

I. LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO

1. CONCEPTO

El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, establece que expropiar significa "desposeer de una cosa a su propietario, dándole en cambio una indemnización, salvo casos excepcionales. Se efectúa legalmente por motivos de utilidad pública",¹ en este sentido, expropiación es la "acción y efecto de expropiar".² Por su raíz etimológica, proviene de los vocablos latinos *ex* fuera de y *proprio* pertenencia, esto es, privación de la propiedad.

Al respecto, Miguel Acosta Romero señala que la expropiación por causa de utilidad pública es:

...un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad

¹ *Diccionario de la Lengua Española*, t. I, 21a. ed. Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1992, p. 937.

² *Idem*.

de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular de una indemnización por esa transferencia.³

Para Francisco Gómez de Mercado, la expropiación (forzosa) es "cualquier forma de intervención administrativa que implique la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, acordada imperativamente, en virtud de una causa de utilidad pública o interés social, y que conlleva la correspondiente indemnización".⁴

En este sentido se considera a la expropiación como un acto soberano del Estado que implica una compensación al particular por privarlo del derecho de propiedad sobre un bien, que se distingue esencialmente de la confiscación y del decomiso porque en éstos no se otorga indemnización alguna.

2. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

Entre los textos constitucionales que se originaron desde la lucha por la Independencia en nuestro país, el 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 sólo se podía

³ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, 2a. ed., Ed. Porrúa, México, 1993, p. 578.

⁴ GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco, *Utilidad pública, ocupación y reversión de los bienes expropiados*, Ed. Comares, Granada, 2000, p. 6.

privar a las personas de su propiedad, total o parcialmente, por pública necesidad y recibiendo justa compensación por ello.⁵

Posteriormente, en los artículos 12 y 13 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823, se estableció la inviolabilidad de la propiedad particular, sin embargo, el Estado podía exigir el sacrificio de ésta para el interés común, legalmente justificado y con su respectiva indemnización.⁶

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.⁷

En las Leyes Constitucionales de 1836 —de corte centralista—, se estableció el derecho de los mexicanos a la propiedad y al libre uso y aprovechamiento de ella. Sólo podía privarse de todo o parte de ese derecho "cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario",⁸ 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 pública utilidad ante la Suprema Corte de Justicia, en la capital del país, o ante el tribunal superior en los departamentos.

⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, 24a. ed., Ed. Porrúa, México, 2005, p. 35.

⁶ *Ibid.*, p. 127.

⁷ *Ibid.*, p. 148.

⁸ *Ibid.*, pp. 205 y 206.

El artículo 27 de la Constitución de 1857 estableció que la ocupación de la propiedad privada sólo 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, serían establecidos en la ley reglamentaria respectiva.

3. 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.

Ésta no podrá ser expropiada sino 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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales

y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

El 10 de enero de 1934, se publicó la reforma a los párrafos segundo y tercero del artículo en comento para establecer límites a la pequeña propiedad agrícola en explotación y añadir, en forma expresa, que el Estado fomentará la agricultura y evitará la destrucción de los elementos naturales y los daños que puedan llegar a generarse sobre los bienes en detrimento de la sociedad. También se adicionó 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, mencionarán los casos en que se considere de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; por otra parte, indicó que el monto de la indemnización debía basarse en el valor fiscal establecido en las oficinas catastrales, y sólo 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, el 6 de febrero de 1976, se reformó el párrafo tercero del artículo 27 constitucional para especificar que la facultad que tiene la Nación para regular el aprovechamiento de los elementos naturales es en beneficio de la

sociedad y con el objeto de realizar la distribución equitativa de la riqueza, conservar los recursos, desarrollar de manera equilibrada al país y mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural, para quedar de la siguiente manera:

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.

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 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 agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de

la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Mediante reforma publicada el 10 de agosto de 1987, al párrafo tercero del multicitado artículo, se incorporó la preservación y restauración del equilibrio ecológico como otro de los fines para dictar las medidas necesarias, que, en su caso, limiten el derecho de propiedad.

La última reforma al párrafo tercero en comento, del 6 de enero de 1992, se realizó para agregar que la nación buscará incentivar no sólo a la agricultura, sino también a la ganadería, silvicultura y demás actividades económicas del medio rural; asimismo, se eliminó la parte final del párrafo respecto a la dotación de tierras y aguas a los centros de población.

