

V. LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO

JOSEFINA CORTÉS C. *
JUAN CARLOS MARÍN G. **

Sumario: 1. Presentación. 2. El derecho privado social en México. 3. La Ley de expropiación de 1936 y sus principales reformas. 3.1 La Ley de 1936. 3.2 Las reformas de la Ley de Expropiación. 3.2.1 La reforma de 1993. 3.2.2 La reforma de 2009. 4. Causales de utilidad pública y procedimiento para expropiar. 4.1 El concepto de utilidad pública y sus causales. 4.2 El procedimiento de expropiación: de la revisión administrativa a la judicial. 4.2.1 Declaración de utilidad pública. 4.2.2 Monto de la indemnización. 5. ¿Qué han dicho los tribunales mexicanos en el siglo XXI en relación con la figura de la expropiación?. 6. Perspectivas del futuro de la expropiación. Bibliografía.

1. PRESENTACIÓN

La expropiación es una de las instituciones más importantes del Derecho Administrativo en la medida en la que se trata de un instrumento de acción pública que le permite a la autoridad cumplir con su mandato frente al interés general. La doctrina administrativista mexicana de mediados del siglo XX, que bien puede ser representada por Serra Rojas, señala al respecto: «La Administración pública tiene necesidades apremiantes que atender, las cuales no permiten dilaciones o interrupciones. Existen bienes que forman parte de la propiedad particular que el Estado se ve obligado a expropiar impulsado por una reconocida causa de utilidad pública, ante la negativa del propietario para un arreglo contractual. La expropiación [...] es una institución administrativa de derecho público, necesaria para que el Estado pueda atender al funcionamiento de los servicios públicos y sus demás fines» (1).

A pesar de la legitimación y solvencia funcional que desde el interés público podrían acompañar de principio a fin a esta institución, es preciso señalar que con

* Doctora en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SINI II).

** Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Profesor Investigador del Tecnológico de Monterrey.

(1) SERRA ROJAS, A., *Derecho administrativo*. Segundo Curso. 18.^a ed. Porrúa. México. 1997, pp. 430 y 431.

ella se presenta la necesidad de fijar a la acción administrativa límites y parámetros entorno a los principios de legalidad y seguridad jurídica y, desde luego, en tutela, promoción y respeto a los Derechos Humanos; lo anterior, en tanto que través de la expropiación se afecta inexorablemente uno de los derechos más importantes de los individuos: la propiedad que tienen sobre sus bienes. Desde un punto de vista normativo, en México el artículo 27 de la Constitución Política, en los párrafos 1.º, 2.º y 3.º señala:

«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 solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

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

Como se puede apreciar, existe una inevitable tensión entre la figura de la expropiación, por un lado, y la propiedad privada, por el otro. Esta tensión se resuelve, en principio, en beneficio del interés general que representa y legitima al Estado en la medida que, efectivamente, nos encontremos frente a una real causa de utilidad pública y se proceda a indemnizar al particular por la pérdida del patrimonio afecto a la expropiación. Lo anterior ha sido problemático en México, según lo veremos más adelante.

En este trabajo analizaremos el desarrollo histórico que esta institución ha tenido en el país desde la publicación en el año 1936 de la Ley de Expropiación; el procedimiento expropiatorio que se materializa al respecto; las defensas de los particulares y la intervención que han tenido los tribunales de justicia en este ámbito. Hacia el final, veremos las perspectivas de evolución que consideramos puede tener esta figura en México. El trabajo inicia, sin embargo, con una breve pero necesaria mirada al derecho de propiedad privada y a su especial configuración en la legislación civil mexicana, ámbito normativo que nunca hizo una defensa fuerte de este derecho, propia de una visión liberal, sino que pronto le impuso una «función social», lo que en mucho explica la conformación y alcances de la expropiación en México.

2. EL DERECHO PRIVADO SOCIAL EN MÉXICO

La legislación civil mexicana, a diferencia de otros países de nuestro entorno cultural (Chile y Colombia, por ejemplo), ha tenido una fuerte impronta social que ha marcado tanto su derrotero como la forma en que ha sido regulada la propiedad privada en el país.

La aludida concepción social del derecho privado, aunada a las limitaciones y modalidades que el texto constitucional impone, han constituido una fuerte restricción a la propiedad privada en México. La concepción liberal de esta propiedad del siglo XIX (2) no fue la que se impuso en México en el siglo XX, ni siquiera en su legislación civil.

Al respecto, el pensamiento de los sociólogos franceses Comte, Durkheim y, particularmente, Duguit, el gran teórico de la función social de la propiedad en Francia, tendrán una enorme influencia en el país (3). Sostenía el célebre administrativista francés que la propiedad, junto con todo el derecho desde la dictación del Código Civil francés de 1804, había sufrido una profunda transformación. Esta evolución era en las sociedades modernas, inequívocamente, en sentido socialista. No quería expresar con esto último el profesor de Burdeos, en todo caso, que la propiedad fuera de tipo colectiva, sino que deseaba manifestar dos cosas: (i) en primer lugar, que la propiedad individual había dejado de ser un derecho del individuo, para dar cuenta y cumplir con su función social; y (ii) en segundo lugar, que los casos de afectación de riqueza a las colectividades, que jurídicamente debían ser protegidos, eran cada día más numerosos (4). Señalaba al respecto:

«En cuanto a la propiedad, no es ya en el derecho moderno el derecho intangible, absoluto, que el hombre que posee riqueza tiene sobre ella. Ella es y ella debe ser; es la condición indispensable de la prosperidad y la grandeza de las sociedades y las doctrinas colectivistas son una vuelta a la barbarie. Pero la propiedad no es un derecho; es una función social. El propietario, es decir, el poseedor de esta riqueza tiene, por el hecho de poseer esta riqueza, una función social que cumplir; mientras cumple esta misión, sus actos de propietario están protegidos. Si no la cumple o la cumple mal, si por ejemplo no cultiva su tierra, o deja arruinarse su casa, la intervención de los gobernantes es legítima para obligarle a cumplir su función social de propietario, que consiste en asegurar el empleo de las riquezas que posee conforme a su destino» (5).

(2) La propiedad privada, el derecho real por antonomasia, recogía las características definidas en Francia en dicho siglo bajo un fundamento del derecho natural. Es en esta época cuando se erigen las tres características fundamentales de la propiedad como un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo. Charles Aubry y Charles Rau usaron las expresiones más excesivas para definir la propiedad: «El poder del propietario es ilimitado». El artículo 544 del Código Civil francés señaló que la propiedad era el derecho de gozar y disponer de las cosas de manera absoluta. Y su homónimo chileno, en el artículo 582, definió el dominio como «el derecho real en una cosa corporal para gozar y disponer de ella arbitrariamente». El CC mexicano de 1870 como «el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las que fijen las leyes». (art. 827).

(3) Véase GENERYRO, J. C.; AZUELA, A., y MARÍN, J. C., *¿Por qué leer a Durkheim hoy?* Fontamara. México. 2009.

(4) Cfr. DUGUIT, L., *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*, Librería Española y Extranjera, traducción de Carlos G. Posada, Madrid, 1912, p. 142.

(5) *Ídem*, pp. 25 y 26.

V. LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO

La propiedad en el siglo xx en el país solo podía, por tanto, comprenderse en su dimensión social, todo ello teniendo siempre como espejo el ya referido modelo constitucional de 1917. En la exposición de motivos que precedió al Código Civil de 1928 se señaló al respecto:

«Al tratar de la propiedad se separó la comisión de la tendencia individualista que campeaba en el derecho romano, en la legislación napoleónica y en gran parte en nuestro Código Civil, y se aceptó la teoría progresista que considera el derecho de propiedad como el medio de cumplir una verdadera función social [...]. Por tanto, no se consideró la propiedad como un derecho individual del propietario, sino como un derecho mutable que debe modelarse sobre las necesidades sociales a las cuales está llamado a responder preferentemente. A este efecto, y de acuerdo con los preceptos constitucionales relativos, se impusieron algunas modalidades a la propiedad, tendientes a que no quedara al arbitrio del propietario dejar improductiva su propiedad, y a que no usara de su derecho con perjuicio de tercero o con detrimento de intereses generales»(6).

Las disposiciones relativas al derecho de propiedad, en consecuencia, fueron redactadas principalmente desde una perspectiva de deberes más que de derechos (7), lo que allanará el uso de la expropiación como mecanismo de la Administración para afectar este derecho y, de este modo, materializar los diversos programas del gobierno de turno. Sobre este aspecto Díaz y Díaz señaló: «En México, la precarización del derecho de propiedad ocurre, aunque por vía distinta, a partir de la promulgación de la Constitución de Querétaro. En nuestro país, la mengua del carácter absoluto de la propiedad se realiza a través de la reposición parcial del “dominio eminente” y de las concepciones patrimonialistas del derecho castellano, [...]. La Constitución de 1917 restringe de modo importante el concepto moderno de propiedad y otorga a los poderes constituidos un rango muy amplio de discrecionalidad para controlar los recursos susceptibles de apropiación. [...]. Así se puede afirmar que en la medida que en los dos siglos anteriores [xviii y xix] sirvieron como escenario temporal al afianzamiento y a la definición del sentido moderno de propiedad, en el presente [siglo xx] se ha insistido en su relatividad y en la necesidad del desarrollo de mecanismos de coordinación de los intereses privados

(6) Exposición de motivos en *Código Civil para el Distrito Federal*, quincuagésimo tercera edición, Porrúa, 1984, p. 19.

