La reforma a la Ley de Expropiación

José G. Zúñiga Alegría*

Juan A. Castillo López**

En el análisis de la reciente reforma a la Ley de Expropiación asumimos el legítimo interés del Estado para expropiar bienes por causa de utilidad pública, pero también consideramos el derecho de los expropiados de ser plenamente resarcidos y defenderse ampliamente de cualquier arbitrariedad. La reforma llevada a cabo acusa algunos avances en el aspecto indemnizatorio y la posibilidad de escuchar previamente a quienes resulten afectados, pero es de signo negativo en cuanto a la inclusión de una nueva causa de utilidad pública, que buscando mayor celeridad en las expropiaciones, hace pasar como urgente lo que no necesariamente es, y casi anula la garantía de audiencia previa apenas introducida.

In the recent reform to the Law of Expropriation, we assume the State legitimate interest to expropriate goods because of public utility, but we also consider the right of expropriated people of being compensated and widely defending themselves against any arbitrary action. The made reform blames some advances in the indemnifying aspect and the possibility of previously listening to those who get affected, but it is a negative sign regarding the inclusion of a new public utility cause that, searching a faster way in the expropriations, makes to appear urgent what necessarily is not, and almost annuls the previous audience guarantee just introduced.

Sumario: Introducción / I. Expropiación, ocupación temporal y limitaciones de dominio / II. Una nueva causa de utilidad pública / III. La modificación del procedimiento / IV. Los sujetos pasivos de la expropiación / V. Las nuevas reglas aplicables a la indemnización / VI. El procedimiento judicial previsto en la Ley/ VII. Conclusiones / Bibliografía

Introducción

El viernes 5 de junio de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el que se reformó la Ley de Expropiación, aplicable en materia federal

* Profesores Investigadores del Departamento de Derecho, UAM-A

ALEGATOS 74 final corrección.indd 235 03/06/2010 10:08:19 a.m.

en nuestro país y de forma local, en el Distrito Federal. La reforma, en algunos casos modificó diversos aspectos de este ordenamiento legal, de entre los que destacan: la inclusión de una nueva causa de utilidad pública; la incorporación de la garantía de audiencia previa; la disminución del plazo legal para el pago de la indemnización; la posibilidad de que los sujetos afectados puedan exigir el pago daños y perjuicios; así como el reconocimiento de otros portadores de derechos legítimos y no ya únicamente del propietario, como eventuales destinatarios de la indemnización.

Del análisis del proceso legislativo que siguió la reforma se desprende que su propósito inicial fue darle mayor celeridad a las expropiaciones relacionadas con obras de infraestructura y prestación de servicios públicos, cuyo carácter, por lo general, no urgente, evitaba que pudieran ejecutarse de inmediato, ya que la ocupación se suspendía hasta en tanto no fuera resuelto el recurso de revocación o el amparo interpuesto por el propietario afectado. Esto, mediante la inclusión de una nueva causa de utilidad pública, comprendida en el catálogo de casos urgentes, respecto de los cuales no es procedente la suspensión.

No obstante, durante el proceso, particularmente a propósito del dictamen elaborado por las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos del Senado de la República, como Cámara de origen, que examinó diversas iniciativas presentadas por los senadores, se agregaron otras modificaciones que es preciso analizar con detenimiento para medir su impacto y trascendencia, no sólo en función del legítimo interés del Estado de contar con un procedimiento más ágil que le permita, a la brevedad posible, disponer de los inmuebles que requiera para cumplir con sus programas de obras e infraestructura, sino también de los particulares que resultan afectados por expropiaciones y que tradicionalmente no han recibido en nuestro país el trato justo y respetuoso de sus garantías que como gobernados deberían tener.

El análisis lo llevaremos a cabo desde la perspectiva de las expropiaciones que puede emprender la Federación, no así el Gobierno del Distrito Federal, pues aunque la Ley en la materia es aplicable a ambas, el procedimiento sufre verdaderas modificaciones en el segundo supuesto, al ser instrumentado por autoridades distintas, cuyas facultades están dispersas en el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Administración Pública de esa entidad, entre otros ordenamientos,[1] lo que ameritaría un estudio por separado. En todo caso, lo aquí expuesto en torno a la Federación, podrá ser correlacionado con el trabajo de los mismos autores, publicado en el número 65 de esta revista, intitulado "La integración del expediente técnico en el procedimiento expropiatorio para el Distrito Federal", lo que permitirá captar las diferencias entre uno y otro procedimiento.

---

[1] Otros ordenamientos locales que tienen que ver con expropiaciones en el Distrito Federal, son: la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, la Ley de Procedimiento Administrativo y el Reglamento Interior de la Administración Pública.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 236 03/06/2010 10:08:19 a.m.

I. Expropiación, ocupación temporal y limitaciones de dominio

Aunque el ordenamiento a que se refiere el presente estudio se denomina genéricamente Ley de Expropiación, no sólo regula esta figura jurídica, sino también otras dos instituciones aledañas a ella, como son la *ocupación temporal*, *total o parcial*, y las *limitaciones de dominio*.

La Ley federal no define a ninguna de ellas, ni siquiera a la expropiación, a diferencia de la correlativa del estado de Nuevo León, que de manera precisa denota a cada una. *La expropiación*, dice, es: "El procedimiento de derecho público, por el cual el Estado obrando unilateralmente, adquiere bienes de los particulares para el cumplimiento de un fin de utilidad pública y mediante indemnización";[2] la *ocupación temporal*: "el acto unilateral del Estado, por el cual se posesiona materialmente y en forma transitoria de un bien particular, totalmente o en parte, para satisfacer un requerimiento de utilidad pública y mediante el pago de la indemnización correspondiente";[3] y la *limitación de dominio*: "la privación permanente o temporal de la disposición de la propiedad, que el Estado, en forma unilateral, impone al propietario por causas de utilidad pública y mediante el pago de indemnización".[4]

Podríamos subrayar las diferencias entre estas tres figuras diciendo que la expropiación *extingue* el derecho de propiedad del titular afectado, en tanto que con la ocupación temporal y las limitaciones de dominio no sucede así, ya que el propietario lo sigue siendo, sólo que, en el primer caso se ve privado del uso y disfrute del bien, total o parcialmente, de manera transitoria; y en el segundo, pierde la facultad de disposición (de transmitir libremente la propiedad a cualquier otra persona), en forma temporal o permanente.[5]

Conviene tener presente la inclusión de la ocupación temporal y las limitaciones de dominio dentro de la Ley de Expropiación, ya que las reformas que analizaremos inciden en las tres de manera diferente, como es el caso del procedimiento que ahora se deberá seguir para declararlas, el cual consta de dos fases para la primera y sólo de una para las restantes, entre otras importantes distinciones. Pero aclaramos que, con la finalidad de evitar redundancias innecesarias, cuando nos refiramos en el curso de este trabajo solamente a la expropiación, estaremos comprendiendo también a la ocupación temporal y a las limitaciones de dominio, y únicamente cuando exista alguna distinción normativa entre ellas, será cuando aludamos expresamente a las dos últimas

---

[2] *V.* artículo 2º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública del Estado de Nuevo León.