4. LEY DE EXPROPIACIÓN

El 25 de noviembre de 1936 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Expropiación, que en su artículo 1o. 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 se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación

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

a) Procedimiento

i) La Secretaría de Estado, Departamento Administrativo⁹ o Gobierno del Distrito Federal, según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el Decreto respectivo, que se publicará en el *Diario Oficial de la Federación* y será notificado personalmente a los interesados.

ii) Los propietarios afectados podrán interponer recurso de revocación contra la declaratoria, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación, ante la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que haya tramitado el expediente.

iii) En caso de que no se haya interpuesto el recurso o la resolución fuera desfavorable al recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá a la ocupación del bien de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

⁹ Si bien la figura "Departamento Administrativo" fue suprimida de la Constitución Federal mediante reforma a su artículo 90, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de agosto de 2007, aquella no ha sido suprimido en la Ley de Expropiación.

iv) Cuando la causa de utilidad pública se refiera a situaciones de guerra, trastornos interiores, desabastecimiento de artículos de consumo necesario en centros de población, combate de epidemias, incendios, plagas u otras calamidades públicas, defensa nacional, paz pública o medidas para evitar la destrucción de elementos naturales y daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes sin que la interposición del recurso administrativo de revocación la suspenda.

b) Derecho de reversión

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

La autoridad dictará resolución dentro de los 45 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud y en caso de resultar procedente, el propietario devolverá la indemnización que le haya sido pagada.

El propietario tiene un plazo de 2 años para ejercer este derecho de reversión, contados a partir de la fecha en que sea exigible.

c) Indemnización

Respecto al monto de la indemnización, el artículo 10 de la norma en comento establecía que el monto de la indemniza-

ción debía basarse en el valor fiscal establecido en las oficinas catastrales, y sólo procedería avalúo respecto de las mejoras o deterioros que afecten a la propiedad posteriores a la asignación del valor fiscal, o cuando no exista este valor, pero a partir de la reforma del 22 de diciembre de 1993, el monto de la indemnización debe ser equivalente al valor comercial del bien objeto de la declaración, sin que este monto sea inferior al valor fiscal establecido en las oficinas de catastro o recaudadoras.

En caso de controvertirse el monto de la indemnización:

i) Se consignará al Juez que corresponda, y en el término de 3 días las partes designarán a sus peritos y a un tercero para el caso de discordia, en caso contrario, será designado por el Juzgador. Los honorarios de los peritos son cubiertos por las partes.

ii) Si los peritos estuvieren de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito, el Juez fijará el monto de la indemnización; en caso de inconformidad, llamará al perito tercero, para que dentro de un plazo que no excederá de treinta días, rinda su dictamen. Con los dictámenes de los peritos, el Juez, dentro del término de diez días, emitirá su resolución contra la cual no procede recurso alguno.

iii) La indemnización será cubierta por el titular del patrimonio al cual ingrese el bien expropiado.

iv) El tiempo para el pago de la indemnización era por un periodo no mayor a 10 años, pero conforme a la reforma de 1993, ésta deberá realizarse dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación y en moneda nacional, salvo que se convenga el pago en especie.

5. NORMAS FEDERALES APLICABLES EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN

Si bien es cierto que la Ley de Expropiación antes analizada regula el procedimiento para decretar la expropiación por causa de utilidad pública y su consecuente indemnización, existen otros ordenamientos que se refieren a esta figura jurídica, por las consecuencias que genera en diversos ámbitos del derecho, tanto público como privado.

a) Código Civil Federal

Respecto a su capítulo X del libro primero, título noveno, referido al desempeño de la tutela en donde se establecen obligaciones y limitaciones al tutor respecto de los bienes de menores o incapaces, el artículo 580 señala que la expropiación por causa de utilidad pública de bienes de incapacitados, no se sujetará a las reglas establecidas en el código, sino a lo que dispongan las leyes de la materia.

Por otra parte, el artículo 735, fracción II, de esta norma, establece que el gobierno venderá a las personas que tengan capacidad para constituir el patrimonio de familia, los terrenos adquiridos mediante expropiación con este fin. El patrimonio de familia así constituido puede ser expropiado por causa de utilidad pública, pero el monto de la indemnización se destinará a comprar otro bien para constituir nuevamente el patrimonio mencionado, conforme al texto de los artículos 742, párrafo segundo y 743.

También, el artículo 828, fracción VII, señala que la expropiación es una de las causas por las que se pierde la posesión.

En relación con las cosas que sean consideradas como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, éstas podrán ser expropiadas por el Gobierno Federal, de acuerdo al artículo 833.

