Interés Público

No existe definición de lo que debe ser entendido como interés público dicho concepto pertenece a aquellos que son indeterminados, sin embargo una aproximación al mismo es que sostiene Cornejo, cuando lo define como el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado. [15]

Sabemos que unos de los fines últimos del Estado es alcanzar el bien común y al mismo tiempo surge el interés público el cual supera el interés particular de cada persona, ante ello se han creado figuras jurídicas que buscan salvaguardar el interés público y con ello alcanzar el bienestar de la sociedad sin importar las condiciones socio-económicas de las personas que la integran.

#### h) Propiedad y su aprovechamiento

La propiedad es un derecho humano que permite el desarrollo y estabilidad de una persona (física o moral), este derecho humano se encuentra contenido en el artículo 21 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), mismo que reza de la siguiente manera:

Derecho a la Propiedad Privada.

Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

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.

Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

En relación a lo señalado anteriormente aquí una definición de lo que es la propiedad y que derechos subjetivos la componen: “la propiedad es el derecho real por antonomasia y la entendemos como el poder jurídico que la persona que es titular ejerce directa e inmediatamente sobre una cosa que le permite el aprovechamiento que se traduce en poder usar, disfrutar y disponer de ella, con las limitaciones y las modalidades que establece la ley” (SCJN, 2014, p.322). [16]

Así mismo el artículo 830 del Código Civil Federal, desde el punto de vista de sus atributos señala que: El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

Como es notorio el artículo 830 del Código Civil Federal regula la propiedad que es el derecho real por excelencia y los derechos subjetivos que derivan (uso, disfrute y el de disposición del bien), se encuentran limitados por los intereses públicos que puedan surgir cuando exista una causa de utilidad pública, tal y como lo señala el artículo 831 del mismo Código, que a la letra reza de la siguiente forma: La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

## II. MATERIALES Y MÉTODOS

Al ser el presente trabajo de investigación jurídico propositivo, Rodríguez en 2005 propone abordar el método deductivo-sintético que consiste en obtener conclusiones particulares a partir de un fenómeno general y relacionar hechos aparentemente aislados formulando conclusiones que nos permitan unificar los diversos elementos que integran la investigación [17]. Los materiales empleados para la realización de esta investigación fueron:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Expropiación, Código Civil Federal, Código Federal de Procedimientos Civiles, Ley de Amparo.

Fichas bibliográficas

Internet.

## III. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### A. *Aplicación práctica del párrafo tercero de la fracción VI del artículo 27*

Hemos hecho referencia a una serie de conceptos que permitirán al lector entender cuál es la esencia de la presente investigación, a continuación veremos la evolución del tercer párrafo de la fracción VI del



artículo 27, lo más importante ahora es conocer cuál es su aplicación práctica y las implicaciones que trae al materializar las acciones que corresponden a la Nación.

Como paso obligado es necesario recordar lo que textualmente dispone el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional:

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada. En este párrafo es apreciable la intervención del poder judicial al mencionar (los tribunales correspondientes), notemos si en la práctica esa intervención ocurre.

Es importante mencionar en qué momento se aplicará lo correspondiente al párrafo tercero de la fracción VI del artículo 27, este se materializará cuando se efectúe la expropiación por alguna de las siguientes causas de utilidad pública, mismas que prevé la Ley de Expropiación en su artículo primero al mencionar que se consideran causas de utilidad pública:

- I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;
- III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.
- III Bis. La construcción de obras de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos, que requieran de bienes inmuebles y sus mejoras, derivada de concesión, de contrato o de cualquier acto jurídico celebrado en términos de las disposiciones legales aplicables.
- IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;
- V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;
- VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;
- VII.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;
- VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;
- IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;
- X.- Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;

- XI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;
- XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

### *B. Autoridades que conocen de la acción de expropiación*

Ahora bien para resolver la duda sobre la participación del Poder Judicial en el proceso de expropiación, a este respecto, Acosta (1983) al señalar los elementos de la expropiación, advierte que como principio general, debemos indicar que el bien que se expropia debe ser de propiedad privada, ya que no es posible expropiar bienes del dominio público. [1]