(7) Así, por ejemplo, el artículo 832 del Código Civil de Ciudad de México señala: «Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el Gobierno del Distrito Federal de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica»; el artículo 833: «El Gobierno del Distrito Federal podrá expropiar las cosas que estén en su territorio, que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo con la ley especial correspondiente»; el artículo 834: «Quienes actualmente sean propietarios de las cosas mencionadas en el artículo anterior, no podrán enajenarlas o gravarlas, ni alterarlas en forma que pierdan sus características, sin autorización del Gobierno del Distrito Federal». El artículo 835: «La infracción del artículo que precede, se castigará como delito, de acuerdo con lo que disponga el Código de la materia»; el artículo 836: «La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aun destruirla, si esto es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo». Finalmente, el artículo 837: «El propietario o el inquilino de un predio tienen derecho de ejercer las acciones que procedan para impedir que, por el mal uso de la propiedad del vecino, se perjudiquen la seguridad, el sosiego o la salud de los que habitan el predio».

entre sí y de éstos con los públicos. En este sentido, la expropiación ha tomado un nuevo giro, e incluso se le ha llegado a caracterizar como una condición para el ejercicio de la propiedad en su dimensión social [...]. Vista la expropiación en su perfil constructivo, deja de ser el accidente no deseado de la propiedad para convertirse en un factor de armonización, de condición para el ejercicio de los derechos individuales en el plano social» (8).

3. LA LEY DE EXPROPIACIÓN DE 1936 Y SUS PRINCIPALES REFORMAS

3.1 LA LEY DE 1936

La Ley de expropiación se publicó el 25 de noviembre de 1936 en el Diario Oficial de la Federación (DOF). En su aspecto formal fue una ley muy breve, con solo 21 artículos y sin ninguna disposición transitoria. La ley tenía, adicionalmente, importantes deficiencias técnicas.

Como casi toda la legislación mexicana post revolución ella se inspiró en los postulados de la Revolución Mexicana (9), tal cual sucedió con la legislación civil según lo acabamos de ver. La ley de 1936 se centró, en buena medida, en el concepto de utilidad pública estableciendo en el artículo 1.º doce fracciones que contenían las respectivas causas que autorizaban la expropiación, siendo la fracción XII, en todo caso, muy general (10).

La doctrina al analizar esta ley señaló que ella «mantiene en su articulado un sistema de calificación general de las causas de utilidad pública que se orienta a conferir un alto rango de actuación discrecional a la actividad administrativa que realiza el acto. En esta ley, la potestad expropiatoria se enfatiza, y los mecanismos procesales de defensa del expropiado se contraen a meros instrumentos de eficacia secundaria» (11).

(8) DÍAZ Y DÍAZ, M., «Esbozo para el análisis comparativo de las leyes de expropiación de México, España y Argentina». *Ensayos sobre la propiedad*. UNAM. México. 2014, pp. 72 y 73.

(9) Por ello la doctrina, desde una perspectiva más sociológica que jurídica, ha señalado que: «La expropiación fue uno de los instrumentos centrales de los gobiernos post revolucionarios. Fue piedra fundamental de la reforma agraria contra la cual incluso, por las reformas constitucionales, resultaba improcedente el juicio de amparo, para evitar cualquier interpretación contraria a la misma. Algunos de los actos políticos más significativos del siglo XX fueron expropiaciones, como la petrolera y la bancaria». ELIZONDO, C., y PÉREZ DE ACHA, L. M., «¿Un nuevo derecho o el debilitamiento del Estado? Garantía de audiencia previa en la expropiación». CIDE. Documento de trabajo. Noviembre (2008), p. 2.

(10) Artículo 1.º: «Se consideran causas de utilidad pública: [...] XII. Los demás casos previstos por leyes especiales».

(11) DÍAZ Y DÍAZ, M., «Esbozo para el análisis comparativo de las leyes de expropiación de México, España y Argentina». *Op. cit.*, pp. 74 y 75. Este mismo autor calificó la ley como «autoritaria» en sus fines y de «adolescente» en su desarrollo técnico de defensa de los derechos de los particulares. Expresó: «La ley mexicana resulta muy avanzada en el sentido de la subordinación del interés particular al interés social, pero deviene francamente adolescente al desarrollo técnico de los mecanismos de defensa a que se refiere. Nuestra ley revela en su diseño la innegable tradición presidencialista de nuestras prácticas políticas y del modelo constitucional que asumimos: su sentido es autoritario y su vocación finalmente estatista. Estos rasgos hacen de la ley un mecanismo muy eficiente para consumir

V. LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO

La ley no solo previó la figura de la expropiación propiamente tal, sino también la ocupación temporal y la simple limitación al dominio del particular (art. 2.º y 8.º); en este trabajo nos vamos a referir, primordialmente, a la primera de las instituciones nombradas.

En cuanto a la declaración de utilidad pública para llevar a cabo la expropiación ésta debía hacerla el Ejecutivo mediante un acuerdo (arts. 2.º, 3.º y 4.º). Se previó, asimismo, un procedimiento administrativo para la eventual impugnación por parte del particular del aludido acuerdo. Era un procedimiento extremadamente simple en su formulación: una vez que el particular era notificado del acuerdo expropiatorio del Ejecutivo, tenía un plazo de 15 días para presentar un recurso administrativo de revocación. Posteriormente, la autoridad resolvía el aludido recurso. No se contempló en la ley ningún mecanismo jurisdiccional de impugnación en contra de la decisión expropiatoria (arts. 5.º, 6.º y 7.º). El anterior fue un procedimiento muy deficiente, que ofrecía muy pocas garantías de defensa a los privados (12).

La ley también previó la posibilidad de que el Ejecutivo, dependiendo de la causal de utilidad pública invocada, pudiera tomar posesión inmediata del bien expropiado sin que la interposición del recurso administrativo suspendiera la ocupación del bien (art. 8.º).

En cuanto a la indemnización que debía pagarse al afectado por la expropiación la ley estableció en el artículo 10.º que su monto correspondía al valor fiscal de la propiedad (13). Lo anterior, como se comprenderá, fue uno de los aspectos

las expropiaciones declaradas, a pesar de que su articulado se compone apenas de 21 preceptos». *Ídem*, p. 75. También se ha señalado sobre la figura de la expropiación en México: «La expropiación también fue, sin embargo, fuente de abusos. Incluso cuando se hacían obras indispensables para la sociedad, como carreteras o aeropuertos, era frecuente que no se indemnizara a los dueños o se les pagara una cantidad ridículamente baja. El abuso podía ser descartado cuando se utilizaba con el objetivo de afectar la propiedad de adversarios políticos. Esa amenaza potencial era por supuesto un disuasivo importante a la participación política de los empresarios en contra del gobierno». ELIZONDO, C., y PÉREZ DE ACHA, L. M., «¿Un nuevo derecho o el debilitamiento del Estado? *Op. cit.*, p. 2.

(12) Los tribunales, además, interpretaron en aquellos años que en este procedimiento no regía la garantía de audiencia del afectado: «Expropiación, condiciones que deben llenarse en caso de. De acuerdo con el artículo 27 constitucional, solamente existen tres condiciones para que puedan llevarse a cabo las expropiaciones: que existan causas de utilidad pública; que la declaración se haga de acuerdo con las leyes respectivas, y que sea mediante indemnización. Pero no se consigna que para que procedan dichas expropiaciones, deban tener lugar previa audiencia del interesado, porque es lógico reconocer que en esta materia no rige esa garantía, ya que la mente del legislador no la ha establecido, así, por tanto, si las leyes locales no ordenan citar al procedimiento respectivo, a los propietarios de los bienes afectados, no por eso se les puede tachar de inconstitucionales. Amparo administrativo en revisión 5110/39. Razo Josefa del. 3 de abril de 1941. Unanimidad de cuatro votos. El ministro Alfonso Francisco Ramírez no intervino en la resolución de este asunto por las razones que constan en el acta del día. Relator: Gabino Fraga. Registro digital: 328148. Instancia: Segunda Sala. Quinta Época. Materias(s): Administrativa. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo LXVIII, página 155. Tipo: Aislada. (Énfasis añadido).

(13) Lo anterior estaba en absoluta concordancia con lo que el párrafo 8.º del artículo 27.º de la Constitución Política, luego de la reforma de 1934, establecía: «Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en la oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor

más censurables y menos equitativo de esta ley. La doctrina mexicana fue crítica al respecto: «La base para calcular el monto de la indemnización es, en el caso de los inmuebles, el valor del registro catastral, que de ninguna manera refleja las condiciones reales del valor comercial y, por lo mismo, no es un principio muy confiable para sostener la equidad en los actos expropiatorios» (14). Esta situación tardará casi sesenta años en corregirse según lo veremos más adelante.

Evidentemente el particular no podía cuestionar el referido valor catastral de indemnización pues se encontraba establecido en la misma ley. Lo único que éste podía discutir era el exceso o demérito que hubiere sufrido la propiedad –por mejoras o deterioros– posteriores a la fecha en que se había determinado el valor fiscal. Por ello el artículo 10 señalaba, en armonía con el artículo 27.º, párrafo 8.º, constitucional, que «el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial» (15).

Para lo anterior la ley contempló un procedimiento judicial, acotado a la fijación del valor fiscal, muy simple y breve: las partes debían nombrar en el plazo de tres días a sus respectivos peritos. De común acuerdo debían nombrar, también, al tercero en discordia. Luego de ello el juez fijaba un plazo de 60 días para que los peritos emitieran su informe. Si había acuerdo entre ellos en el valor a indemnizar por las mejoras que el bien había experimentado el juez, de plano, fijaba dicho valor. Si, por el contrario, había desacuerdo en los dictámenes periciales, el juez llamaba a un tercer perito quién tenía un plazo máximo de treinta días para rendir su informe. Luego de lo cual el juez, dentro del plazo de diez días, debía resolver la controversia. En contra de esta resolución no cabía ningún recurso (arts. 11.º, 15.º, 16.º y 17.º).