Asimismo, el artículo 1043 señala que cuando un bien usufructuado sea expropiado por causa de utilidad pública, el dueño tendrá la obligación de sustituirlo por otro de igual valor y análogas condiciones, o bien, abonar al usufructuario el interés legal del importe de la indemnización por todo el tiempo que debía durar el usufructo. En este último supuesto, el propietario deberá otorgar fianza para garantizar el pago de los réditos.

En el caso de expropiarse un bien arrendado, el expropiador deberá indemnizar tanto al arrendador como al arrendatario, considerándose terminado el contrato de arrendamiento conforme lo señalan los artículos 2410 y 2438, fracción VII.

El decreto de expropiación se debe anotar preventivamente en el Registro Público de la Propiedad Inmueble, en donde se mencionará la fecha del decreto respectivo, la de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y el fin de utilidad pública que sirva de causa a la declaración (artículos 3043, fracción VII y 3062, párrafo tercero).

b) Código Federal de Procedimientos Civiles

En su libro tercero, título primero, capítulo IV, artículos 521 a 529, se regula el procedimiento de avalúo en los casos de expropiación de la siguiente manera:

- Para determinar judicialmente el monto de la indemnización por la declaración de expropiación por causa de utilidad pública, el Ministerio Público acudirá al Tribunal competente a proporcionar los datos del bien o derecho objeto del avalúo, nombrará su perito y propondrá el perito tercero para el caso de discordia.
- Se correrá traslado al expropiado para que en el término de 5 días nombre su perito y manifieste si está de acuerdo con la propuesta del tercero hecha por el Ministerio Público.
- Si el expropiado nombra su perito y manifiesta su conformidad con el tercero, el Tribunal fijará el término para que los peritos rindan sus dictámenes. En caso de que el expropiado manifieste inconformidad con el perito tercero o que omita el nombramiento de su perito, los nombrará el tribunal.
- Cuando en los dictámenes no exista una discrepancia superior al 10% entre ellos, el juzgador promediará los resultados para establecer el monto de la indemnización; en el caso de que la discrepancia fuera superior, intervendrá el perito tercero y con vista del último dictamen, el juzgador emitirá su resolución.
- Establecido el importe de la expropiación, se procederá al otorgamiento de los títulos que correspondan conforme a la ley, poniéndose la cosa a disposición de la autoridad y el precio a la disposición de la parte expropiada.

- En caso de que el propietario se opusiere al procedimiento de valuación, se dará éste por terminado y el Ministerio Público formulará demanda en contra de dicha parte.

c) Estatuto Orgánico de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra

En este ordenamiento se establece que dicha Comisión es un organismo público descentralizado de carácter técnico y social que tiene por objeto, entre otros, promover la expropiación y, en su caso, la adopción del dominio pleno de predios de origen ejidal, así como la desincorporación y transmisión de inmuebles del dominio público o privado de la Federación, para regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares ubicados en predios ejidales, comunales y de propiedad federal, así como para promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, en coordinación con otras dependencias y entidades federales, con los gobiernos de los Estados, con la participación de sus Municipios, y del Distrito Federal, en concertación con los sectores social y privado, particularmente con los núcleos agrarios.

d) Ley Agraria

Los artículos 93 a 97 y 152, fracción VII, de este ordenamiento regulan aspectos específicos respecto a la expropiación de bienes ejidales y comunales, para lo cual señala como causas de utilidad pública, entre otras:

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

- La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo;
- La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros;
- Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones;
- Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural;
- Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad;
- La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas, y
- Las demás previstas en la Ley de Expropiación y otras leyes.

Por otra parte, señala que el trámite de expropiación debe realizarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria por Decreto Presidencial, e inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

El monto de la indemnización deberá determinarlo la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales conforme al valor comercial. En caso de que la Administración Pública Federal promueva la expropiación, se hará por conducto de la dependencia o paraestatal que corresponda.

Los predios expropiados sólo pueden ser ocupados previo pago de la indemnización, depósito o garantía del mismo, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea aprueben la ocupación previa.

La indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos si se expropia la totalidad de los terrenos; en caso de que afecte parcelas asignadas a determinados ejidatarios, éstos recibirán la indemnización en la proporción que les corresponda y, en caso de duda, la Procuraduría Agraria conciliará los intereses de los ejidatarios, que de no lograr acuerdo, el Tribunal Agrario resolverá el conflicto.