[3] *Idem*.

[4] *Idem*.

[5] José G. Zúñiga Alegría y Juan A. Castillo López, "La integración del expediente técnico en el procedimiento expropiatorio para el Distrito Federal", *Alegatos*, núm. 65, UAM-A, ene-abr. 2007, México, p. 81.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 237 03/06/2010 10:08:19 a.m.

II. Una nueva causa de utilidad pública

La causa de utilidad pública constituye uno de los dos requisitos que por disposición del artículo 27 constitucional se deberán de observar en toda expropiación; el otro es la indemnización que se deberá de cubrir al afectado.[6] No obstante, la carta magna no define a la utilidad pública, sino que faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados, en sus respectivos ámbitos de competencia, a determinar los casos genéricos en que ésta exista, a fin de que de acuerdo con ellos la autoridad administrativa haga la declaratoria correspondiente.[7]

Para Gabino Fraga, la utilidad pública debe definirse en relación a la noción de atribuciones del Estado, "de tal modo de considerar que existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado."[8]

Si analizamos el artículo primero de la Ley de Expropiación en sus diversas fracciones, nos percatamos que lo que enlista como causas de utilidad pública son efectivamente *necesidades colectivas*, como los servicios, las obras, el abasto, la salubridad, la defensa nacional, etcétera, a partir de las cuales y frente a una necesidad social concreta, la autoridad administrativa puede llevar adelante una expropiación.

La presente Ley es de interés público y tiene por objeto establecer las causas de utilidad pública y regular los procedimientos, modalidades y ejecución de las expropiaciones.

El artículo primero fue reformado agregándole un primer párrafo que, antes de enunciar las causas de utilidad pública, expresa: "La presente Ley es de interés público y tiene por objeto establecer las causas de utilidad pública y regular los procedimientos, modalidades y ejecución de las expropiaciones"; precisión que nos parece inecesaria, pues aún cuando no se dijera expresamente es indudable que ya era una Ley de interés público al buscar satisfacer con ella intereses colectivos y no individuales y que, desde luego, su objeto no podía ser otro que establecer el marco legal secundario conforme al cual debían de llevarse a cabo las expropiaciones a cargo de la Federación. Pero lo que sí es trascendente es la inclusión de una nueva causa de utilidad pública, mediante la adición de la fracción III Bis a ese artículo, que establece:

---

[6] *V.* artículo 27, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos.

[7] *Ibid*., artículo 27, fracción VI, segundo párrafo.

[8] Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, 27ª ed., Porrúa, México, 1988, p. 383.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 238 03/06/2010 10:08:19 a.m.

Artículo 1º. (Primer párrafo).

Se consideran causas de utilidad pública:

I. a **III.** …

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. a **XII**…

Como tales, las obras de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos ya estaban consideradas como causas de utilidad pública en el artículo primero de la Ley, pues la fracción I se refiere a "El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;" la fracción II a "La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;" y la fracción III a "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;". No obstante, la nueva fracción III Bis va más allá de insistir en lo que ya antes estaba consagrado porque, por una parte, esta fracción fue incluida en el catálogo de *casos urgentes* del artículo octavo que posibilitan la ocupación inmediata de los bienes expropiados sin necesidad de esperar a que se resuelva el recurso eventualmente interpuesto por el propietario y, por la otra, la misma fracción no sólo alude a obras de infraestructura y servicios públicos, sino que las vincula a concesiones, contratos o "cualquier acto jurídico celebrado en términos de las disposiciones legales aplicables.", lógicamente, aunque no se precise, celebrados con particulares.

Desde la primera iniciativa de reforma a la Ley que se presentó en la Cámara de Senadores por un grupo de tres legisladores: uno del Partido Acción Nacional, otro del Partido de la Revolución Democrática, y uno más del Partido Revolucionario Institucional,[9] se hizo evidente que la finalidad era darle mayor celeridad a los procedimientos expropiatorios que tuvieran por objeto la construcción de infraestructura, para lo cual proponían precisamente incluir esta causal en el compendio de casos urgentes, que posibilitara la ocupación inmediata de los inmuebles requeridos. De hecho, se trató de la única modificación propuesta en esta iniciativa, que más tarde, al ser dictaminada conjuntamente con otras cuatro por las Comisiones Unidas de

[9] Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X del artículo 1º de la Ley de Expropiación, presentada por los senadores Ricardo García Cervantes, Tomás Torres Mercado y Fernando Castro Trenti, integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Revolucionario Institucional, respectivamente, el 17 de febrero de 2009.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 239 03/06/2010 10:08:19 a.m.

Gobernación y de Estudios Legislativos del Senado de la República, constituyó el eje de las discusiones y de las reformas finalmente aprobadas.

Con anterioridad, el recurso previsto por la Ley para combatir la declaratoria de expropiación era el de *revocación*, que suspendía la ocupación de los bienes hasta en tanto no se dictara resolución; empero, la suspensión no procedía, de acuerdo con el artículo octavo, tratándose de las causas de utilidad pública urgentes, contempladas en las fracciones V, VI y X del artículo primero, relativas a "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;" "Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;" y "Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;" respectivamente, pues en estos casos el ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podía ordenar la *ocupación* de los bienes objeto de la expropiación.

En lugar de optar por el recurso de revocación, el afectado podía promover juicio de amparo indirecto ante el Juez de Distrito, pudiendo obtener también la suspensión del acto reclamado, a menos que se tratara de alguno de los casos urgentes antes mencionados. Incluso, habiendo optado primero por la revocación, podía promover después el amparo si había obtenido una resolución desfavorable. En este caso, podía mantener la suspensión durante todo el trayecto, a menos que se tratara de alguno de los casos urgentes previstos en la Ley.

La reforma derogó el recurso de revocación y el único medio de defensa ahora para el expropiado es el *juicio de amparo*, lo que será explicado más adelante, ya que esto implicó la modificación de todo el procedimiento expropiatorio. Lo que importa destacar por ahora es que se mantiene la posibilidad de obtener la suspensión, excepto para los casos urgentes, dentro de los cuales fue incluida la nueva fracción III Bis del artículo primero.