Finalmente, en relación con el pago de la indemnización el artículo 20.º señalaba: «La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años.» Como se aprecia, la autoridad no solo podía establecer la forma como se pagaría la indemnización (en dinero, o en especie; en parcialidades o de contado), sino que, también, podía fijar un plazo bastante extenso para pagar la expropiación: diez años como máximo. Lo anterior también fue objeto de críticas por la doctrina mexicana: «Estos preceptos son demasiado generales para conservar la razón de equidad que mueve a la indemnización; la ley no solo permite el pago diferido, sino que omite cualquier

fiscal será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas».

(14) DÍAZ Y DÍAZ, M., «Esbozo para el análisis comparativo de las leyes de expropiación de México, España y Argentina». *Op. cit.*, pp. 83 y 84.

(15) Los tribunales así también lo interpretaron. En el año 1940 la Segunda Sala de la SCJN señaló: «Expropiación, procedimiento de la. Es inexacto que se requiera un procedimiento judicial para llevar a cabo la expropiación, pues el artículo 27 constitucional *solo concede intervención a la autoridad judicial, en lo relativo a la apreciación del exceso o demérito que haya tenido la propiedad particular, por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación fiscal*. Registro digital: 329166. Instancia: Segunda Sala. Quinta Época. Materias(s): Administrativa. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo LXV, página 4440 Tipo: Aislada. Amparo administrativo en revisión 40/40. Peña Mauro de la, Jr. y coagraviadas. 7 de mayo de 1940. Unanimidad de cuatro votos. El ministro Fernando López Cárdenas, no intervino en la resolución de este asunto por las razones que constan en el acta del día. Relator: Agustín Gómez Campos. (Énfasis añadido).

tipo de referencia a justificar dicho diferimiento por parte de la autoridad expropiante» (16). Esto también tardará muchos años en corregirse (17).

3.2 LAS REFORMAS DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN

La Ley de Expropiación ha tenido desde su publicación seis reformas (18). Estos cambios han mejorado los aspectos más censurables de la normativa original, especialmente en cuanto al precio de la indemnización del bien expropiado y a la forma cómo debía pagarse esta indemnización. En la reforma de 1993 se precisó que la declaración de utilidad pública se haría por medio de un decreto del Ejecutivo y no por un simple acuerdo. Algo mejoró también, especialmente después de la reforma del año 2009, el deficiente procedimiento administrativo que permitía al particular cuestionar la causal de utilidad pública que la autoridad había hecho valer para materializar la expropiación –sobre todo teniendo presente un importante cambio de criterio judicial de la Suprema Corte Justicia de la Nación (SCJN) del año 2006–, así como el procedimiento judicial para impugnar el monto de la indemnización.

3.2.1 La reforma de 1993 (19)

Nos referiremos, en primer término, a la modificación del año 1993 publicada en el DOF el 22 de diciembre y en la cual se modificaron los artículos 3.º, 4.º, 5.º, 9.º, 10.º,

(16) DÍAZ Y DÍAZ, M., «Esbozo para el análisis comparativo de las leyes de expropiación de México, España y Argentina». *Op. cit.*, p. 84.

(17) Lo anterior ni siquiera podía ser controvertido ante los tribunales de justicia. Véase la siguiente tesis de jurisprudencia por reiteración del año 1940 del Pleno de la SCJN: «Expropiación. La ocupación de la propiedad no requiere de intervención judicial. Los artículos 2.º, 3.º, 7.º y 8.º de la Ley de Expropiación no establecen que la autoridad judicial debe intervenir para la ocupación de la propiedad privada en caso de expropiación. El artículo 27, fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, limita la intervención de dicha autoridad a determinados supuestos en los siguientes términos: cuando exista “exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación fiscal. Esto mismo se observará cuando se trate de un objeto cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas”. En ningún otro caso se autoriza la intervención de la autoridad judicial. [...]». Registro digital: 820180. Instancia: Pleno. Octava Época. Materias(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: p. 40. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Núm. 22-24. Octubre-diciembre de 1989, p. 37. Tipo: Jurisprudencia.

(18) La primera fue el año 1949 en que se adicionó la fracción III al artículo 1.º de la Ley. La segunda fue del año 1993 en que se reformaron los artículos 3.º, 4.º, 5.º, 9.º, 10.º, 20.º y 21.º La tercera fue del año 1997 en que se adicionó el artículo 21.º bis a la ley. La cuarta fue del año 2009 en que se reformaron los artículos 2.º (largo ahora), 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, 7.º, 8.º, 20.º y 20.º bis y se adicionó un primer párrafo y la fracción III bis al artículo 1.º La quinta fue del año 2012 y en ella se reformaron los artículos 2.º, párrafo primero; 8.º y 17.º; y se adicionaron los artículos 2.º bis; 8.º bis, 9.º bis, y los párrafos segundo y tercero al artículo 10.º La sexta y última se llevó a cabo también el año 2012 (diciembre) en la cual se reformaron el artículo 6.º y el segundo párrafo del artículo 20 bis.

(19) La doctrina mexicana ha dicho sobre este punto: “Antes de entrar en materia, conviene señalar que el poder legislativo ha tenido muy poca actividad sobre el tema desde 1936, cuando se expidió la ley que hasta ahora rige. La única reforma importante de esa ley tuvo lugar en 1993, como parte de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con el objeto de determinar que el criterio para el pago de la indemnización sería el valor comercial de lo expropiado”.

20.º y 21.º de la ley. El contexto general de la reforma fue la modernización y apertura de la economía mexicana dispuesta por el Ejecutivo de la época con motivo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con EE. UU. y Canadá (20). En dicho escenario el ordenamiento jurídico fue objeto de diversos cambios y, con ello, tuvo lugar la liberalización y desregulación de diversos sectores clave de la economía nacional; lo anterior, a fin de que el país pudiera responder adecuadamente a los desafíos planteados por la globalización.

En ese marco se señaló por el Ejecutivo, en la exposición de motivos del proyecto de modificación de la ley de Expropiación, lo siguiente:

«La vigente Ley de Expropiación que data de 1936, se ha mantenido prácticamente sin modificaciones. Ha llegado el momento de introducir algunas reformas a dicho ordenamiento con objeto de otorgar una mayor seguridad jurídica a los particulares en los procedimientos expropiatorios. De esta manera, con la modificación que se propone en la presente iniciativa, se busca establecer un procedimiento transparente y expedito, acorde con los tiempos actuales».

Como se aprecia, después de casi sesenta años de vigencia se sometía a la ley a una necesaria actualización que buscaba, primordialmente, dar seguridad jurídica a los particulares afectados por una expropiación.

En relación con la posibilidad que tenía el afectado de cuestionar en un procedimiento administrativo la causal de utilidad pública que la autoridad había invocado para materializar la expropiación, se modificaron los arts. 3.º, 4.º y 5.º En lo sustancial, la reforma consistió en disponer que la declaratoria de expropiación se materializaría por medio de un decreto –y no un simple acuerdo– que se debía publicar en el DOF y notificar personalmente al titular del bien expropiado (art. 4.º). En lo demás, el procedimiento administrativo no sufrió mayor cambio: una vez que el particular era notificado del decreto expropiatoria tenía el plazo de 15 días hábiles para interponer el recurso de revocación en su contra. Luego de lo cual la autoridad competente resolvía el recurso.

En segundo lugar, en lo que ahora importa, el año 1993 se modificaron los arts. 10.º y 20.º de la ley que quedaron redactados de la siguiente manera: Artículo 10.º: «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» (21).

Como se aprecia, en relación con el valor del bien se produjo un cambio legal muy relevante. El precio de la indemnización corresponde al valor comercial del bien y no al valor fiscal del mismo (22). Este fue un cambio fundamental a nivel

AZUELA, A.; HERRERA, C., Y SAAVEDRA, C., “La expropiación y las transformaciones del estado”. *Revista Mexicana de Sociología* 71, núm. 3 (julio-septiembre, 2009), p. 537 [525-555.].

(20) El objetivo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), de acuerdo con sus disposiciones normativas (artículo 102), consistió en establecer reglas claras y permanentes para el intercambio comercial, con el propósito de incrementar el flujo comercial y el nivel de inversión, así como nuevas oportunidades de empleo y mejores niveles de vida. Véase <https://anam.gob.mx/tratados-y-acuerdos-con-mexico/>.

(21) Destaca el hecho de que el artículo 27.º constitucional en esta materia no sufrió modificación alguna. En la actualidad –y en 1993– dice que el «precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras [...]».

(22) En la exposición de motivos que acompañó al proyecto la reforma se señaló sobre este punto lo siguiente: «[...] Con la finalidad de no afectar a los particulares propietarios de un bien que se

V. LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO

nacional e internacional, puesto que no solo se armonizó, en este punto, la legislación nacional con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN(23)), sino que también se corrigió un grave error que por casi sesenta años había arrastrado la Ley de Expropiación.

La modificación, sin embargo, nada dijo sobre la forma cómo se iba a determinar este valor de mercado y si el particular podía impugnar dicho valor en el evento en que estuviere en desacuerdo con él. Se recordará que el procedimiento judicial previsto en el artículo 11.º de la ley estaba pensado, al menos originalmente, para que el particular cuestionara el exceso o demerito del precio del bien en relación con el que figuraba en el avalúo fiscal. En este punto quedó un vacío legal que será cubierto recién en el año 2009.

Finalmente, la reforma de 1993 también modificó la forma como debía efectuarse el pago de la indemnización. El nuevo artículo 20.º señaló: «La indemnización

requiera para cumplir con una causa de utilidad pública, en la iniciativa se señala que el precio que se fijará como indemnización deberá ser equivalente a su valor comercial. Para su determinación, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, se basará en el valor catastral del bien, que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, de conformidad con lo previsto en el artículo 27 constitucional».

(23) El artículo 1110 del TLCAN, relativo a la expropiación y compensación, establece lo siguiente:

1. Ninguna de las Partes podrá nacionalizar ni expropiar, directa o indirectamente, una inversión de un inversionista de otra Parte en su territorio, ni adoptar ninguna medida equivalente a la expropiación o nacionalización de esa inversión (expropiación), salvo que sea:

- (a) por causa de utilidad pública;
- (b) sobre bases no discriminatorias;
- (c) con apego al principio de legalidad y al Artículo 1105(1); y
- (d) mediante indemnización conforme a los párrafos 2 a 6.