El derecho de reversión será ejercido por el fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento Ejidal, cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública.

e) Ley de Aeropuertos

En el artículo 37 se menciona como causa de utilidad pública la construcción, ampliación y conservación de aeropuertos, la cual se realizará por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, previa evaluación.

f) *Ley de Aguas Nacionales*

En esta norma, se indica que es competencia del Ejecutivo Federal establecer distritos de riego o de temporal tecnificado, así como unidades de riego o drenaje, cuando implique expropiación por causa de utilidad pública, conforme al artículo 6o., fracción X.

Asimismo, en el numeral 7 de esta norma señala como causas de utilidad pública, las siguientes:

- La gestión integrada de los recursos hídricos, superficiales y del subsuelo, a partir de las cuencas hidrológicas en el territorio nacional, como prioridad y asunto de seguridad nacional.
- La protección, mejoramiento, conservación y restauración de cuencas hidrológicas, acuíferos, cauces, vasos y demás depósitos de agua de propiedad nacional, zonas de captación de fuentes de abastecimiento, zonas federales, así como la infiltración natural o artificial de aguas para reabastecer mantos acuíferos acorde con las "Normas Oficiales Mexicanas" y la derivación de las aguas de una cuenca o región hidrológica hacia otras.
- La instalación de los dispositivos necesarios para la medición de la cantidad y calidad de las aguas nacionales y en general para la medición del ciclo hidrológico.
- El restablecimiento del equilibrio hidrológico de las aguas nacionales, superficiales o del subsuelo, inclui-

das las limitaciones de extracción en zonas reglamentadas, las vedas, las reservas y el cambio en el uso del agua para destinarlo al uso doméstico y al público urbano; la recarga artificial de acuíferos, así como la disposición de agua al suelo y subsuelo, acorde con la normatividad vigente.

- El restablecimiento del equilibrio de los ecosistemas vitales vinculados con el agua.
- La eficientización y modernización de los servicios de agua domésticos y públicos urbanos, para contribuir al mejoramiento de la salud y bienestar social, para mejorar la calidad y oportunidad en el servicio prestado, así como para contribuir a alcanzar la gestión integrada de los recursos hídricos.
- El mejoramiento de la calidad de las aguas residuales, la prevención y control de su contaminación, la recirculación y el reúso de dichas aguas, así como la construcción y operación de obras de prevención, control y mitigación de la contaminación del agua, incluyendo plantas de tratamiento de aguas residuales.
- El establecimiento, en los términos de esta ley, de distritos de riego, unidades de riego, distritos de temporal tecnificado y unidades de drenaje, así como la adquisición de las tierras y demás bienes inmuebles necesarios para integrar las zonas de riego o drenaje.
- La prevención y atención de los efectos de fenómenos meteorológicos extraordinarios que pongan en peligro a personas, áreas productivas o instalaciones.

- El aprovechamiento de aguas nacionales para generar energía eléctrica destinada a servicios públicos.
- La adquisición o aprovechamiento de los bienes inmuebles que se requieran para la construcción, operación, mantenimiento, conservación, rehabilitación, mejoramiento o desarrollo de las obras públicas hidráulicas y de los servicios respectivos, y la adquisición y aprovechamiento de las demás instalaciones, inmuebles y vías de comunicación que las mismas requieran.

En los artículos 9o., fracción XV y 72, fracción V, se establece como atribución de la Comisión Nacional del Agua proponer al titular del Poder Ejecutivo Federal el establecimiento de distritos de riego y en su caso, la expropiación de los bienes inmuebles correspondientes, como las tierras requeridas para hacer las obras hidráulicas de almacenamiento y distribución.

Por otra parte, señala que la indemnización por la expropiación en los anteriores casos se hará en efectivo; pero si el afectado lo solicita, podrá cubrirse mediante compensación por el valor equivalente de tierras de riego y si faltare todavía parte de la indemnización, ésta se pagará en efectivo.

g) Ley del Impuesto sobre la Renta

En el artículo 210, fracción IV, se indica que para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta a cargo de los residentes en el extranjero con ingresos provenientes de fuente de riqueza ubicada en territorio nacional, se considerarán ingresos por enajenación de bienes, los derivados de los actos mencionados en el artículo 14 del Código Fiscal de la Federación, inclusive en el caso de expropiación.

h) Ley General de Bienes Nacionales

En su artículo 42, fracciones II y XI, señala que se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad Federal los decretos presidenciales expropiatorios de inmuebles de propiedad privada y de bienes ejidales y comunales, así como las resoluciones de reversión sobre inmuebles expropiados a favor de la Federación y de las entidades.