Lo anterior no se justifica si partimos de que los supuestos de urgencia inicialmente previstos se relacionan con necesidades fortuitas en caso de guerra, trastornos interiores, epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones, etcétera, mientras que la fracción recientemente incluida es de naturaleza diferente, por mas que los legisladores hayan basado su inclusión en la necesidad que tiene el país de ejecutar obras públicas para la reactivación de la economía y la generación de empleos: En el primer caso no puede haber dilaciones, mientras que en el segundo es posible esperar hasta que haya una resolución que niegue la razón al afectado, sobre todo si se considera que la virtud de una Ley de expropiación reside en el equilibrio que debe guardar el legítimo interés del Estado de expropiar por causa de utilidad pública, con el no menos atendible del propietario, de poder defenderse ampliamente de cualquier arbitrariedad. Además, se debe tener presente que el grueso de las ex-

ALEGATOS 74 final corrección.indd 240 03/06/2010 10:08:19 a.m.

En cuanto a la vinculación de las obras y los servicios públicos, que constituyen la substancia de la nueva causa de utilidad pública, con concesiones y contratos, que lógicamente sólo pueden ser otorgados a favor de particulares.

propiaciones se relacionan con las obras y los servicios públicos y que al incluirlas a todas ellas en el catálogo de casos urgentes, la suspensión dejará de ser la regla para convertirse en una excepción que pocas veces se dará.

En cuanto a la vinculación de las obras y los servicios públicos, que constituyen la substancia de la nueva causa de utilidad pública, con concesiones y contratos, que lógicamente sólo pueden ser otorgados a favor de particulares, llama la atención que en ningún momento del proceso legislativo se pusiera énfasis en ello, mucho menos que se argumentara. El ostracismo existió, tanto en la Cámara de Senadores, que fue la de origen, como en la de Diputados, que fungió como revisora. Tanto en las iniciativas, como en los dictámenes y las discusiones, sólo se aludió a la necesidad de que la construcción de tales obras de infraestructura pudiera llevarse a cabo con celeridad, lo que no nos parece una omisión casual, sino algo premeditado para que pasara inadvertido el beneficio que estarían obteniendo en este caso los grandes intereses privados de la economía y no el Estado.

Como así lo señalamos, en las diversas fracciones del artículo primero de la Ley ya estaba prevista como causa de utilidad pública cualquier obra pública que se quisiera realizar; lo que no existía era su *nexo expreso* con concesiones o contratos a particulares. Esto no implicaba que en la práctica no se recurriera a la expropiación para realizar obras que después serán concesionadas para su operación; sin embargo, lo que se buscó con la reforma fue evitar en el futuro cualquier cuestionamiento legal a esta práctica, que por lo demás está firmemente arraigada en el modelo económico

ALEGATOS 74 final corrección.indd 241 03/06/2010 10:08:19 a.m.

que se ha seguido en nuestro país desde hace más de dos décadas, no obstante que muchas concesiones hayan demostrado su fracaso al ser primero otorgadas, después rescatadas con dinero público al haber quebrado y, más tarde, vueltas a otorgar.[10]

III. La modificación del procedimiento

Previamente a la reforma, el procedimiento expropiatorio se desenvolvía en una *sola fase* que constaba de la integración del expediente técnico a cargo de la secretaría de estado competente; la declaratoria de utilidad pública realizada mediante decreto por el ejecutivo Federal, que podía combatirse mediante el recurso de revocación previsto en la Ley o a través del juicio de amparo, la notificación al propietario y la ejecución.

Ahora la reforma ha segmentado al procedimiento en *dos fases*: una primera, en la que tiene lugar la integración del expediente técnico, la declaratoria de utilidad pública emitida por la secretaría de estado competente; su publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como en un diario de la localidad de que se trate, la notificación personal "a los titulares de los bienes y derechos que resultarían afectados"; la audiencia previa a estos mismos sujetos; la resolución en que se confirme, modifique o revoque la declaratoria —que ahora sólo podrá ser combatida mediante el juicio de amparo—[11]. Y una segunda fase, en la que se decreta la expropiación por el Ejecutivo Federal; también se publica en el Diario Oficial de la Federación; se notifica personalmente a los afectados, dándoles a conocer el avalúo en que se fije el monto de la indemnización, y la ejecución del decreto.[12]

El propósito de lo anterior fue que, antes de que se decrete la expropiación por el presidente de la República y después de la notificación de la declaratoria de utilidad pública a los afectados, estos dispongan del término de quince días para acudir ante la secretaría de estado responsable a manifestar lo que a su derecho convenga y presenten las pruebas que estimen pertinentes.[13] A decir de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos del Senado de la República, se trató de de incorporar la *garantía de audiencia previa* al procedimiento expropiatorio, a fin de armonizarlo con la nueva jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia

---

[10] Entre septiembre de 1995 y finales de 1999, el Gobierno Federal instrumentó dos grandes programas de rescate bancario, cuyo costo supera los 100 mil millones de dólares: el de intervención, liquidación y fusión de muchas de las instituciones que habían sido reprivatizadas entre 1991 y 1992, y el denominado Programa de Capitalización y Compra de Cartera Vencida. Al respecto, *Cf.* www.jornada.unam.mx/2004/12/20/003n1sec.html. Por otra parte, en 1997 rescató, por problemas financieros, 23 de las 52 autopistas concesionadas, asumiendo un adeudo de 57.5 mil millones de pesos. *Cf.* Programa de Rescate Carretero (FARAC), del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, julio de 2007.

[11] *V.* artículo 2º, fracciones I-VI de la Ley de Expropiación.

[12] *Ibid*., artículos 2º, fracción VII, 4º y 7º.

[13] *Ibid*., artículo 2º, fracción III.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 242 03/06/2010 10:08:20 a.m.

de la Nación, que modificó, en enero de 2006, el criterio que había sostenido desde la Constitución de 1917 y hasta ese entonces, de que la citada garantía no regía en materia de expropiación.[14]

En virtud de las manifestaciones de los interesados, la secretaría de estado deberá de de citar a una audiencia para el desahogo de pruebas dentro de los ocho días siguientes, concluido lo cual otorgará un plazo de tres días para presentar alegatos de manera escrita. Finalmente, dictará resolución en un plazo de diez días, para confirmar, modificar o revocar la declaratoria de utilidad pública.[15]

El inicio de la segunda fase del procedimiento, consistente en la expedición del decreto de expropiación por el ejecutivo Federal, tiene lugar cuando la resolución confirme o solamente modifique la declaratoria de utilidad pública. En este caso, el presidente de la República dispondrá de treinta días hábiles posteriores a la fecha en que aquélla se haya dictado, transcurridos los cuales sin que se haya emitido el decreto, la declaratoria quedará sin efecto.[16]

Como lo señalamos, la resolución dictada por la autoridad administrativa sólo podrá ser combatida mediante el juicio de amparo. En este caso, el plazo de treinta días de que dispone el Ejecutivo Federal para emitir el decreto de expropiación se interrumpirá, hasta en tanto aquél se resuelva.[17] El decreto del Ejecutivo Federal también podrá impugnarse mediante el juicio de amparo, pero sólo será para combatir vicios del propio decreto y no de la expropiación en sí, pues para este último objeto está el amparo en contra de la resolución que dicte la autoridad administrativa.