2. La indemnización será equivalente al valor justo de mercado que tenga la inversión expropiada inmediatamente antes de que la medida expropiatoria se haya llevado a cabo (fecha de expropiación), y no reflejará ningún cambio en el valor debido a que la intención de expropiar se conoció con antelación a la fecha de expropiación. Los criterios de valuación incluirán el valor corriente, el valor del activo (incluyendo el valor fiscal declarado de bienes tangibles), así como otros criterios que resulten apropiados para determinar el valor justo de mercado.

3. El pago de la indemnización se hará sin demora y será completamente liquidable.

4. En caso de que la indemnización sea pagada en la moneda de un país miembro del Grupo de los Siete, la indemnización incluirá intereses a una tasa comercial razonable para la moneda en que dicho pago se realice, a partir de la fecha de la expropiación hasta la fecha de pago.

5. Si una Parte elige pagar en una moneda distinta a la del Grupo de los Siete, la cantidad pagada no será inferior a la equivalente que por indemnización se hubiera pagado en la divisa de alguno de los países miembros del Grupo de los Siete en la fecha de expropiación y esta divisa se hubiese convertido a la cotización de mercado vigente en la fecha de expropiación, más los intereses que hubiese generado a una tasa comercial razonable para dicha divisa hasta la fecha del pago.

6. Una vez pagada, la indemnización podrá transferirse libremente de conformidad con el Artículo 1109.

7. Este artículo no se aplica a la expedición de licencias obligatorias otorgadas en relación a derechos de propiedad intelectual, o a la revocación, limitación o creación de dichos derechos en la medida que dicha expedición, revocación, limitación o creación sea conforme con el capítulo XVII, «Propiedad intelectual».

8. Para los efectos de este artículo y para mayor certeza, no se considerará que una medida no discriminatoria de aplicación general es una medida equivalente a la expropiación de un valor de deuda o un préstamo cubiertos por este capítulo, solo porque dicha medida imponga costos a un deudor cuyo resultado sea la falta de pago del adeudo.

deberá pagarse dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie». Lo primero que se observa es que la reforma aclaró que la indemnización sería pagada en moneda nacional, sin perjuicio de la posibilidad que tenían las partes de convenir su pago en especie. Este, también, fue una significativa mejora para los privados afectos a una expropiación. En relación con el tiempo máximo que tenía la autoridad pagar la indemnización, se produjo una disminución muy relevante: de diez a un año. (24) Este también fue un avance, aunque se pudo haber hecho más como lo mostrará la siguiente reforma que analizaremos.

3.2.2 La reforma de 2009

La segunda modificación que veremos en este ensayo fue la de 2009, del 05 de junio. El contexto económico político fue muy diverso al que se presentó en el año 1993. El 2009 se legislaba para paliar la crisis económica que afectaba desde el 2008 al país –y a todo Occidente en verdad–, y que había cobrado según diversas fuentes medio millón de desempleados en México. En este escenario se alteraron los artículos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, 7.º, 8.º, 20.º y 20.º bis y se adicionó un párrafo primero y una fracción III bis al artículo 1.º.

En general, con este cambio se posibilitó que el particular pudiera impugnar vía judicial, tanto la declaración de utilidad pública (que mejoraba también el procedimiento administrativo) como el monto de la indemnización.

En relación con la declaración de utilidad pública que debía realizar el Ejecutivo para dar inicio al procedimiento de expropiación, se reformó completamente el artículo 2.º que pasó a tener una extensión considerable y que reguló, de mejor forma, el procedimiento administrativo en el cual el particular impugnaba la declaratoria de utilidad pública. En lo que importa, se añadieron las fracciones III, IV, V, y VI al artículo 2.º (25) El procedimiento administrativo tenía ahora mayor claridad, previéndose una audiencia de desahogo de pruebas –más adelante veremos por qué se incorporó esta audiencia y lo decisivo que para ello fue el cambio de jurisprudencia que el año 2006 realizó la SCJN– y la incorporación de una especie de alegatos de clausura. El particular ya no presentaba un recurso de

(24) En la exposición de motivos que acompañó al proyecto la reforma se señaló sobre este aspecto lo siguiente: «[...] En el proyecto de reformas a la Ley de Expropiación, se prevé que la indemnización deba pagarse en moneda de libre circulación, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie. Por lo que hace al plazo de pago, que actualmente es de 10 años, en la iniciativa se propone que sea de un año, salvo los casos en que, por la magnitud de la inversión, la indemnización no pueda cubrirse dentro de dicho plazo».

(25) Artículo 2.º: «[...] III. Los interesados tendrán un plazo de quince días hábiles a partir de la notificación o de la segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación para manifestar ante la Secretaría de Estado correspondiente lo que a su derecho convenga y presentar las pruebas que estimen pertinentes. IV. En su caso, la autoridad citará a una audiencia para el desahogo de pruebas, misma que deberá verificarse dentro de los ocho días hábiles siguientes a la recepción de las manifestaciones a que se refiere el párrafo anterior. Concluida dicha audiencia, se otorgará un plazo de tres días hábiles para presentar alegatos de manera escrita. V. Presentados los alegatos o transcurrido el plazo para ello sin que se presentaren, la autoridad contará con un plazo de diez días hábiles para confirmar, modificar o revocar la declaratoria de utilidad pública. VI. La resolución a que se refiere la fracción anterior no admitirá recurso administrativo alguno y solamente podrá ser impugnada a través del juicio de amparo».

revocación en contra de la declaratoria –como ocurría con la anterior legislación–, sino que «debía manifestar ante la Secretaría de Estado correspondiente lo que a su derecho convenga y presentar las pruebas que estimara pertinentes». Lo interesante de la reforma fue que, además de mejorar la regulación del procedimiento administrativo, señaló expresamente que en contra de la resolución que emitiera la autoridad –que podía confirmar, modificar o revocar la declaratoria de utilidad pública– no cabía recurso administrativo alguno y solo era procedente el recurso de amparo. La vía administrativa de impugnación de la declaración de utilidad pública, por tanto, daba paso a la vía judicial mediante el correspondiente juicio de amparo.

Adicionalmente, el legislador puso presión al Ejecutivo para que materializara en un plazo breve la expropiación. De este modo, la ley señaló que una vez dictada la resolución que confirmaba la declaración de utilidad pública, el Ejecutivo Federal tenía un plazo de 30 días hábiles para decretar la expropiación. Si este plazo transcurría sin que se hubiere decretado la referida expropiación, la declaración de utilidad pública quedaba sin efecto (26).

En relación con el segundo tema importante de esta reforma, esto es, con el valor que debía pagarse al afectado por el acto de la autoridad, junto con no alterarse el valor de la indemnización (precio de mercado del bien) (27), se previó expresamente la posibilidad de que el particular pudiera impugnar judicialmente este valor, siendo el objeto de este juicio únicamente controvertir el «monto de la indemnización» (art. 5.º) (28).

Finalmente, el plazo para pagar la indemnización se redujo con esta reforma de un año a 45 días, que es el plazo en vigor en México (art. 20 párrafo 1.º (29)). Nuevamente hubo una importante mejora en los derechos de los particulares a no ver menoscabo su patrimonio con el acto expropiatorio. En todo caso, obsérvese que no se previó la posibilidad de pagar la indemnización de forma *previa* a la expropiación, como fue la tradición en México en el siglo XIX (30).

(26) Artículo 2.º: «[...] VII. El Ejecutivo Federal deberá decretar la expropiación a que se refiere el artículo 4o de esta Ley, dentro de los treinta días hábiles siguientes a que se haya dictado la resolución señalada en la fracción V que antecede. Transcurrido el plazo sin que se haya emitido el decreto respectivo, la declaratoria de utilidad pública quedará sin efectos. En caso de que se interponga el juicio de amparo, se interrumpirá el plazo a que se refiere esta fracción, hasta en tanto se dicte resolución en el mismo».

(27) Según la previsión contenida en el artículo 10.º luego de la reforma del año 1993. Lo que sí se modificó fue el artículo 20, cuyo párrafo cuarto señaló: «[...] La indemnización por la ocupación temporal o por la limitación de dominio consistirá en una compensación a valor de mercado, así como los daños y perjuicios, si los hubiere, que pudieran ocasionarse por la ejecución de dichas medidas, misma que deberá pagarse conforme al plazo referido en el párrafo primero de este artículo».

(28) Artículo 5.º: «Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del decreto correspondiente, los interesados podrán acudir al procedimiento judicial a que se refiere el artículo 11 de la presente Ley. *El único objeto del procedimiento a que se refiere el párrafo anterior será controvertir el monto de la indemnización y, en su caso, exigir el pago de daños y perjuicios*». (Énfasis añadido).

(29) Artículo 20.º párrafo 1.º: «La indemnización deberá pagarse en moneda nacional a más tardar dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la publicación del decreto de expropiación, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie».

(30) Díaz y Díaz expresó al respecto que «Una cuestión particular del régimen expropiatorio mexicano, que data de nuestro anecdótico constitucional, y particularmente de la rectificación de la

Hasta aquí las principales reformas que ha tenido la Ley de Expropiación. En lo que sigue nos concentraremos en la ley vigente y en lo que han resuelto a su respecto los tribunales en el país.

4. CAUSALES DE UTILIDAD PÚBLICA Y PROCEDIMIENTO PARA EXPROPIAR

El artículo 1.º de la ley señala: «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». A continuación, por tanto, veremos las causas de utilidad pública que permiten llevar adelante la expropiación y los procedimientos que al efecto ha previsto el legislador.