Por otra parte, el artículo 54 indica que en las adquisiciones por expropiación de inmuebles, corresponderá a la autoridad del ramo respectivo determinar la utilidad pública, y a la secretaría determinar el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa del bien, así como fijar el monto de la indemnización, salvo lo dispuesto por la Ley Agraria.

El decreto expropiatorio será refrendado por los titulares de las secretarías que hayan determinado la causa de utilidad pública, de la Secretaría de la Función Pública y, en caso de que la indemnización se cubra con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En este caso, no será necesaria la expedición de una escritura pública.

Los propietarios o quien tenga derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos contados a partir de la fecha en que aquélla sea exigible.

Respecto de los bienes inmuebles federales adquiridos por expropiación, se consideran destinados a un servicio público, como lo señala el numeral 59, fracción VII, de la ley.

Conforme al artículo 90 de la norma analizada, en las adquisiciones por vía de derecho público, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los afectados la indemnización correspondiente mediante la entrega de bienes similares a los expropiados y donar al afectado la diferencia que pudiera resultar en los valores; la donación sólo procederá a favor de personas que perciban ingresos no mayores a 4 veces el salario mínimo general del área geográfica en la que se localice el inmueble expropiado, y que éste se estuviera utilizando como habitación o para alojar un pequeño comercio, un taller o una industria familiar propiedad del afectado.

Cuando a campesinos de escasos recursos económicos se entreguen terrenos de riego en sustitución de los que les hayan sido afectados como consecuencia de la ejecución de obras hidráulicas o de reacomodo o re-localización de tierras en zonas de riego, la autoridad podrá dejar de reclamar las diferencias de valor que resulten a su favor. En estos casos, la dependencia que corresponda dará la intervención previa que compete a la Secretaría de la Función Pública.

Por otra parte, corresponde a dicha secretaría dictaminar el monto de la indemnización por la expropiación, ocupación temporal o limitación de derechos de dominio sobre bienes inmuebles, muebles, acciones, partes sociales o derechos que decreta el Ejecutivo Federal, tratándose tanto de propiedades privadas como de inmuebles sujetos al régimen ejidal o comunal, de conformidad con la fracción VII del artículo 143 de la norma en comento.

i) Ley Minera

Conforme a su artículo 7o., fracción VII, la Secretaría de Economía debe integrar el expediente y resolver sobre las solici-

tudes de expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de terrenos, indispensables para llevar a cabo la exploración, explotación y beneficio de minerales o sustancias sujetos a la aplicación de esta norma.

Por otra parte, señala que las concesiones mineras confieren el derecho a obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terreros, jales, escorias y graseros, de conformidad con el artículo 19, fracción IV, de esta ley.

El artículo 21 señala que la Secretaría de Economía resolverá sobre la procedencia de las solicitudes de expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre, previa audiencia de la parte afectada y dictamen técnico fundado. El monto de la indemnización se determinará por medio de avalúo practicado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, con base en los criterios que fije el reglamento del ordenamiento en estudio. La secretaría someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la resolución, cuando se trate de expropiaciones.

Respecto a las expropiaciones de bienes ejidales y comunales se sujetarán a lo dispuesto por la legislación agraria.

También establece que procede la reversión de los bienes expropiados y la declaración de insubsistencia de las resoluciones de ocupación temporal o constitución de servidumbre, cuando:

- Las obras o trabajos por desarrollar no se inicien dentro de los 365 días naturales siguientes a la fecha de inscripción de la resolución respectiva en el Registro Público de Minería, sin que medie causa de fuerza mayor.
- Las obras o trabajos por ejecutar se suspendan por el término de un año, salvo en los casos a que alude el artículo 31 de la ley.
- El terreno objeto de las mismas sea destinado a un uso distinto de aquél que justificó la afectación.
- Se incumpla el pago de la indemnización.
- Se declare nula o cancele la concesión con base en la cual se ejerció el derecho a obtenerla, excepto por las causas previstas por los artículos 40, párrafo final, y 42, fracción III, de la ley.
- Judicialmente así se ordene.

Ahora bien, la reversión de los bienes en favor del afectado por la expropiación, procederá cuando su causa ocurra dentro de los 5 años siguientes a la fecha de notificación del decreto respectivo.

j) Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo

En su artículo 10 se establece que la industria petrolera es de utilidad pública, preferente sobre cualquier aprovechamiento

de la superficie y del subsuelo de los terrenos, incluso sobre la tenencia de los ejidos o comunidades y procederá la ocupación provisional, la definitiva o la expropiación de los mismos, mediante la indemnización legal, en todos los casos en que lo requieran la Nación o su industria petrolera.