La incorporación de la audiencia previa al procedimiento expropiatorio, que puede ser vista como un importante avance en el respeto de las garantías de los expropiados, está, sin embargo sujeta a importantes *excepciones* que prácticamente la nulifican, ya que no procede tratándose de las *expropiaciones urgentes* que antes hemos explicado —donde se incluye la nueva fracción III Bis del artículo primero—, ni tampoco en los casos en que se ordene la ocupación temporal o alguna limitación de dominio.[18] En estos supuestos, que materialmente serán todos, el procedimiento seguirá siendo de fase única, sin garantía de audiencia previa. Incluso, el artículo octavo de la Ley, que es el que dispone esto, contiene al final una enigmática frase que hace pensar que no sólo cuando se trate de una expropiación urgente no aplicará la garantía de audiencia previa, sino que no aplicará en ningún caso de expropiación. El texto, es el siguiente:

---

[14] *Cf.* Dictamen con proyecto de decreto de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos del Senado de la República, de fecha 23 de abril de 2009, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Expropiación.

[15] *V.* artículo 2º, fracciones IV y V de la Ley de Expropiación.

[16] *Ibid.*, artículo 2º, fracción VII.

[17] *Idem*.

[18] *V.* artículos 7º y 8º de la Ley de Expropiación.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 243 03/06/2010 10:08:20 a.m.

> **Artículo 8º.** En los casos a que se refieren las fracciones III Bis, V y X del artículo 1º de esta Ley, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria de utilidad pública, decretará la expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio y ordenará la ejecución inmediata de la medida de que se trate. Tratándose de la expropiación, no será aplicable lo dispuesto en las fracciones III a VII del artículo 2º de esta Ley.[19]

Las fracciones III a VII de la Ley se refieren precisamente a la garantía de audiencia previa; sin embargo, de resultar inaplicable esta a cualquier expropiación, no habría ningún supuesto en que pudiera ser instrumentada, porque la ocupación temporal y las limitaciones de dominio quedan expresamente excluidas de su aplicación. Creemos que no es este el caso, ya que el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores[20] sólo se refiere a las expropiaciones urgentes, a la ocupación temporal y a las limitaciones de dominio como aquellos casos en que no aplicará la citada garantía, no obstante, el párrafo que se comenta es revelador del presumible propósito de los legisladores de quitar con una mano lo que con la otra se estaba otorgando; en este caso, la garantía de audiencia previa.

Por último, hay que señalar que tratándose de expropiaciones urgentes, cuyo procedimiento consta de una sola fase, el juicio de amparo sólo procederá en contra del decreto respectivo,[21] sin que dicho medio de defensa pueda suspender la medida impuesta.[22] En el mismo supuesto de una sola fase están la ocupación temporal y las limitaciones de dominio, con la diferencia de que si no son urgentes, podrán suspenderse mientras el amparo se resuelve.

IV. Los sujetos pasivos de la expropiación

Por sujetos o sujeto pasivo de la expropiación, a quien también se le puede denominar *afectado*, entendemos: "la persona sujeta a soportar el ejercicio de la potestad de expropiación, aquel sobre cuyos derechos recae la expropiación."[23] Con anterioridad a la reforma este sujeto lo era exclusivamente *el propietario*; en varios de sus artículos la Ley se refería a él, y si bien existía una mención genérica a "los interesados",[24] la

---

19 Las cursivas son nuestras.

20 Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos del Senado de la República, *op. cit.*, nota 14.

21 *V.* artículo 8º, segundo párrafo de la Ley de Expropiación.

22 *Ibid.*, párrafo tercero.

23 Eduardo García de Enterría, *Los principios de la nueva ley de expropiación forzosa: potestad expropiatoria, garantía patrimonial, responsabilidad civil de la administración*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, p. 49. (Colección de Estudios de Administración, 7).

24 *V.* artículo 4º de la Ley de Expropiación, anterior a la reforma.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 244 03/06/2010 10:08:20 a.m.

jurisprudencia había optado por acotar el término y atribuirlo sólo al titular del derecho de propiedad.[25] Hoy en día, el artículo 2º, fracción II se refiere a los "titulares de los bienes y derechos que resultarían afectados (con la expropiación)", el artículo 4º, en su tercer párrafo, a "Los propietarios e interesados legítimos", y el artículo 6º a los "titulares legítimos del bien o derecho". Por ello es importante en este punto determinar si la Ley reformada se refiere a otros sujetos distintos del propietario, cuáles son, así como la intervención que pueden tener durante el procedimiento y su derecho a la indemnización.

No parece casual la variación de términos para referirse al sujeto pasivo ensayada en la reforma a la Ley, ya que si no hubiera existido la intención de cambiar la fórmula anterior hubiera bastado con respetar su contenido original. En virtud de la modificación es claro que ahora, además de la mención expresa al propietario, se alude a otros sujetos pasivos de la expropiación.

Por ello es importante en este punto determinar si la Ley reformada se refiere a otros sujetos distintos del propietario, cuáles son, así como la intervención que pueden tener durante el procedimiento y su derecho a la indemnización.

Al referirse el artículo 2º, fracción II, a los "titulares de los bienes y derechos que resultarían afectados", en primer lugar describe al propietario como titular de la cosa o bien objeto de expropiación y al mismo tiempo titular del derecho de propiedad, pero también a otros portadores de derechos sobre la cosa, ya sean estos últimos *reales*, como, por ejemplo, el usufructo y la hipoteca, o *personales*, como el arrendamiento, pues todos ellos resultarían afectados con la expropiación.

El artículo 6º no presenta mayor dificultad para su interpretación, ya que con la expresión "titulares legítimos del bien o derecho", se refiere a no dudar a los mismos sujetos del artículo 2º. Es diferente respecto del tercer párrafo del artículo 4º, pues alude a "Los propietarios e interesados legítimos". El problema es respecto de los *interesados legítimos* en la expropiación, ya que la propia Ley no los define y hasta donde sabemos no existe antecedente alguno al respecto en nuestro derecho.

El referente que encontramos proviene del derecho español, cuyo artículo primero de la Ley de Expropiación Forzosa, al especificar el objeto de la potestad expropiatoria, dice que pueden serlo: "La propiedad privada… derechos e intereses patrimoniales legítimos". Desde luego aquí la definición del objeto sirve también para determinar a los sujetos, lo que no sucede con nuestra Ley, pues omite definir expresamente al objeto de la potestad expropiatoria. Independientemente de ello creemos que es válido, como lo hace la doctrina española, interpretar *intereses e*

[25] Martín Díaz y Díaz, "Tres contextos nacionales para la expropiación forzosa", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 16, México, 1992, p. 215.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 245 03/06/2010 10:08:20 a.m.

interesados legítimos por contraposición a *titulares de derechos*.[26] En este sentido, la jurisprudencia de aquel país ha determinado como interés legítimo el que tiene el *precarista*,[27] es decir, aquel sujeto que no es titular de un derecho real o personal sobre la cosa objeto de expropiación, pero que no obstante realiza actos de uso y aprovechamiento sobre ella.