4.1 EL CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA Y SUS CAUSALES

Como hemos señalado la ley de 1936 se centró, en buena medida, en el concepto de utilidad pública. En este sentido el artículo 1.º de la ley estableció doce fracciones que contienen las causas que permiten materializar la expropiación por parte del Ejecutivo Federal (31). A efectos de no variar el número de las fraccio-

carta fundamental de 1857, es la utilización del término *mediante* para referirse al pago de la indemnización que consigna el segundo párrafo del artículo 27 constitucional. El término “mediante” carece de connotación temporal directa; sin embargo, al haber sustituido el “previa” de la carta anterior sugiere la intención de no limitar al pago de la indemnización de las expropiaciones al momento anterior a la realización del acto». DÍAZ Y DÍAZ, M., «Esbozo para el análisis comparativo de las leyes de expropiación de México, España y Argentina». *Op. cit.*, p. 84.

(31) Artículo 1.º: «[...] Se consideran causas de utilidad pública: I.– El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; II.– La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano; III.– El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo. III Bis. La construcción de obras de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos, que requieran de bienes inmuebles y sus mejoras, derivada de concesión, de contrato o de cualquier acto jurídico celebrado en términos de las disposiciones legales aplicables. IV.– La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional; V.– La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas; VI.– Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública; VII.– La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación; VIII.– La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular; IX.– La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad; X.– Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad; XI.– La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida; XII.– Los demás casos previstos por leyes especiales».

nes –que han aumentado con los años– el legislador ha utilizado la técnica de añadir al número de la fracción la palabra bis.

Sin duda que la justificación precisa del acto expropiatorio reposa en que efectivamente estemos en presencia de una verdadera causa de utilidad pública. El sacrificio que la sociedad pide al titular del bien se funda en que la colectividad se verá beneficiada con la restricción que la autoridad impone al particular. Este fue un aspecto que los tribunales, en algunos casos, controlaron adecuadamente. Destacamos al efecto la siguiente tesis aislada del año 1988: «Expropiación, esta sujeta a que exista un caso de utilidad pública. La garantía de seguridad jurídica de las personas exige la intervención y tramitación del expediente administrativo de expropiación, en cumplimiento a lo ordenado por el artículo tercero de la ley de la materia, en donde se prueba que el bien raíz afectado es el indispensable para la satisfacción del interés social, con los estudios técnicos, proyectos, planos y demás elementos que cada caso requiera. La falta de dicho expediente produce la ilegalidad del acto expropiatorio, por ausencia de motivos y fundamentos, puesto que al no estar demostrada la necesidad de ocupar por esta vía la propiedad privada, en modo alguno puede decirse que existe una causa de utilidad pública» (32).

Las anterior fue una tesis más bien excepcional. Durante mucho tiempo los tribunales no cuestionaron la política de expropiación que llevaron adelante los diversos gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el país (33).

(32) Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Revisión administrativa 2533/88. Autotransportes San Pedro Santa Clara kilómetro 20, S. A. de C. V. 8 de diciembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Atzimba Martínez Nolasco. Revisión administrativa 2013/88. Teresa Marín Lama viuda de González, sucesión. 15 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán. Registro digital: 230066. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Materias(s): Administrativa. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo II, Segunda Parte-1, Julio-diciembre de 1988, p. 259. Tipo: Aislada. (Énfasis añadido).

Véase, también, la siguiente tesis: «Expropiación, causa de utilidad pública debe demostrarse en el decreto de. Si bien la expropiación de bienes de particulares procede en términos del artículo 27 constitucional en concordancia con la Ley Federal de Expropiación o en su caso con las leyes respectivas de las entidades federativas, cuando existe una causa de utilidad pública y mediante indemnización, *sin embargo no es suficiente con que la autoridad administrativa invoque la utilidad pública para que ésta quede demostrada, sino que es indispensable que en el expediente de expropiación se rindan o recaben pruebas que justifiquen tal utilidad para que de esa manera se satisfaga la condición indispensable que hace procedente la afectación de la propiedad privada*». Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Amparo en revisión 458/91. Armando López Huerta. 24 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Gonzalo Carrera Molina. Amparo en revisión 252/88. Enriqueta Requena Silva. 13 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo. Registro digital: 217928. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Materias(s): Administrativa. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo X. Noviembre de 1992, p. 257. Tipo: Aislada.

(33) El tema se presta, en todo caso, para discusión. En un trabajo en el que se analizaron 785 tesis de los tribunales se justicia sobre expropiación se señala: «La jurisprudencia mexicana sobre expropiaciones muestra algunos rasgos que vale la pena consignar, ya que por lo general han pasado inadvertidos. [...] Respecto de las causas de utilidad pública que justifican una expropiación, parecería que la suprema corte ha tendido a “acompañar” al poder ejecutivo y al legislativo [...].». Pero luego los mismos autores reconocen que el tema es más complejo que lo que suele repetirse. Añaden: «Por un lado, tratándose de expropiaciones que tenían un carácter, digamos, estratégico (como la nacionalización de la industria petrolera en 1938), la corte tendía a convalidar la postura del ejecutivo, pero, por otro lado, en muchas ocasiones echaba abajo expropiaciones por

Es evidente, por otro lado, que el concepto mismo de utilidad pública y el sujeto a quien se encomienda su cumplimiento han cambiado con los años (34). Esto se puede apreciar con claridad en la siguiente tesis de jurisprudencia del año 2006 adoptada por el Pleno de la SCJN al conocer de una acción de inconstitucionalidad:

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

diversas causas. Así, una mirada más cercana a la jurisprudencia nos revela que, en lo que suele verse como un largo periodo de sometimiento al poder ejecutivo, la suprema corte entró a examinar si ciertas causas de utilidad pública establecidas por la ley son constitucionales e, incluso, si es correcto el modo en que el ejecutivo aplica una causa de utilidad pública en casos concretos». AZUELA, A.; HERRERA, C., y SAAVEDRA, C., «La expropiación y las transformaciones del estado». *Op. cit.*, p. 543.

(34) Fue uno de los aspectos que, precisamente, inspiraron la Ley de Expropiación de 1936. En efecto, en el mensaje con que el Ejecutivo de la época envió el proyecto de ley se indica que el propósito de la nueva legislación era ampliar el concepto mismo de «utilidad pública». Se señaló en aquella oportunidad: «Fue la mente de la Comisión, comprender entre los motivos de expropiación por causas de utilidad pública, no solamente los consagrados hasta ahora por la jurisprudencia y la doctrina, sino, además, los derivados de la evolución que ha sufrido este concepto jurídico, a saber: utilidad pública, utilidad social y utilidad nacional». Como se aprecia, el deseo del Ejecutivo con esta ley era dejar atrás el acotado concepto de utilidad pública, como causa de expropiación, que se aplicaba en el país. De un concepto estricto de utilidad pública, se avanzaba a uno de utilidad social y de utilidad nacional.

V. LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO

públicos; b) La social, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediatamente a toda la colectividad; y c) La nacional, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional» (35).

La tesis en cuestión es muy interesante pues hace un análisis de la evolución que el concepto de utilidad pública se ha tenido en el país. De ser un concepto más bien restringido que no permitía que la titularidad del bien expropiado pasara de un particular a otro, sino solo al Estado en sus distintos niveles, se permitió luego que fueran los propios privados quienes pudieran satisfacer el interés de la colectividad mediando, eso sí, la correspondiente autorización del Estado. De este modo, en la actualidad, el concepto de utilidad pública, según el criterio del Pleno de la SCJN, comprende en general las siguientes tres causas: a) La pública propiamente dicha; b) La social; y c) La nacional. Sobre cualquiera de estos tres grandes criterios se debe determinar por la autoridad administrativa la concreta causa de utilidad pública (art. 1.º de la Ley de Expropiación) que le permitirá dar inicio al procedimiento expropiatorio.

4.2 EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN: DE LA REVISIÓN ADMINISTRATIVA A LA JUDICIAL (36)

Tal como hemos visto al analizar las reformas que ha sufrido la Ley de Expropiación, el procedimiento de expropiación prevé dos ocasiones en las que la autoridad judicial está llamada a intervenir en caso de ser requerida por el particular afectado por el acto de la autoridad.

(35) Acción de inconstitucionalidad 18/2004. Diputados integrantes de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Colima. 24 de noviembre de 2005. Mayoría de nueve votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Laura García Velasco. Registro digital: 175593. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P/J. 39/2006. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIII, marzo de 2006, p. 1412. Tipo: Jurisprudencia.

(36) Se reconocen por los tribunales las siguientes fases del proceso expropiatorio. 1) Trabajos previos que realiza la dependencia solicitante de la expropiación para justificar la causa de utilidad pública ante la secretaría de Estado correspondiente; 2) Formulación de la solicitud de expropiación; 3) Emisión del acuerdo en el que se da respuesta a dicha solicitud; de ser afirmativa, se realiza la declaratoria de causa de utilidad pública de los bienes a expropiar, con lo cual, inicia formalmente el procedimiento de expropiación; 4) Trabajos técnicos y avalúos del bien a expropiar, entre otros, por parte de la secretaría competente, a cuenta de la dependencia solicitante, a fin de justificar la viabilidad técnica, económica y jurídica de la expropiación; 5) Calificación del expediente de trámite, cuya procedencia conlleva la realización del proyecto de decreto expropiatorio; 6) Emisión del decreto expropiatorio por el titular del Poder Ejecutivo y su publicación en el Diario Oficial de la Federación; y, 7) Ejecución del decreto expropiatorio, como lo es, la posesión u ocupación material del bien, la indemnización y, en su caso, el inicio y la conclusión de las obras a realizarse. Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. Amparo en revisión 539/2015. Jorge Ignacio Agraz Valera. 4 de mayo de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Humberto Benítez Pimienta. Secretario: Iván Ayala Vega. Registro digital: 2013511. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: III.5o.A.35 A (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 38. Enero de 2017, Tomo IV, página 2541. Tipo: Aislada.