Asimismo, señala que son de utilidad pública las actividades de construcción de ductos. Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y las empresas de los sectores social y privado estarán obligados a prestar a terceros el servicio de transporte y distribución de gas por medio de ductos.

k) *Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario*

El artículo 25 señala que es de utilidad pública la construcción, conservación y mantenimiento de las vías férreas. Asimismo, que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por sí, o a petición y por cuenta de los interesados o concesionarios, efectuará la compraventa o, en su defecto, promoverá la expropiación de los terrenos, construcciones y bancos de material, necesarios para la construcción, conservación y mantenimiento de vías férreas, incluyendo los derechos de vía.

6. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN PARA EL ESTADO DE COLIMA

a) *Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública*

El 20 de noviembre de 1920, se publicó esta ley emitida por el Congreso del Estado de Colima, cuyo artículo 4o. señalaba las causas de utilidad pública por las cuales se podía realizar la expropiación.

La expropiación podía iniciarse por el Ejecutivo del Estado o por los Ayuntamientos en sus respectivas competencias, para lo cual, éste formaba el expediente en el que se expresaban las causas de utilidad pública, entre otros requisitos; posteriormente, se citaba a los dueños o poseedores y a los interesados en los bienes objeto de la expropiación, para que manifestaran sus consideraciones, de lo cual se levantaba un acta. En caso de que no concurrieran los interesados o su oposición no se considerara fundada, el Ejecutivo Estatal podía decretar la expropiación.

En cuanto al monto de la indemnización, era el Juez de lo civil y hacienda quien lo determinaba conforme al valor establecido en las oficinas catastrales o recaudadoras, aumentándolo hasta en un 10%; respecto a las mejoras que tuviera la propiedad, quedaba sujeta a resolución judicial o dictamen pericial.

Además, señalaba que el Ejecutivo Estatal debía fijar el plazo para la conclusión de las obras, instalaciones, etcétera sobre el bien expropiado, el cual debía ser de 2 a 5 años cuando se tratara de obras a ejecutarse por personas o compañías particulares, y de 4 a 10 años cuando quien realice las obras sea el gobierno del Estado o el Ayuntamiento respectivo. En caso de que transcurrido el plazo señalado no se realizaran las obras, la persona a la que le fueron expropiados sus bienes tenía derecho a pedir la reivindicación de la cosa, reintegrando el importe de la indemnización y, en su caso, de las mejoras realizadas por el expropiante.

b) Ley de Expropiación para el Estado de Colima

El 12 de septiembre de 1992, se publicó en el *Periódico Oficial del Estado*, esta ley que abrogó la Ley de Expropiación por

Causa de Utilidad Pública, de 1920. Para realizar este cambio de normas, el Congreso Local consideró que debía darse mayor agilidad en el procedimiento expropiatorio, evitar el estado de indefensión del expropiado mediante la inclusión del recurso de revocación y de la reversión administrativa, y modificar el catálogo de causas de utilidad pública, logrando con esto darle una verdadera utilidad social.

Así, el objeto de esta ley (reformada en última ocasión el 8 de mayo de 2004), es establecer las causas de utilidad pública y los procedimientos a realizarse para decretar la expropiación, entendiendo por ésta al desposeimiento o privación legal de una cosa por causa de utilidad pública o interés preferente, a cambio de una indemnización justa, conforme a sus artículos 1o. y 2o.

En los numerales 3o. y 4o. precisa que toda clase de bienes de propiedad particular pueden ser objeto de expropiación y que ésta procederá contra el propietario, poseedor o sus causahabientes a título particular o universal, aun cuando el derecho de propiedad esté sujeto a decisión judicial, se desconozca su identidad o no fuere posible su localización.