Las autoridades competentes para intervenir en el procedimiento de expropiación de acuerdo con los preceptos constitucionales señalados, corresponden tanto al Poder Legislativo estatal como federal, a través de una ley (norma de carácter general de observancia obligatoria), señalar las causas de utilidad pública que darán fundamento y motivo a la expropiación, y el Poder Ejecutivo, o sea la Administración pública, corresponde, una vez que se presentan estas causas de utilidad pública, señalar y expropiar determinados bienes, como vemos esto constituye un claro ejemplo de una relación de colaboración entre los Poderes Públicos del Estado, con lo que se reitera el principio de la División de Poderes.

Aun cuando la Constitución no especifica qué autoridad es la que debe de ejecutar materialmente el acto expropiatorio, hay dos opiniones a este respecto:

Que la autoridad administrativa, conforme a la ley, haga la declaración de procedencia de la expropiación y que la ejecución se realice a través de la intervención de las autoridades judiciales. Esta opinión está fundada en el tercer párrafo de la fracción VI, del artículo 27 constitucional, que determina: “el ejercicio de las acciones que corresponden a la nación por virtud de las disposiciones del presente artículo (27 constitucional) se hará efectivo por el procedimiento judicial, pero de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada”.

El otro sector de la doctrina señala que la intervención debe ser exclusivamente de la autoridad administrativa, porque el artículo 27 no da lugar a la intervención de la autoridad judicial, sino solamente en el procedimiento de la fijación de la indemnización.

Creemos que este punto de vista es discutible, tomando en cuenta lo dispuesto en el tercer párrafo de la fracción VI, del artículo 27 constitucional, que no limita las acciones. ¿Qué acaso la expropiación puede concebirse como acción? Es de meditar este concepto. En nuestra opinión, como la expropiación es un acto que deriva del ejercicio de la soberanía misma del Estado y los intereses generales que éste persigue en un momento dado, es innegable que tiene facultad para llevar a cabo el procedimiento de expropiación en contra de los particulares, sin necesidad de que intervengan las autoridades judiciales” (p. 594) [1]

Ahora bien en suma de lo anterior podemos precisar lo siguiente:

La expropiación como ya se indicó en la propia definición es un acto que nace del Poder Ejecutivo que se lleva a cabo a través de un Decreto que tiene por objeto afectar el bien de una persona (física o moral) por alguna causa de utilidad pública, en los párrafos anteriores se muestran dos posturas muy diferentes la primera que defiende la idea al decir que la expropiación se da en dos momentos en el primero interviene la autoridad administrativa al hacer la declaración de procedencia de la expropiación y el segundo momento o etapa es la intervención de la autoridad judicial para la ejecución de tal declaración, en nuestra opinión estos son dos actos realizados hoy en día por el Ejecutivo a través de la

intervención de las instituciones de la misma Administración Pública facultadas por la norma jurídica correspondiente (ley de expropiación), ahora veamos el porqué de la postura que sostenemos anteriormente.

El artículo 2 de la Ley de Expropiación, señala que la Secretaría de Estado competente emitirá la declaratoria de utilidad pública, vemos aquí como la misma ley delega esta función a la Secretaría que corresponda, dicha dependencia desde luego pertenece a la Administración Pública Centralizada que está a cargo del Poder Ejecutivo, esta es la primera etapa para que se lleve a cabo la expropiación, la segunda parte es la declaratoria de expropiación hecha por el Ejecutivo Federal a través de un Decreto mismo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación tal como lo señala el primero y segundo párrafo del artículo 4 de la misma ley.

La expropiación involucra diversas autoridades, como ya hemos visto, la intervención de las mismas la encontramos regulada en diversos ordenamientos jurídicos como por ejemplo tratándose de tierras ejidales o comunales encontramos también la participación de los Tribunales Unitarios en materia agraria de acuerdo a la fracción XII del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en relación con lo que establecen los artículos 93 y 97 de la Ley Agraria.