4.2.1 Declaración de utilidad pública

La primera ocasión se produce con la declaración de utilidad pública que efectúa la autoridad. El artículo 4.º, párrafo 1.º, dispone que «Procederá la expropiación *previa* declaración de utilidad pública a que se refiere el artículo anterior» (37). El particular afectado puede impugnar esta declaración, primero en vía administrativa y luego por medio del juicio de amparo.

La referida declaración se encuentra prevista en el artículo 2.º de la ley. De conformidad con esta disposición la secretaría de Estado competente debe emitir la declaratoria de utilidad pública, cuya causa de utilidad se debe acreditar sobre la base de dictámenes técnicos. Esta declaratoria se publica en el DOF y, en su caso, en un diario de la localidad de que se trate, y debe notificarse personalmente a los titulares de los bienes y derechos que resultan afectados. Es en este momento que los privados pueden intervenir y oponerse en vía administrativa a esta declaración.

En efecto, dentro del plazo de 15 días de la notificación antes referida, los interesados pueden manifestar ante la autoridad correspondiente lo que a su derecho convenga y presentar las pruebas que estimen pertinentes. Luego de lo cual la autoridad administrativa, dentro de los ocho días siguientes, citará a una audiencia que tiene por objeto desahogar las pruebas aportadas. Una vez terminada la referida audiencia las partes tienen el plazo de tres días para presentar de manera escrita los alegatos que estimen pertinentes. Concluido este trámite, con o sin la presentación de los alegatos, la autoridad tiene el plazo de diez días para «confirmar, modificar o revocar la declaratoria de utilidad pública». Esta resolución no admite ningún recurso administrativo y solo podrá ser impugnada por medio del juicio de amparo. Con esto se inicia la vía judicial en la que los tribunales federales determinarán, finalmente, si la declaración de utilidad pública se ajustó o no a derecho. El Ejecutivo Federal no puede dictar el respectivo decreto expropiatorio hasta que los tribunales colegiados resuelvan el respectivo juicio de amparo (38).

4.2.2 Monto de la indemnización

La segunda ocasión en la que la autoridad judicial puede intervenir se produce una vez que el Ejecutivo emite el respectivo decreto expropiatorio. En esta ocasión lo que se va a discutir es el monto de la indemnización que tiene derecho a recibir la persona afectada por la expropiación (39).

(37) Nótese que la declaración de utilidad pública se encuentra regulada en el artículo 2.º de la ley.

(38) Artículo 2.º fracción VII. «El Ejecutivo Federal deberá decretar la expropiación a que se refiere el artículo 4o de esta Ley, dentro de los treinta días hábiles siguientes a que se haya dictado la resolución señalada en la fracción V que antecede. Transcurrido el plazo sin que se haya emitido el decreto respectivo, la declaratoria de utilidad pública quedará sin efectos. *En caso de que se interponga el juicio de amparo, se interrumpirá el plazo a que se refiere esta fracción, hasta en tanto se dicte resolución en el mismo*». (Énfasis añadido).

(39) En un trabajo en el que se analizaron 785 tesis de los tribunales de justicia sobre expropiación se señala sobre este aspecto: «La jurisprudencia mexicana sobre expropiaciones muestra algunos rasgos que vale la pena consignar, ya que por lo general han pasado inadvertidos. De entrada, en el tema de la indemnización la corte ha sido muy poco atrevida en cuanto a modificar los criterios establecidos en la ley o los seguidos por el poder ejecutivo. Pero también se observa una cierta pasividad frente a la discrepancia que ha surgido entre la constitución (que fija como criterio para fijar la indemnización el valor catastral del inmueble expropiado) y la ley ordinaria (que determina que debe

La declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio se realiza por medio de un Decreto del Ejecutivo Federal que se debe publicar en el DOF. Este decreto se notifica personalmente a los propietarios e interesados legítimos de los bienes y derechos que podrían resultar afectados. La notificación se efectúa dentro de los 15 días hábiles posteriores a la fecha de publicación del Decreto (art. 4.º).

Pues bien, una vez efectuada la notificación del Decreto expropiatorio el particular tiene el plazo de 10 días para acudir al procedimiento judicial previsto en el artículo 11.º de la ley y cuestionar el monto que se ha fijado. Como hemos avanzado, en este procedimiento lo único que se puede impugnar es el valor de la indemnización y, en su caso, exigir el pago de daños y perjuicios (art. 5.º).

El procedimiento previsto en el artículo 11.º ya ha sido antes descrito. En lo medular no ha cambiado desde su formulación original el año 1936. Solo se mejoró, en parte, la designación y el honorario de los peritos (arts. 12, 13 y 14)(40). Es necesario, en todo caso, reformar el artículo 16.º que aun habla de mejoras o demérito del bien para fijar el valor de la indemnización. Recordemos que en el artículo 11.º se establece un procedimiento breve y muy simple, donde la prueba pericial es determinante para su resolución. Las partes deben nombrar en el plazo de tres días a sus respectivos peritos. De común acuerdo deben nombrar, también, al tercero en discordia (art. 11.º)(41). Luego de ello el juez fija un plazo que no exceda los 60 días para que los peritos emitan su informe (art. 15)(42). Si hay acuerdo entre los peritos en el valor de la indemnización el juez, de plano, fija dicho valor. Si, por el contrario, hay desacuerdo en los dictámenes periciales, el juez llamaba a un tercer perito quién tiene un término máximo de treinta días para rendir su informe. Luego de lo cual el juez, dentro del plazo de diez días, debe resolver la controversia (art. 16.º)(43).

pagarse su valor comercial, desde que se reformó como parte de la negociación del TLCAN). *A pesar de que la corte ha registrado dicha discrepancia, ha encontrado que no es grave, ya que el criterio establecido en la ley es más generoso (para los expropiados) que el de la constitución. Es decir, las garantías que parecen interesarle son las individuales y el razonamiento de interés público que está detrás del criterio del valor catastral ha sido ignorado por completo por la corte [...].* AZUELA, A.; HERRERA, C., y SAAVEDRA, C., «La expropiación y las transformaciones del estado». *Op. cit.*, pp. 542 y 543. (Énfasis añadido).

(40) Artículo 12.º: «Contra el auto del juez que haga la designación de peritos, no procederá ningún recurso». Artículo 13.º: «En los casos de renuncia, muerte o incapacidad de alguno de los peritos designados, se hará nueva designación dentro del término de tres días por quienes correspondan». Artículo 14.º: «Los honorarios de cada perito serán pagados por la parte que deba nombrarlo y los del tercero por ambas».

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

(42) Artículo 15.º: «El juez fijará un plazo que no excederá de sesenta días para que los peritos rindan su dictamen».

(43) Artículo 16: «Si los peritos estuvieren de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito, el juez de plano fijará el monto de la indemnización; en caso de inconformidad, llamará al tercero, para que dentro del plazo que le fije, que no excederá de treinta días, rinda su dictamen. Con vista de los dictámenes de los peritos, el juez resolverá dentro del término de diez días lo que estime procedente». Es evidente que este artículo 16 se encuentra desfasado pues no ha sido reformado nunca. Es claro que el valor que el juez debe establecer no es el de las mejoras o del demérito del bien, sino el valor comercial de él.

Es interesante destacar que una vez que el juez resuelve la disputa fijando la respectiva indemnización, su resolución no admite recurso alguno, es decir, es una resolución en única instancia (art. 17) (44). Lo anterior no priva, en todo caso, al particular que no estuviere conforme con el valor establecido por el juez en su resolución acudir al juicio de amparo que, por estar previsto directamente en el texto constitucional mexicano, no puede ser restringido por el legislador.

5. ¿QUÉ HAN DICHO LOS TRIBUNALES MEXICANOS EN EL SIGLO XXI EN RELACIÓN CON LA FIGURA DE LA EXPROPIACIÓN?

En primer término, es oportuno recordar que la doctrina especializada en México fue crítica, por muchos años durante el siglo pasado, de la actuación que el Poder Judicial desempeñó en materia expropiatoria. Lo anterior encuentra su razón en la poca autonomía que, en general, tuvo el Poder Judicial respecto del Poder Ejecutivo durante buena parte del siglo xx (45).

Lo anterior comenzó a cambiar en la década de los noventa del siglo pasado con una serie de reformas constitucionales que reforzaron la independencia del Poder Judicial. Refiriéndose a la consolidación de la democracia en el país, se ha dicho que «Otra faceta es la construcción de un Poder Judicial autónomo, que inicia con las reformas de 1995 introducidas por el presidente Zedillo, que dieron al Poder Judicial una protección institucional para ser autónomos. Es el equivalente al de julio de 1997 para el Poder Legislativo. Con estas reformas la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) obtiene condiciones de seguridad en el empleo de los ministros y autonomía presupuestal que le permiten empezar a

(44) Artículo 17.º: «Contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no cabrá ningún recurso».