En nuestro caso, en lugar del de *precarista* nos resulta más cercano el concepto de *poseedor en concepto de dueño*, a quien a falta de mención expresa en la Ley, la jurisprudencia había negado la categoría de sujeto pasivo,[28] cometiéndose, merced a ello, numerosas injusticias, ya que quien había adquirido sin observar las formalidades de Ley no podía acreditar el carácter de propietario y por tanto no podía combatir el acto expropiatorio ni aspirar a una indemnización.

Ahora, con la reforma parece plausible seguir el ejemplo español e incluir al poseedor en concepto de dueño en la noción de *interesado legítimo*, lo que de ninguna manera sería inusitado, pues a diferencia de la Ley federal, algunas Leyes estatales en nuestro país, sin necesidad de recurrir a esa expresión se refieren literalmente al poseedor en concepto de dueño como sujeto pasivo de la expropiación. Es el caso de las Leyes de expropiación de los estados de Nuevo León,[29] Campeche,[30] Guanajuato,[31] Baja California,[32] Estado de México[33] y Tlaxcala.[34]

En torno a lo anterior, cabe hacer la acotación de que el poseedor en concepto de dueño sólo podrá ser admitido como sujeto pasivo de la expropiación, cuando no exista propietario del bien afectado; existiendo éste el primero deberá de quedar descartado, ya que su carácter de poseedor, que le hubiera permitido convertirse en propietario acudiendo a la figura legal de la prescripción positiva, se vio interrumpido por la expropiación y por tanto deberá de ceder frente a un derecho de mayor rango como es el de propiedad.

Sin embargo, el tratamiento que da la Ley federal, ahora reformada a los sujetos pasivos distintos del propietario es deficiente; al abordarlos conjuntamente con este último, no queda clara la participación específica que pueden tener dentro del procedimiento. De lo preceptuado por los artículos 2º, fracción II y 4º, tercer párrafo,

---

[26] Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, t. II, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1990, pp. 210-211.

[27] *Idem*.

[28] Martín Díaz y Díaz, *op. cit.*, nota 25.

[29] *V.* artículo 14 de la Ley de Expropiación por Causa…, *op. cit.*

[30] *V.* artículo 14 de la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche.

[31] *V.* artículo 21 de la Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato.

[32] *V.* artículos 4º, fracción VI y 13 de la Ley de Expropiación para el Estado de Baja California.

[33] *V.* artículo 14, fracción I de la Ley de Expropiación para el Estado de México.

[34] *V.* artículo 13 de la Ley de Expropiación del Estado de Tlaxcala.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 246 03/06/2010 10:08:21 a.m.

Ahora bien, una cuestión que surge aquí es el de si los sujetos aludidos tienen derecho a una indemnización independiente o si deben ser resarcidos del monto asignado al propietario o poseedor originario.

se desprende que también deberán de ser notificados personalmente, tanto de la declaratoria de utilidad pública como del decreto que en su caso se llegue a expedir; empero, no se dice puntualmente para qué efectos podrían comparecer.

Es evidente que tanto el propietario como el poseedor originario podrían comparecer para oponerse a la declaratoria de utilidad pública, ofrecer pruebas, alegar e incluso combatir mediante el juicio de amparo si la resolución que se dicte es desfavorable, lo que eventualmente puede tener como resultado la revocación de la declaratoria emitida. Posteriormente, al ser expedido el decreto por el presidente de la República, podrán apersonarse para solicitar la indemnización que les corresponda o combatir su monto.

Es diferente tratándose de los demás sujetos que sólo cuentan con un derecho real o personal distinto al de propiedad o posesión originaria. Los arriba mencionados: acreedores hipotecarios, usufructuarios o arrendatarios; porque estos no estarían legitimados para combatir la declaratoria de utilidad pública, sino exclusivamente para solicitar la parte de la indemnización que legalmente les pudiera corresponder. Esto es así porque ninguno tiene la facultad de disponer del bien sobre el que recae su derecho y eventualmente el propietario o poseedor originarios, que sí tiene ese poder, podrían estar de acuerdo en que la expropiación se lleve a cabo, a lo cual no podría oponerse titulares con derechos de inferior rango o jerarquía.

Ahora bien, una cuestión que surge aquí es el de si los sujetos aludidos tienen derecho a una indemnización independiente o si deben ser resarcidos del monto asignado al propietario o poseedor originario. La Ley que analizamos es omisa al respecto, no así la del estado de Nuevo León, que se refiere a gravámenes impuestos en garantía de créditos a favor de terceras personas (hipoteca o prenda), quienes tienen derecho a solicitar el pago de sus créditos con el importe de la indemnización que se deba pagar al afectado (propietario o poseedor originario).[35] También alude a derechos adquiridos sobre los bienes objeto de expropiación, derivados de situaciones posesoras, así fueren con el carácter de no originales (arrendamiento, usufructo, etcétera), cuyos titulares tienen derecho a que se les indemnice, se en-

[35] *Ibid*., artículo 11.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 247 03/06/2010 10:08:21 a.m.

tiende que de manera independiente, por las inversiones legítimas que demostraren haber realizado sobre tales bienes y los posibles perjuicios que se les causen por la expropiación.[36]

La salida nos parece plausible, ya que los acreedores hipotecarios o prendarios lo son del propietario directamente o de un tercero con consentimiento de aquél, quienes responden del adeudo mediante el gravamen impuesto al bien que les pertenece. Por tanto, en caso de expropiación el Estado no tendría porqué responder por deudas ajenas. Es diferente tratándose de derechos como el arrendamiento o el usufructo, respecto de los cuales el propietario no es deudor pecuniario de los titulares y no tiene porqué indemnizarlos, máxime que el acto expropiatorio es ajeno a su voluntad.

Por último, existiendo la posibilidad de conflicto entre los propios sujetos pasivos, fue atingente la reforma al artículo 6º de la Ley, que ahora expresa:

> **Artículo 6º.** De cuestionarse la titularidad del bien o derecho expropiado, la indemnización correspondiente será depositada y puesta a disposición de la autoridad que conozca del recurso respectivo, para que la asigne a quienes resulten titulares legítimos del bien o derecho, en los montos que corresponda.