El artículo 5o. considera causas de utilidad pública el establecimiento, explotación, ampliación, modificación o conservación de un servicio público; la apertura, prolongación, ampliación y alineamiento de arterias de circulación peatonal o vehicular de cualquier naturaleza, como calles, avenidas, boulevares, malecones, calzadas, puentes, caminos, pasos a desnivel, libramientos, andadores y túneles para facilitar el tránsito, así como los accesos que se requieran; la creación, ampliación, saneamiento y mejoramiento de centros

de población; la construcción y ampliación de cementerios, hospitales, centros y clínicas de salud, oficinas públicas, centrales de autobuses, viviendas y conjuntos habitacionales de interés social, escuelas, bibliotecas, parques, jardines, instalaciones deportivas, teatros, auditorios, casas de usos múltiples, establecimientos penitenciarios e instalaciones para fomentar la cultura, la recreación y el sano esparcimiento; la creación, fomento y conservación de parques, zonas industriales, empresas e industrias para beneficio de la colectividad, así como la creación y conservación de reservas territoriales para el establecimiento de las mismas; la conservación de los edificios y monumentos arqueológicos o de interés histórico o artístico y de los bienes o cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura; el almacenamiento, abastecimiento y distribución de medicamentos, víveres o artículos de consumo necesarios en caso de siniestros, terremotos, derrumbes, inundaciones, epidemias, plagas e incendios; la creación y conservación de reservas territoriales para el crecimiento de las poblaciones, así como la regularización de asentamientos humanos; las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad o bien cuando por cualquier medio se ataque el equilibrio ecológico; la construcción de carreteras, así como de caminos locales, comunales, vecinales o de penetración, entendiéndose por éstos los que comuniquen a una o más regiones agrícolas con carreteras, caminos o con algún centro de población; la dotación de fondos legales de las poblaciones y la ampliación de los mismos, cuando sus necesidades lo requieran; la construcción de presas, canales, bordos, establecimientos y explotación de pozos profundos, artesianos y desecación de pantanos; la construcción de edificios e infraestructuras de apoyo administrativo para los

gobiernos estatal y municipales; la creación, establecimiento, impulso, promoción y fomento de áreas, zonas, lugares y puntos de interés y desarrollo turístico; y las que sean declaradas como tales en las leyes expedidas por el Congreso del Estado.

i. Procedimiento de expropiación

El procedimiento de expropiación (artículos 15 a 27-bis) se iniciará por el secretario del ramo, los Ayuntamientos, organismos descentralizados o empresas de participación estatal o municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias o cuando sea necesario para la consecución de su objeto; dichas entidades promoverán solicitud ante el titular del Ejecutivo, en la que expondrán la causa de utilidad pública que estimen operante, agregando los datos para identificar la propiedad y a los dueños o poseedores.

El titular del Ejecutivo, al recibir la solicitud y, si lo estima procedente, dictará el acuerdo para iniciar el procedimiento expropiatorio y realizará la anotación preventiva en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, para efecto de que toda división o traslación de los bienes afectables inscrita en el mencionado registro, con posterioridad a la inscripción del procedimiento expropiatorio, no produzca efectos. Las acciones personales que se ejerzan en relación con los bienes afectados, no suspenderán el procedimiento expropiatorio.

Integrado el expediente se realizará una audiencia dentro de los 10 días siguientes a la notificación de los titulares de los derechos sobre los bienes objeto de la expropiación, para recibir pruebas y alegatos por escrito. Se levantará acta circunstanciada de esta audiencia, agregándose al expe-

diente los elementos de convicción aportados por los titulares de los derechos.

El Ejecutivo, previo análisis de las constancias que obren en el expediente, hará la declaratoria de expropiación que se publicará en el *Periódico Oficial del Estado* y se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, el cual cancelará todo gravamen que recaigan sobre los bienes afectados ya que éstos se extinguen de pleno derecho con la declaratoria; sólo quedan a salvo los derechos de los acreedores.

En contra de esta declaratoria procede el recurso administrativo de revocación, en el que deben ofrecerse y exhibirse las pruebas supervenientes y el pliego de alegatos que a los intereses del recurrente convenga; este recurso es resuelto por el titular del Ejecutivo.

En caso de que los bienes expropiados no sean destinados al fin que dio causa a la misma dentro del término de 5 años, el propietario afectado podrá solicitar la reversión del bien de que se trata, excepto si la magnitud o la naturaleza de la obra o acción a realizarse en el bien expropiado, no permitan su terminación en dicho término, siempre y cuando no se desvirtúe el objeto de la expropiación.

La solicitud de reversión se interpondrá por escrito ante la Secretaría General de Gobierno, acompañando las pruebas necesarias y en un término no mayor de 15 días naturales, el titular del Ejecutivo del Estado dictará la resolución contra la cual no procede recurso alguno.

En caso de que proceda la reversión de un bien expropiado, el titular de los derechos deberá reintegrar la cantidad que se hubiera erogado en concepto de indemnización, más el importe que, a juicio de peritos o por sentencia judicial en su caso, deba pagar por las mejoras que el beneficiario de la expropiación hubiese hecho en el bien afectado.