Quienes también tienen una participación importante en el proceso de expropiación son las Secretarías de Estado, esto deriva de los artículos 2, 2 Bis y 3 de la Ley de Expropiación.

Por otra parte de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 41 fracción XXII) y de la Ley Agraria (artículo 94), encontramos una participación especial de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en el primer caso cuando encuentre competencia dentro de las causas de utilidad pública establecidas por el artículo 1 de la Ley de Expropiación, en el segundo caso por tratarse de la afectación de bienes ejidales o comunales por los que la Secretaría debe prestar atención especial en estos grupos para evitar la vulneración de los derechos de los ejidatarios o comuneros.

### *C. Alcance de la intervención del Poder Judicial en el proceso de Expropiación*

A continuación observemos lo que (Gutiérrez, 2005) destaca, cuando habla del Estado y su órgano Judicial en el proceso de Expropiación:

La intervención del Estado por conducto de los funcionarios de su Poder u Órgano judicial en esta materia, no siempre se presenta, pero cuando ella se requiere, puede ser en dos diferentes maneras:

De acuerdo con el texto que tenía la Ley de Expropiación en su artículo 10, hasta antes de 1994, y que es a pesar de lo que se quiera, el único camino legal y constitucional, pues como hacemos ver en el apartado 245, el hecho de que el artículo 10 que menciono se haya reformado y tenga nuevo texto a partir de enero de 1994, ESE TEXTO NO DEBE APLICARSE PUES ES INCONSTITUCIONAL, YA QUE COMO LO EXPLICAMOS Y HACEMOS VER, VA ENCONTRA DE LO QUE DETERMINA LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN SU ARTICULO 27, FRACCION VI.

Así entonces, lo que se debe hacer conforme a la Constitución en su artículo 27, fracción VI, sin considerar lo que determine la Ley de Expropiación en su artículo 10, conforme al texto que se dio en 1994.

El artículo 27, fracción VI, dice, y de acuerdo a él, el artículo 10 de la Ley de Expropiación decía, y ese texto se debe respetar que:

El precio que se fijara como indemnización a la cosa expropiada, se basara 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 el de un modo tácito por haber pagado sus

contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación de valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a RESOLUCION JUDICIAL. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas (Gutiérrez, 2005, p. 323). [19]

En forma concreta, y conforme con el artículo siguiente el 11, se puede decir que esta intervención del Estado por medio de su Poder Judicial se verifica para valuar el bien que se expropia cuando no esté catastrado, o bien si lo está, valuar las mejoras o deméritos de que hubiere sido objeto después de catastrado. (Gutiérrez, 2005, p. 324). [20]

Debemos mencionar con respecto de lo anterior que si bien es cierto que el párrafo tercero de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución prevé la intervención del Poder Judicial en el proceso de Expropiación este se encuentra limitado para intervenir solo en el caso del tema de la indemnización el cual se encuentra mencionado en la misma Ley de Expropiación la cual es muy ambigua, porque no menciona si se acudirá al juez civil de primera instancia o al juez civil federal de primera instancia (juez de circuito donde se encuentre el bien), lo cual sería más entendible. Sin salirnos del tema queremos mencionar que el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1943 en su texto original se contenía en el capítulo VI “el procedimiento de avalúo en los casos de expropiación”, con la reforma al mismo Código Federal de Procedimientos Civiles de año 2012 ese Capítulo fue derogado dejando una gran laguna legal, por no tener la claridad de que juez va a conocer en caso de controvertirse la indemnización en caso de que la Nación ejercite la acción de Expropiación. Nuestra propuesta ante la anterior incertidumbre es que la Ley de Expropiación en su artículo 11 sea adicionado y se aclare ante qué juez se acudirá, porque se puede entender que es ante el juez donde se encuentre el bien expropiado eso por una parte y la otra es que el procedimiento de expropiación se ha conocido desde el inicio por un Juez dependiendo de la causa de expropiación que motive la acción (considerando la urgencia o falta de la misma con factor para que el Juez conozca o solamente se haga a través del ejecutivo de la forma en que se hace hoy en día ), para eso en relación a las fracciones del artículo 1 de la Ley de Expropiación ponemos a consideración el siguiente cuadro señalando solamente la fracción y si esa causa de utilidad pública debe ser considerada como urgente o esta falta de urgencia (se puede esperar hasta que juez resuelva).