Sin pretender ser exhaustivos, pero partiendo de los sujetos involucrados, estimamos que se pueden presentar las siguientes combinaciones litigiosas en torno a la indemnización: entre aquellos sujetos que afirmen ser propietarios; entre los que sostengan ser poseedores originarios; entre propietarios y poseedores en concepto de dueños; y entre propietarios o poseedores originarios con acreedores hipotecarios o pignoraticios. No cabe la posibilidad de conflicto entre propietarios o poseedores en concepto de dueño con arrendatarios o usufructuarios, ya que, según lo explicamos antes, estos deberían de tener derecho a una indemnización independiente. Pero sí cabe la posibilidad de conflicto entre quienes se digan arrendatarios o usufructuarios, cuando su derecho se excluya mutuamente.

Al presentarse alguno de estos casos, no será la autoridad expropiante a la que le corresponda decidir, sino al *juez de lo civil*. La autoridad de la expropiación cumplirá con poner a disposición de éste el importe de la indemnización para que lo asigne a quienes acrediten su derecho, en los montos que a cada uno corresponda.

V. Las nuevas reglas aplicables a la indemnización

La indemnización es, a no dudar, la cuestión más sensible en materia de expropiación para los sujetos pasivos de la medida; dependiendo de cómo sea normada resultará que la privación patrimonial se convierta en algo cercano a la confiscación

[36] *Ibid*., artículo 16.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 248 03/06/2010 10:08:21 a.m.

o al despojo, o simple trasmutación de la titularidad de un derecho en su equivalente monetario.[37] Con la reforma, este aspecto ha sido objeto de múltiples variaciones de forma y contenido, algunas de las cuales colocan a los expropiados en condiciones más favorables de las que gozaban con anterioridad:

En primer lugar, junto con la notificación del decreto de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, a los afectados deberá de dárseles a conocer el avalúo en que se fije su monto,[38] aspecto que no estaba previsto con anterioridad y que dejaba en la más absoluta discrecionalidad de las autoridades la elección del momento en que lo harían, restando con ello un valioso tiempo a los involucrados en la preparación de su eventual defensa frente a un aspecto de tanta trascendencia.

En segundo lugar, disminuyó el plazo de pago, de un año, a cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la publicación del decreto respectivo.[39] De hecho, una de las iniciativas que se refería a este punto, de las analizadas por las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos del Senado de la República, proponía una reducción no tan radical, sino sólo a noventa días:[40] el doble de lo que finalmente se aprobó. Aquí es pertinente mencionar que el plazo indemnizatorio se ha venido reduciendo paulatinamente en los últimos tiempos. Inicialmente, la Ley de Expropiación de 1936 (vigente), lo fijaba hasta en diez años; posteriormente, mediante la reforma efectuada en 1993, que en el marco de las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá buscaba brindar mayores seguridades a los inversionistas de esos países frente a eventuales expropiaciones de sus bienes en el nuestro, lo redujo a un año; y dicho sea de paso, esta reforma también modificó el parámetro para determinar la indemnización de los inmuebles, del valor catastral, al valor comercial de los mismos, sin que el precio fijado pueda ser inferior al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras. Hoy, el plazo para cubrir la indemnización es de sólo cuarenta y cinco días hábiles.

En tercer lugar, la reforma al artículo 20 supeditó la ocupación del bien o la disposición del derecho objeto de la expropiación al pago de la indemnización fijada en el avalúo, salvo que se trate de algún caso urgente enunciado en el artículo 8º de la Ley, pues en éstos la ocupación se puede llevar a cabo de inmediato, según vimos, dejando el pago para después, pero siempre dentro del término de cuarenta y cinco días previsto en el mismo artículo 20. Antes esto no era así, ya que, incluso en los casos no urgentes, la ocupación o disposición del derecho se podían llevar a cabo sin el pago de la indemnización, que podía hacerse dentro del término de un año.

---

37 Germán Fernández del Castillo, *La propiedad y la expropiación en el derecho mexicano actual*, Escuela Libre de Derecho, México, 1987, pp. 87-101.

38 Véase, artículo 4º de la Ley de Expropiación.

39 *Ibid*., artículo 20.

40 Iniciativa con Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 20 de la Ley de Expropiación, presentado por el Senador Rafael Moreno Valle, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, el día 3 de mayo de 2007.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 249 03/06/2010 10:08:21 a.m.

Por esta razón es positiva la reforma, que procura mayor equidad al acercar ambos momentos: la ocupación con el pago, a semejanza de lo que sucede con cualquier transacción comercial que se realice entre particulares.

Y en cuarto y último lugar, se estableció la posibilidad de que los sujetos pasivos puedan exigir el pago de *daños y perjuicios* asociados a la expropiación, a la ocupación temporal o a la limitación de dominio que se haya impuesto,[41] lo que de inicio puede juzgarse como un paso adelante en el resarcimiento pleno de los afectados, pero que ante la insuficiencia de los nuevos parámetros legales estará sujeto para un juicio definitivo a los resultados concretos de su aplicación por las autoridades involucradas, especialmente por el Poder Judicial.

En efecto, ni la Constitución de 1917, ni la Ley reglamentaria (ésta, hasta antes de la reforma de que damos cuenta), se referían a concepto alguno distinto al estricto valor de los bienes involucrados para determinar la indemnización debida al afectado. Esto, combinado con el valor catastral que debía aplicarse a los inmuebles (normalmente inferior que el valor comercial), y el plazo de hasta diez años para el pago, colocaban a la expropiación en los linderos, por cierto, legalmente prohibidos, de la confiscación.

En la década de los noventa, Martín Díaz y Díaz dio cuenta, mediante el análisis comparativo de los regímenes expropiatorios de España, Argentina y México, hasta qué punto nuestro país acusaba el mayor atraso en la materia.[42] Se desprende de este estudio que mientras en los dos primeros países su marco normativo y su jurisprudencia tendían a resarcir plenamente al expropiado, colocándolo en una situación idéntica a la que tenía antes de la afectación, en México "es imposible que un expropiado pueda ver resarcidos sus intereses patrimoniales en forma cabal; la expropiación implica siempre un detrimento para el afectado… en México la expropiación sí merma de manera real a la propiedad como institución, ya que los cauces garantistas de la Ley no son suficientes para resarcir satisfactoriamente por la afectación. El margen de esa insuficiencia es lo que la expropiación resta al derecho de propiedad."[43]

Con la reciente reforma, que se suma a la efectuada en 1993, se abre el cauce para que las cosas puedan ser diferentes. Pero veamos cuales pueden ser los alcances de la última modificación legal: toda vez que la Ley no define los daños y perjuicios, resulta procedente acudir al Código Civil Federal, que establece:

> **Artículo 2108.** Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.
>
> **Artículo 2109.** Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

---

41 *V.* artículos 5º y 20 de la Ley de Expropiación.

42 Martín Díaz y Díaz, *op. cit.*, nota 25, pp. 224-233.

43 *Ibid.*, p. 233.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 250 03/06/2010 10:08:21 a.m.