Por otra parte, el gobernador tiene facultad de revocar el decreto expropiatorio cuando, a su juicio, existan elementos de índole jurídica, técnica o de diversa naturaleza, que imposibiliten o dificulten los fines de la expropiación.

ii. Indemnización

Conforme a los artículos 28 a 35 de la norma en comento, las personas que tienen derecho a recibir la indemnización por expropiación son los propietarios o copropietarios del bien expropiado o sus causahabientes; los titulares de derechos reales debidamente constituidos sobre el bien materia de la expropiación; y los poseedores originarios que acrediten que su posesión data de cuando menos siete años anteriores a la fecha de la expropiación. El obligado a pagar la indemnización es quien inicie y se beneficie con la expropiación.

El monto de la indemnización se fijará conforme al valor del bien registrado en la Dirección de Catastro del Estado y sólo la diferencia de valor por mejoras o deterioros del bien ocurridos con posterioridad a la asignación del valor catastral, quedará sujeto a juicio pericial, así como cuando no esté fijado el valor de un objeto en la dirección mencionada.

Para reclamar el exceso de valor en los bienes expropiados, se remitirá el expediente al Juez de lo Civil del partido

judicial en que se ubique el bien expropiado, quien mandará citar en forma personal a los designados como dueños o poseedores de la cosa y a todos lo que se consideren con derecho a recibir indemnización, para que en el término de 5 días hábiles comparezcan a desahogar el procedimiento respectivo. También podrán comparecer los titulares de derechos personales en contra del propietario o poseedor del bien expropiado, siempre que tengan constituidos derechos sobre dicho bien con antelación a la fecha en que se inscriba la anotación prevista por el artículo 17 de esta ley, para hacer efectivas sus reclamaciones sobre el importe de la indemnización, atendiendo a la prelación de sus créditos.

Para establecer el exceso de valor o demérito del bien expropiado se procederá a determinarlo conforme al Código de Procedimientos Civiles del Estado para el desahogo de la prueba pericial. Rendidos los dictámenes periciales correspondientes, el Juez fallará fijando el importe del complemento de la indemnización, notificando dicha resolución a las partes.

En caso de presentarse litigio judicial para el reconocimiento de los beneficiarios de la indemnización, su importe será depositado ante el Juez de la causa, para que proceda a la entrega a quien le asista el derecho, de acuerdo con la resolución definitiva.

Contra la resolución del Juez respecto al derecho de recibir indemnización y contra la sentencia que fije el monto de ella, se podrá interponer recurso de apelación, dentro de los tres días hábiles siguientes al de la notificación. El recurso de apelación se sustanciará en la forma y términos previstos en el Código de Procedimientos Civiles local.

Posterior a su promulgación, la Ley de Expropiación del Estado de Colima ha tenido diversas reformas y adiciones a saber:

El 6 de noviembre de 1999, se reformaron los artículos 10, 12 y 13 relativos a las notificaciones para evitar algunas deficiencias y lagunas que observó el propio legislador.

El 31 de marzo de 2001, se reformó el artículo 5o. ya que el Congreso consideró necesario establecer de forma precisa las causas de utilidad pública y evitar que en su redacción *quede alguna ambigüedad, en virtud del criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 216/96,*¹⁰ promovido en contra de la Ley de Expropiación federal, cuyo artículo 27, fracción III, señalaba como una de las causas de utilidad pública la "...creación de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo", mismo que fue declarado inconstitucional porque su redacción era imprecisa, dejando al Ejecutivo la determinación específica de la causa de utilidad pública, siendo que es una facultad reservada al Poder Legislativo.

También se reformó el artículo 30 para suprimir la adición del 10% al valor catastral de los bienes expropiados para fijar la indemnización respectiva, en virtud de que dicho valor catastral ya se había equiparado al valor de mercado.

Por último, se adicionó el artículo 27 bis para establecer en la ley la facultad del Ejecutivo Estatal para revocar un decreto expropiatorio.

¹⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, enero de 1999, p. 390; IUS: 5417.

Contra estas reformas al artículo 5o. de la ley, un grupo de legisladores del Congreso del Estado de Colima, interpusieron acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por considerar que algunas de las fracciones que señalan las causas de utilidad son violatorias de las garantías individuales establecidas en la Constitución Federal, este asunto será tratado en el capítulo siguiente de la presente obra.