(45) Un ejemplo de esta situación se refleja en la siguiente tesis de la Segunda Sala de la SCJN del año 1939, con una clara auto restricción en las facultades judiciales que se podían ejercer: «Expropiación, procedimiento en caso de. El artículo 27 constitucional no establece procedimiento alguno que deba seguirse, para decretar la expropiación, y la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, sigue a ese respecto los términos constitucionales, pues si bien en su artículo 3o., se dice que el Ejecutivo Federal, por conducto de las autoridades administrativas subalternas, tramitará el expediente de expropiación, y en su caso hará la declaración respectiva, el artículo 8o., de la misma ley establece que en los casos urgentes, se puede ordenar, hecha la declaratoria, la ocupación inmediata de los bienes objeto de la expropiación; luego la tramitación del expediente a que se refiere la ley, solamente significa que la autoridad administrativa que ordena la expropiación, debe cerciorarse de que existe alguna de las causas que la ley establece, sin que pueda tener participación alguna la parte o partes afectadas. Además, puede agregarse que para la ocupación de los bienes, no se requiere un procedimiento judicial, y que las garantías que otorgan los artículos 14 y 16 constitucionales, no rigen en materia de expropiación, y tienen solamente aplicación, cuando se trata de juicios». Registro digital: 329835. Instancia: Segunda Sala. Quinta Época. Materias(s): Administrativa. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo LXII, p. 3031 Tipo: Aislada. Amparo administrativo en revisión 2902/39. Compañía Mexicana de Petróleo «El Aguila», S. A. y coagraviados. 2 de diciembre de 1939. Unanimidad de cuatro votos y mayoría de tres votos en lo relativo al punto cuarto resolutivo. El ministro Agustín Gómez Campos, no intervino en este negocio, por haberse calificado de legal el impedimento que sometió a la consideración de la Sala. Disidente: José M. Truchuelo. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Énfasis añadido).

jugar un papel independiente. Es el inicio de una verdadera separación de poderes en lo que se refiere al Poder Judicial. Ello no significa que éste no haya tenido cierto margen de autonomía. Lo tuvo en más de un ámbito. Pero en los temas políticamente sensibles las presiones para que se disciplinara eran de muchos tipos, incluida la remoción de los miembros de la SCJN, con lo cual se mantenía la disciplina de los jueces en los casos políticamente más sensibles» (46).

No se olvide que por muchos años la política pública de expropiación de los gobiernos en México fue catalogada como la gran política pública del país (47), lo que hacía particularmente sensible la intervención de los tribunales de justicia. De allí que no resulte extraño que para 1987 la doctrina mexicana hubiere coincidido en señalar que «El Poder Judicial participa precariamente en la expropiación; solo en los casos de inconformidad por el monto de la indemnización o por ausencia de registro catastral del objeto expropiable. La capacidad de revisar constitucionalmente los actos expropiatorios se ha ejercido con mucha parquedad por parte del Poder Judicial, el cual, generalmente se ha negado a revisar tanto la facultad legislativa de fijar genéricamente los tipos que definen la utilidad pública como la pertinencia de las declaratorias del Ejecutivo, lo que implicaría –en ambos casos– revalorar las situaciones y rectificar los actos ejecutados por otros poderes, siguiendo un mandato constitucional. La gran mayoría de las ejecutorias de la SCJN se dirigen a establecer requisitos formales del proceso expropiatorio, o bien, a señalar en bloque la necesidad de que concurren los requisitos que la Constitución establece para expropiar, es decir, que exista una causa de utilidad pública que motive y una indemnización que compense; lo que no se hace es juzgar si en tal caso la causa de utilidad pública invocada tuvo o no justificación. Asimismo, tampoco se encuentran ejecutorias que pretendan cuestionar o revisar el nexo causal entre la necesidad colectiva que se produce y la idoneidad de los bienes expropiados para satisfacerla. En México, dicho sintéticamente, la expropiación sobre todo es un acto político que lleva a cabo el Ejecutivo actuando dentro de un margen muy amplio de discrecionalidad» (48).

Pues bien, el referido margen amplio de discrecionalidad comenzó a disminuir con las reformas constitucionales que fortalecieron el Poder Judicial en los años noventa del siglo XX, según ya lo hemos dicho, y que no ha hecho más que estrecharse en todo lo que va del siglo XXI.

(46) ELIZONDO, C., y PÉREZ DE ACHA, L. M., «¿Un nuevo derecho o el debilitamiento del Estado? *Op. cit.*, pp. 1 y 2.

(47) Señala nuestra doctrina: «Para algunos pensadores, como Arnaldo Córdoba, la nación mexicana se construyó expropiando. No se trata de un instrumento más del gobierno, sino de «El» instrumento. ELIZONDO, C., y PÉREZ DE ACHA, L. M., «¿Un nuevo derecho o el debilitamiento del Estado? *Op. cit.*, p. 4. En un estudio en el que se analizaron las expropiaciones decretadas por el gobierno federal entre 1968 y 2005 se señala: «De entrada, conviene llamar la atención sobre la importancia que tuvo la expropiación en el desarrollo urbano del siglo XX mexicano. Entre 1968 y 2005, o sea, en menos de cuatro décadas, se expropió el equivalente a la cuarta parte del área total ocupada por los asentamientos humanos en la actualidad (Saavedra, 2006a). Esto nos da una idea del papel que desempeñó el gobierno federal en la estructuración del espacio urbano, justamente en un periodo en el que uno de los cambios más importantes de la sociedad mexicana era precisamente su urbanización». AZUELA, A.; HERRERA, C., y SAAVEDRA, C., «La expropiación y las transformaciones del estado». *Op. cit.*, p. 537.

(48) DÍAZ Y DÍAZ, M., «Esbozo para el análisis comparativo de las leyes de expropiación de México, España y Argentina». *Op. cit.*, p. 81.

Teniendo presente lo anterior, deseamos destacar una tesis del año 2006 de la SCJN que fue considerada un parteaguas en materia expropiación por la academia mexicana (49). Antes de ver la tesis conviene precisar cuál era el criterio que hasta antes de 2006 se aplicaba por la SCJN: «Expropiación, la garantía de previa audiencia no rige en materia de. En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1o. de la propia Ley Fundamental» (50).

Pues bien, en relación con este criterio judicial, la doctrina mexicana había señalado que «Una de las razones que hacía muy poderoso un decreto expropiatorio es que durante varias décadas la SCJN sostuvo el criterio jurisprudencial en materia de expropiación prevista en el artículo 27, segundo párrafo de la Constitución Federal, de que inaplicable la garantía de audiencia previa establecida en el artículo 14 constitucional. El Estado tomaba la propiedad y luego averiguaba» (51).

El año 2006, según hemos avanzado, la Segunda Sala de la SCJN modificó el criterio referido con anterioridad, rompiendo, de este modo, con una larga y asentada tradición que existía en México. A través de un claro cambio de criterio la SCJN estableció lo siguiente:

«Expropiación. La garantía de audiencia debe respetarse en forma previa a la emisión del decreto relativo. Conforme al artículo 197 de la Ley de Amparo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica la jurisprudencia 834, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 1389, con el rubro: “Expropiación, la garantía de previa audiencia no rige en materia de.”, porque de una nueva reflexión se concluye que de la interpretación del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos privativos de la propiedad deben realizarse, por regla general, mediante un procedimiento dirigido a escuchar previamente al afectado, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que son las señaladas

(49) «Nosotros vamos a discutir una [sentencia de la SCJN] que transforma de raíz uno de los instrumentos centrales en la construcción del régimen posrevolucionario: su capacidad de expropiar sin indemnización ni audiencia previa». ELIZONDO, C., y PÉREZ DE ACHA, L. M., «¿Un nuevo derecho o el debilitamiento del Estado? *Op. cit.*, pp. 1 y 2.

(50) Registro digital: 198404. Instancia: Pleno Novena Época Materia(s): Administrativa, Constitucional Tesis: P/J. 65/95 Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo V, Junio de 1997, p. 44 Tipo: Jurisprudencia. Amparo en revisión 2805/62. Compañía Eléctrica de Sinaloa, S. A. 22 de junio de 1965. Unanimidad de quince votos. Amparo en revisión 4320/70. Alicia Ortega vda. de Herrejón. 4 de mayo de 1971. Unanimidad de dieciséis votos. Amparo en revisión 5498/69. Vicente Celis Jiménez. 29 de junio de 1971. Unanimidad de dieciocho votos. Amparo en revisión 4930/65. Pedro Ruiz Reyes y coagraviados. 6 de julio de 1971. Unanimidad de dieciocho votos. Amparo en revisión 1671/73. Fondo Unido Reynosa, A. C. 19 de febrero de 1974. Unanimidad de dieciocho votos.

(51) ELIZONDO, C., y PÉREZ DE ACHA, L. M., «¿Un nuevo derecho o el debilitamiento del Estado? *Op. cit.*, p. 2.

V. LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO

en la jurisprudencia P./J. 47/95, de rubro: “Formalidades esenciales del procedimiento. son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo.”, las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. En ese sentido, tratándose de actos privativos como lo es la expropiación, para que la defensa sea adecuada y efectiva debe ser previa, en orden a garantizar eficazmente los bienes constitucionalmente protegidos a través del mencionado artículo 14, sin que lo anterior se contraponga al artículo 27 de la Constitución Federal, pues si bien es cierto que este precepto establece las garantías sociales, las cuales atienden a un contenido y finalidades en estricto sentido al régimen de propiedad agraria, y por extensión a las modalidades de la propiedad, al dominio y a la propiedad nacional, también lo es que la expropiación no es una garantía social en el sentido estricto y constitucional del concepto, sino que es una potestad administrativa que crea, modifica y/o extingue relaciones jurídicas concretas, y que obedece a causas establecidas legalmente y a valoraciones discrecionales de las autoridades administrativas; además, la expropiación es una potestad administrativa dirigida a la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien particular decretada por el Estado, con el fin de adquirirlo» (52).

Este cambio fue decisivo para materializar, tres años después, la reforma del año 2009 (53). Fue en esta reforma, se recordará, que se mejoró el procedimiento administrativo previsto en la ley incorporándose la audiencia de desahogo de prueba.

(52) Varios 2/2006-SS, solicitud de modificación de jurisprudencia. Ministro Mariano Azuela Güitrón, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 18 de agosto de 2006. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Juan Díaz Romero. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: David Rodríguez Matha. Tesis de jurisprudencia 124/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticinco de agosto de 2006. Registro digital: 174253. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 124/2006. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 278. Tipo: Jurisprudencia.