Desde luego, en el caso de la expropiación no estaríamos en presencia del incumplimiento de ninguna obligación, sino de un acto de autoridad fundado en la Ley; por tanto, diríamos que el daño es la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio y, el perjuicio, la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido; ambas, a consecuencia de la medida expropiatoria llevada a cabo. Pero los dispositivos transcritos deben de ser matizados por lo dispuesto en el diverso artículo 2110 del mismo Código, que dispone:

> **Artículo 2110.** Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse.

Debe considerarse que la expropiación puede recaer, no sólo sobre bienes inmuebles, sino también sobre muebles y aún derechos sin objeto material, como los derechos de autor o la propiedad industrial.

Debe considerarse que la expropiación puede recaer, no sólo sobre bienes inmuebles, sino también sobre muebles y aún derechos sin objeto material, como los derechos de autor o la propiedad industrial, lo que vuelve sumamente compleja la tarea de teorizar sobre la aplicación de los nuevos conceptos introducidos en la Ley, pero se podría afirmar que puede existir daño, no contemplado en la parte substancial de la indemnización, cuando se expropia, por ejemplo, sólo una parte de un bien inmueble y el valor de la restante cae por debajo del que le correspondía en la unidad. Por el contrario, no lo habría, si al mudarse de domicilio el propietario del inmueble expropiado sufre la destrucción de sus bienes muebles a consecuencia de la volcadura e incendio del camión de mudanzas, pues aquí la pérdida no sería una consecuencia directa e inmediata de la expropiación, sino del siniestro del vehículo.

Otros ejemplos de daños que pueden ser extrapolados a nuestro régimen y que refiere Martín Díaz y Díaz, han sido considerados por la jurisprudencia española para el caso de traslado de empresas o negocios que sufrieron la expropiación de los inmuebles en que se alojaban, son: gastos de mudanza, de adecuación del nuevo recinto, y liquidaciones de sueldos al personal durante el período de interrupción de actividades.[44]

En cuanto a perjuicios, podemos remitirnos al mismo contexto español arriba referido, en el que se contempla la pérdida temporal de ganancias de las empresas o negocios afectados por la medida,[45] pues, indiscutiblemente, esto podría ser una consecuencia inmediata y directa de la expropiación que se lleve a cabo.

---

[44] *Ibid*., p. 230.

[45] *Idem*.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 251 03/06/2010 10:08:21 a.m.

Pero como lo señalamos al principio, ante la parquedad de la Ley, que no arroja mayores luces sobre el alcance de los nuevos conceptos indemnizatorios, será el Poder Judicial quien diga la última palabra al respecto, en cada caso concreto que sea sometido a su consideración. Esto, dentro del procedimiento que enseguida abordaremos.

VI. El procedimiento judicial previsto en la Ley

De conformidad con el artículo 27, fracción VI, de la Constitución, el procedimiento judicial es aplicable para determinar el aumento de valor o demérito de los inmuebles, debido a mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la asignación de su valor fiscal o catastral (valor que de acuerdo con ella, aún hoy en día, es el que deberá de tomarse en cuenta para fines de indemnización), así como para establecer el valor de los bienes cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas (muebles o derechos).

En su origen, la Ley de Expropiación, además de prever dicho procedimiento para lo expresamente establecido en la Constitución, lo hizo extensivo para determinar el monto de la indemnización en el caso de ocupaciones temporales y limitaciones de dominio. Pero en 1993, sin modificación alguna a la Carta Magna, el artículo 10 de la Ley fue modificado para establecer:

> **Artículo 10.** El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

De la interpretación de este artículo se desprende que el procedimiento judicial dejó de ser aplicable para determinar el aumento de valor o demérito de los inmuebles debido a mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la asignación de su valor fiscal o catastral, pues el determinante para fijar el monto de la indemnización ya no sería éste, sino el de de un avalúo comercial basado en el valor presente y total de un bien, incluyendo las mejoras y deterioros que en el pasado hubiera podido experimentar. También dejó de ser aplicable para establecer el precio de los objetos cuyo valor no estuviera fijado en las oficinas rentísticas, ya que el criterio adoptado para todo tipo de bienes es precisamente el del avalúo comercial. Así, después de la reforma de 1993, este procedimiento sólo siguió vigente para determinar el monto de la indemnización en el caso de ocupaciones temporales y limitaciones de dominio.

Hoy en día, por disposición expresa del artículo 5º de la Ley, el procedimiento judicial tiene como único objeto "controvertir el monto de la indemnización y, en su caso, exigir el pago de daños y perjuicios" —se entiende que en cualquiera de los supuestos de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio—; lo que significa que tratándose de expropiación e independientemente del tipo de bie-

ALEGATOS 74 final corrección.indd 252 03/06/2010 10:08:21 a.m.

nes sobre los que recaiga, la indemnización se fijará inicialmente mediante avalúo comercial a cargo de la autoridad administrativa.[46] Sin embargo, no queda claro que esto último deba ser así cuando se trate de ocupación temporal o de limitación de dominio, ya que no fue derogado el artículo 18 que ordena que en tales supuestos la indemnización se fije dentro del procedimiento judicial.

Consideramos que con independencia de esa omisión legislativa, aún en el caso de las dos medidas arriba mencionadas, la indemnización deberá de fijarse mediante avalúo comercial practicado por la autoridad administrativa, dejando al procedimiento judicial únicamente la eventual controversia sobre su monto, y el pago de daños y perjuicios. Debe ser así porque de acuerdo con el artículo 4º de la Ley, al notificar personalmente a los sujetos pasivos de la expropiación, de la ocupación temporal o la limitación de dominio el decreto respectivo expedido por el ejecutivo Federal, también se les deberá de notificar el avalúo en el que se fije el monto de la indemnización, lo que no sería posible hacer si en el caso de medidas distintas a la expropiación la indemnización se determinara conforme al procedimiento judicial que, como veremos enseguida, sólo puede iniciar después de dicha notificación.

El procedimiento, cuya substancia está dada por los dictámenes periciales que dentro de él se deberán de rendir, puede ser iniciado ante el juez de distrito competente en materia federal por los sujetos pasivos de la expropiación, de la ocupación temporal o la limitación de dominio, dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del decreto correspondiente.[47]

En este caso, el juez señalará a las partes: actora (sujeto pasivo) y demandada (Ministerio Público Federal), un término de tres días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designarlos él en rebeldía, si aquéllas no lo hacen.[48] También las prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia, haciéndoles saber que si no lo hacen, lo hará él.[49]

Los peritos de las partes deberán de rendir su dictamen dentro del plazo fijado por el juez, el cual no excederá de sesenta días.[50] Rendidos los dictámenes, cabe la posibilidad de que sean discrepantes. En tal supuesto, el juez recurrirá, a la intervención del perito tercero, quien dictaminará dentro del plazo que se le fije, que no excederá de treinta días.[51] En vista de los dictámenes de los peritos, el juez resolverá dentro del término de diez días, lo que estime procedente.