Tabla I. Propuesta de reforma

<b>Artículo 1. De la Ley de Expropiación</b>		
<i>Fracción</i>	<i>Urgencia/No urgencia</i>	<i>Intervención del juez desde el inicio/ No intervención</i>
I	No urgencia	Intervención del juez desde el inicio
II	No urgencia	Intervención del juez desde el inicio
III	No urgencia	Intervención del juez desde el inicio
III Bis	No urgencia	Intervención del juez desde el inicio
IV	Urgencia	No intervención
V	Urgencia	No intervención
VI	Urgencia	No intervención
VII	Urgencia	No intervención
VIII	Urgencia	No intervención
IX	Urgencia	No intervención
X	Urgencia	No intervención
XI	No urgencia	Intervención del juez desde el inicio

Con lo anterior se evitaría el abuso del Poder Ejecutivo al decretar la expropiación y se daría mayor certeza jurídica al procedimiento de expropiación.

Otra de las formas de intervención del Poder Judicial en el proceso de Expropiación en palabras de (Gutiérrez, 2005) como controlador de la legalidad y constitucionalidad del acto expropiatorio y ello a través del Juicio de Amparo.

Si el particular que sufre la expropiación cree que se violan, con ese acto sus garantías como gobernado- consignadas en la Constitución- puede oponerse a ese acto, primero ante el Estado por conducto del funcionario del órgano administrativo que decretó la expropiación, mediante la promoción ante el mismo del recurso de Revocación, y el cual se consigna en el artículo 5° de la Ley de la materia cuando dice: “los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del Decreto recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente”.

Si la decisión del funcionario administrativo a este recurso le es adversa al particular, esto es, que aquel no decida revocar el acto expropiatorio, entonces puede ocurrir al Juicio de Amparo pidiendo la protección y el amparo de la Justicia Federal, para que esta destruya la conducta del propio Estado a través de su Poder Ejecutivo, y se le devuelva el bien del cual se le hubiere privado, o se paralice la acción administrativa y ya no se le prive de su cosa, si aún la tuviere en su poder.

Debe tener muy presente el lector(a), que si el particular no agota primero el recurso administrativo de revocación, el Juez de Distrito no le admitirá la demanda de amparo, y mientras, se le puede pasar el término que le confiere el artículo 5° transcrito y quedará firme el acto expropiación. Por ello siempre debe promoverse primero el recurso, y solo que le sea negada la revocación deberá promover el Juicio de Amparo, dándole cumplimiento de esta manera al Principio de Definitividad del Acto reclamado en materia de Amparo. (Gutiérrez, 2005, p. 325) [21]

Con relación a la intervención del Poder Judicial en el proceso de Expropiación y el Juicio de Amparo encontramos en los artículos: 2 fracción VI y VII, 7 último párrafo, 8 segundo y tercer párrafo



de la Ley de Expropiación el derecho del afectado de promover Juicio de Amparo en los supuestos que los mismos artículos señalan, confirmándose la intervención del Poder Judicial de la Federación en el proceso de expropiación.

Como resultado de este análisis se obtuvo lo siguiente:

La intervención del Poder Judicial de acuerdo a lo establecido en el párrafo tercero de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos siempre ha existido, es decir, desde el 05 de febrero de 1917 fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, solo que en sus inicios el texto ocupaba el cuarto párrafo de la fracción VII del mismo artículo.

Por otra parte se logró determinar que el Órgano Judicial competente solo puede intervenir, para determinar el monto de la indemnización a través de los jueces correspondientes (ya que la Ley de Expropiación es ambigua y se propone realizar una reforma para especificar qué juez conocerá y en qué casos de utilidad pública porque dada la interpretación pudiese ser que se tratara de un juez civil de primera instancia, juez civil federal de primera instancia o bien alguna de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, otra forma de intervención del Poder Judicial es cuando se promueve Juicio de Amparo.