Contra la resolución judicial no procede ningún recurso, según lo dispone el artículo 17 de la Ley. No obstante, debemos estimar que este ordenamiento se refiere

---

46 *V.* artículo 143, fracción VII de la Ley General de Bienes Nacionales.

47 *V.* artículo 5º de la Ley de Expropiación.

48 *Ibid*., artículo 11.

49 *Idem*.

50 *Ibid*., artículo 15.

51 *Ibid*., artículo 16.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 253 03/06/2010 10:08:21 a.m.

a recursos ordinarios, no así al medio extraordinario del amparo, a través del cual podría, desde luego, combatirse la resolución emitida.[52]

El procedimiento lo hemos descrito conforme a las disposiciones contenidas en la Ley de Expropiación; sin embargo, cabe señalar que en su Libro Tercero, Título Primero, Capítulo IV, el Código Federal de Procedimientos Civiles regula el denominado: "Procedimiento de avalúo en los casos de expropiación", que en cierta medida entra en contradicción con las reglas previstas por la Ley. Por ejemplo, mientras, según mencionamos, la Ley establece que serán los sujetos pasivos quienes acudan ante el juez en los casos que así proceda y que en vista de ello éste señalará a las partes el término de tres días para que designen peritos, el Código dispone que sea el Ministerio Público Federal el que acuda ante el juez aportando la información necesaria, nombrando en el mismo escrito inicial perito de su parte y proponiendo tercero para el caso de discordia, y que de esta promoción se correrá traslado al expropiado, señalándole el término de cinco días para que nombre perito de su parte y manifieste si está conforme con la proposición del tercero hecha por el ministerio público.

Es lamentable que el legislador no haya aprovechado la oportunidad de la reciente reforma para evitar discrepancias entre uno y otro ordenamiento legal, que sólo crean confusión y se pueden traducir en pérdida de tiempo y perjuicios, sobre todo para los sujetos pasivos de la medida decretada. Una alternativa saludable hubiera sido derogar de la Ley todas las disposiciones procesales que regulan el procedimiento judicial, haciendo la referencia necesaria y oportuna al Código Federal de Procedimientos Civiles para su substanciación.

Por último, cabe mencionar que la controversia sobre el monto de la indemnización o el pago de daños y perjuicios no suspenderá la ejecución de la medida impuesta ni puede revocarla; su única finalidad es dilucidar esas cuestiones, a fin de procurar el resarcimiento pleno de los sujetos pasivos de la expropiación, de la ocupación temporal o la limitación de dominio.

VII. Conclusiones

La reforma legal llevada a cabo puede juzgarse positiva en los aspectos relacionados con la indemnización, el pago de daños y perjuicios, y el reconocimiento de un espectro más amplio de sujetos pasivos de la expropiación.

Lo mismo, pero en menor medida, puede decirse de la incorporación de la audiencia previa, porque no obstante que la regla debería ser su aplicación y la excepción su ausencia, es a la inversa: sólo se aplicará en los casos no urgentes, que mediante la adición de la nueva causa de utilidad pública, consistente en la construcción de obras

[52] *V.* artículo 158 de la Ley de Amparo.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 254 03/06/2010 10:08:22 a.m.

de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos asociadas a concesiones y contratos con particulares, ahora serán los menos; sin contar con que tampoco regirá cuando se trate de ocupación temporal o limitaciones de dominio.

Por el contrario, es criticable la inclusión como urgente de la citada nueva causa de utilidad pública: en primer lugar, porque se hace pasar como urgente *per se*, lo que sólo podría serlo relacionado con alguno de los supuestos, esos sí, de apremio, que ya estaban contemplados en el artículo 8º de la Ley; en segundo lugar, porque se alienta una participación sin freno de la iniciativa privada, que ha demostrado ya no ser viable, no sólo en nuestro país, sino en el mundo entero, y; por último, porque no fue discutida en ninguna de las cámaras del Congreso de la Unión, presumiblemente con la intención de mantenerla a salvo del escrutinio público y del necesario debate que debe acompañar a una medida de este tipo en una sociedad democrática.

Con todo, hay que ponderar que el aspecto más sensible de toda expropiación, como es el indemnizatorio, haya recibido en la reforma un trato positivo que nos acerque al punto en el que dicha medida deje de ser —como frecuentemente ha sucedido— un acto depredatorio del Estado, para convertirse en una técnica neutral al servicio del bien común, sin menoscabo de los legítimos intereses y derechos que a los particulares pudieran corresponder.

Bibliografía

Libros y revistas

Delgadillo Gutiérrez, Luis H. *Elementos de derecho administrativo segundo curso.* Limusa, México, 2006, 205 pp.

Díaz y Díaz, Martín. "Tres contextos nacionales para la expropiación forzosa". *Revista de Investigaciones Jurídicas*. Núm. 16, México, 1992.

Fernández del Castillo, Germán. *La propiedad y la expropiación en el derecho mexicano actual*. Escuela Libre de Derecho, México, 1987, 305 pp.

Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*, 27ª. ed. Porrúa, México, 1988, 506 pp.

García de Enterría, Eduardo. *Los principios de la nueva ley de expropiación forzosa: potestad expropiatoria, garantía patrimonial, responsabilidad civil de la ad-ministración.* Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, 321 pp. (Colección de Estudios de Administración, 7).

_____ y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de derecho administrativo*, t. II, 2ª. ed. Civitas, Madrid, 1990, 627 pp.

Martínez Morales, Rafael I. *Derecho administrativo 2º curso.* 4ª. ed. Oxford University Press, México, 2008, 460 pp.

Zúñiga Alegría, José G. y Juan A. Castillo López. "La integración del expediente técnico en el procedimiento expropiatorio para el Distrito Federal", *Alegatos*. Núm. 65. México, ene-abr. 2007.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 255 03/06/2010 10:08:22 a.m.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Amparo

Ley de Expropiación

Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública del Estado de Nuevo León

Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche

Ley de Expropiación para el Estado de Baja California

Ley de Expropiación para el Estado de México

Ley de Expropiación del Estado de Tlaxcala

Ley de Expropiación Forzosa (española)

Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato

Ley General de Bienes Nacionales

Documentos

Dictamen con proyecto de decreto de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos del Senado de la República, de fecha 23 de abril de 2009, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Expropiación.

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 20 de la Ley de Expropiación, presentada por el Senador Rafael Moreno Valle, del Grupo Parla-mentario del Partido Acción Nacional, el día 3 de mayo de 2007.

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X del artículo 1º de la Ley de Expropiación, presentada por los senadores Ricardo García Cervantes, Tomás Torres Mercado y Fernando Castro Trenti, integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Revolucionario Institucional, respectivamente, el 17 de febrero de 2009.

Programa de Rescate Carretero (FARAC), del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, julio de 2007.

ALEGATOS 74 final corrección.indd 256 03/06/2010 10:08:22 a.m.