#### IV. CONCLUSIÓN

En suma de todo lo anterior podemos concluir que las acciones que le corresponde ejercer a la Nación de acuerdo al párrafo tercero de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución son muy variadas y no siempre la autoridad en quien recae la obligación de ejercitar esas acciones acude ante el órgano jurisdiccional para el ejercicio de las mismas.

Por otra parte ese mismo párrafo resulta ser muy ambiguo al no tener una ley reglamentaria en donde se determinen las diversas acciones y el procedimiento judicial respectivo, sin embargo, encontramos la intención del legislador de reglamentar el ya mencionado párrafo en la Ley de Expropiación y en el Capítulo VI del Código Federal de Procedimientos Civiles hasta antes del 16 de enero de 2012, cuando fue derogado este hecho complica entender el contenido del multicitado párrafo, por lo anterior consideramos que el legislador debe considerar la adición de las fracciones del artículo 1 de la Ley de Expropiación y señalar en cuales de ellas existe la urgencia para llevar a cabo la expropiación y cuales carecen de urgencia y por lo tanto debe de intervenir el Poder Judicial desde que la autoridad competente pretende expropiar un bien, la creación de una ley secundaria que reglamente el párrafo tercero de la fracción VI del artículo 27 de la constitución o bien derogar el mencionado párrafo mismo que permanece desde hace más de 100 años sin modificación alguna. Lo anterior puesto a consideración de los más expertos en el tema, abogados litigantes, asociaciones civiles, académicos etc. Con la finalidad de encontrar una solución viable y que brinde la más amplia protección al gobernado (persona física o moral) que pueda verse afectada por una expropiación.

#### REFERENCIAS

- [1] Acosta Romero, M. (1983). *Teoría General del Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- [2] Gutiérrez y González, E. (2005). *El Patrimonio*. México: Porrúa.
- [3] García Romero, L. (2012). *Teoría General del Proceso*. México: Red Tercer Milenio.
- [4] Pallares, E. (1994). *Diccionario De Derecho Procesal Civil*. México: Porrúa.
- [5] De Pina Vara, R. (2001). *Diccionario De Derecho*. México: Porrúa.
- [6] Del Castillo del Valle, A. (2012). *Primer Curso De Amparo*. México: Ediciones Jurídicas Alma.
- [7] Porrúa Pérez, F. (2005). *Teoría del Estado*. México: Porrúa.

- 
- [8] Serra Rojas, A. (1977). *Derecho Administrativo (primer tomo)*. México: Porrúa
- [9] Burgoa Orihuela, I. (1986). *Las Garantías Individuales*. México: Porrúa
- [10] García Romero, L. (2012). *Teoría General del Proceso*. México: Red Tercer Milenio.
- [11] Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). *Tesaurus Jurídico*. México: Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- [12] Fraga, G. (1997). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- [13] Burgoa Orihuela, I. (1986). *Las Garantías Individuales*. México: Porrúa.
- [14] Cruz Chávez, P. (2012). *Derecho Civil II*. México: Red Tercer Milenio.
- [15] Interés Público en México. Recuperado el 18 de julio de 2017 de <http://mexico.leyderecho.org/interes-publico>
- [16] Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). *Tesaurus Jurídico*. México: Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- [17] Rodríguez Moguel, E. A. (2005). *Metodología de la investigación: La creatividad, el rigor del estudio y la integridad son factores que transforman al estudiante en un profesionalista de éxito*. Villahermosa, Tabasco, México: Colección Héctor Merino Rodríguez. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
- [18] Acosta Romero, M. (1983). *Teoría General del Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- [19] Gutiérrez Y González, E. (2005). *El Patrimonio*. México: Porrúa.
- [20] Gutiérrez Y González, E. (2005). *El Patrimonio*. México: Porrúa.
- [21] Gutiérrez Y González, E. (2005). *El Patrimonio*. México: Porrúa.