(53) La sentencia fue muy bien recibida por la academia: «Esto, sin embargo, dio un giro casi de 180 grados a principios de 2006. En sesiones públicas celebradas los días 10, 12 y 16 de enero, el Pleno de la SCJN emitió un nuevo criterio sustentado por mayoría de 8 de sus ministros, en el cual se determina que en toda expropiación practicada por no importa qué nivel de gobierno –federación o entidades federativas– es obligado que para efectos del artículo 14, segundo párrafo constitucional, a los propietarios de los bienes se les confiera el derecho de audiencia previa, en forma tal que con antelación a la emisión de los decretos expropiatorios se les permita formular alegaciones fácticas y legales, así como aportar los elementos probatorios que procedan, en aras de acreditar la improcedencia de expropiación, de cuestionar la causa de utilidad pública que sea aducida por el Estado o de rebatir la posible infravaloración de los bienes a expropiarse». ELIZONDO, C., y PÉREZ DE ACHA, L. M., «¿Un nuevo derecho o el debilitamiento del Estado? *Op. cit.*, p. 3. También: «Si hay una tendencia clara en la actuación del poder judicial respecto de la expropiación, no es otra que la de una creciente protección del propietario. Esta tendencia se ha visto confirmada en la que probablemente es la decisión más importante de la suprema corte desde la reforma judicial de 1994. Esta decisión, que modifica de manera sustancial el régimen expropiatorio, establece que se debe respetar la garantía de audiencia previa en materia expropiatoria. Dicha nueva confirma esta tendencia a limitar el poder expropiatorio del estado y modifica más de 70 años de precedente». AZUELA, A.; HERRERA, C., y SAAVEDRA, C., «La expropiación y las transformaciones del estado». *Op. cit.*, p. 544.

Un segundo criterio judicial que deseamos destacar y que se inscribe en la línea de la mayor autonomía que desde 1995 tiene el Poder Judicial en México, guarda relación con una tesis de jurisprudencia por contradicción resuelta por el pleno del Décimo Octavo Circuito. La tesis de jurisprudencia es muy relevante pues, no solo resuelve diferentes criterios de los Tribunales Colegiados de Circuitos sobre, nada menos, que el valor de la indemnización, sino que lo hace desde la perspectiva de los derechos humanos con las categorías de indemnización justa y de interpretación pro persona. La tesis en cuestión es del siguiente tenor:

«Indemnización justa por causa de expropiación. interpretación del artículo 12 de la Ley de Expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio para el Estado de Tamaulipas, su interpretación a la luz de los principios de prevalencia de interpretación de normas y pro persona, permiten satisfacerla. Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se modificó el artículo 1o. constitucional, para establecer, en su segundo párrafo, que las normas relativas a los derechos humanos deben de interpretarse de conformidad con la propia Constitución General y con los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, debiendo favorecer en todo momento a las personas la protección más amplia. Lo anterior se traduce en la obligación que tienen las autoridades de interpretar el contenido y alcance de los derechos humanos a partir del principio pro persona, de modo que cuando existen dos normas en el derecho positivo, o varias interpretaciones de un mismo enunciado normativo, se debe optar, necesariamente, por aquella que reconozca con mayor amplitud los derechos, o bien, que los restrinja en la menor medida, lo cual se conoce en la doctrina como principio de prevalencia de interpretación de normas. En ese entendido, el artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, literalmente establece que el pago de la indemnización de un bien expropiado deberá tasarse conforme a la “cantidad que como valor fiscal de él figure en las oficinas catastrales o recaudadoras”, interpretación que resulta restrictiva, por lo que, a fin de satisfacer la garantía de indemnización justa, debe acudir al artículo 21, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual se integra al bloque de constitucionalidad, por virtud del artículo 1o. constitucional, y se constituye en la norma que regula de manera más amplia el derecho humano de propiedad, al inferir que cuando éste se vea afectado por causa de expropiación, debe mediar una indemnización justa, la cual debe ser fijada atendiendo al valor comercial y no al catastral del inmueble, ya que de lo contrario conllevaría a que por intervención del Estado, se empobrezca indebidamente al administrado en su patrimonio» (54).

Nótese que la tesis acude directamente a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que integra el bloque de constitucionalidad, para declarar que la regulación del artículo 12.º de la Ley de expropiación de Tamaulipas –que fija el precio de la indemnización en caso de expropiación de conformidad con el valor catastral del bien– es restrictiva y no satisface la garantía de una

(54) Pleno del Decimonoveno Circuito. Contradicción de tesis 1/2018. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito. 22 de septiembre de 2020. Unanimidad de cinco votos de los Magistrados Mauricio Fernández de la Mora, Osbaldo López García, Jorge Holder Gómez, Guillermo Cuautle Vargas y Juan Manuel Díaz Núñez. Ausente: Javier Loyola Zosa. Ponente: Osbaldo López García. Secretario: Edgar Filemón Luna Cruz.

indemnización justa que prevé la referida Convención. Esta indemnización justa se determina atendiendo al valor comercial del bien. De este modo, señala la tesis, se evita una afectación indebida al derecho humano de propiedad privada y un empobrecimiento injusto del particular afectado. Es importante destacar que la tesis en ningún momento hace referencia al artículo 27.º Constitucional que, en su párrafo diez, señala que «El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras», ni a la posible contradicción que existiría entre el criterio de la Convención Americana y el de la Constitución Política mexicana; ésta última resultando en su texto más restrictiva respecto del valor de la indemnización (55).

Finalmente, deseamos destacar la siguiente tesis de la Segunda Sala de la SCJN que se inscribe en la misma tendencia que efectuó la anteriormente comentada: «Indemnización en caso de expropiación. constituye una medida a través de la cual el estado resarce la afectación al derecho humano a la propiedad privada. La propiedad privada, como modelo de la propiedad originaria de la Nación, es un derecho humano que el Estado puede afectar exclusivamente a través de las formas que el orden jurídico previene, entre otras, la expropiación. Para evitar afectaciones injustificadas a ese derecho, el pago de la indemnización en caso de expropiación, en términos de los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se erige como una medida para resarcir su afectación y garantizar el debido y adecuado respeto al mencionado derecho humano (56).

De acuerdo con el criterio antes citado, destaca el carácter de derecho humano que tiene el derecho de propiedad privada en México, que solo puede verse afectado por las formas exclusivas que el ordenamiento jurídico establece, entre ellas, por medio de la expropiación, pero, a fin de evitar una afectación que no esté justificada, se establece el derecho para el particular de ser indemnizado de conformidad con lo que establecen la Constitución mexicana y la Convención Americana Sobre Derechos humanos. Ya sabemos que este último ordenamiento establece

(55) Al respecto, es pertinente señalar que el criterio judicial imperante en la materia, esto es a propósito de la relación normativa que existe entre la Constitución y los tratados internacionales, cuando se está en presencia de derechos humanos, va en el sentido siguiente: «las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, ya que se integran al catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional. Por tanto, cuando un derecho humano esté reconocido tanto en la Constitución Federal, como en los tratados internacionales, debe acudirse a ambas fuentes para determinar su contenido y alcance, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; en el entendido de que cuando exista en la Constitución una restricción expresa al ejercicio de un derecho humano, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional». Registro digital: 2008935. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: 29/2015 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 17, Abril de 2015, Tomo I, página 240. Tipo: Jurisprudencia.

(56) Amparo en revisión 1174/2017. Enriqueta García del Fierro. 9 de mayo de 2018. Cinco votos de los ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo. Registro digital: 2017905. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: 2a. LXXXVII/2018 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I, página 1215. Tipo: Aislada.

como uno de los elementos sustantivos de la expropiación el pago de una indemnización justa, esto es, conforme al valor comercial del bien.

6. PERSPECTIVAS DEL FUTURO DE LA EXPROPIACIÓN

Señalamos al inicio de este trabajo que la expropiación es una herramienta muy importante para que los gobiernos materialicen sus políticas públicas, especialmente en materia de infraestructura, urbanización y otras demandas sociales, pero también dijimos que es una institución compleja pues afecta un derecho fundamental de los individuos: la propiedad privada sobre sus bienes.

En el caso de México la expropiación fue, por muchos años, la gran política pública que permitió a los gobiernos de turno materializar sus respectivos programas de gobierno (57). En buena parte del siglo xx la actividad expropiatoria estuvo en manos del Ejecutivo Federal. La expropiación fue utilizada, primordialmente, como un instrumento político en la que los aspectos jurídicos quedaron relegados a un segundo plano. Ni el Poder Legislativo; ni el Poder Judicial, fueron efectivos contrapesos en las decisiones que, en este ámbito, adoptaron en esos años los gobiernos mexicanos.

La situación antes descrita comenzó a cambiar con el nuevo escenario político que a fines del siglo xx marcaría un nuevo rumbo institucional para el país, sobre todo con una serie de reformas constitucionales que le dieron mayor autonomía e independencia al Poder Judicial y que bien se refleja en el cambio jurisprudencial que en el siglo xxi ha realizado la SCJN en materia de expropiación. En todo caso, aún está pendiente una revisión completa, a nivel federal, de la Ley de Expropiación y de las respectivas leyes locales. En general son leyes que no se han adaptado a los enormes desafíos que enfrenta la expropiación en una época de globalización y de pérdida de soberanía de los Estados Nacionales (58).

(57) En un estudio en el que se analizaron las expropiaciones decretadas por el gobierno federal entre 1968 y 2005 se señala: «De entrada, conviene llamar la atención sobre la importancia que tuvo la expropiación en el desarrollo urbano del siglo xx mexicano. Entre 1968 y 2005, o sea, en menos de cuatro décadas, se expropió el equivalente a la cuarta parte del área total ocupada por los asentamientos humanos en la actualidad (Saavedra, 2006a). Esto nos da una idea del papel que desempeñó el gobierno federal en la estructuración del espacio urbano, justamente en un periodo en el que uno de los cambios más importantes de la sociedad mexicana era precisamente su urbanización». AZUELA, A.; HERRERA, C., y SAAVEDRA, C., «La expropiación y las transformaciones del estado». *Op. cit.*, p. 537.

(58) La doctrina ha llamado la atención sobre esta situación: «Después de un largo periodo en el que la expropiación había sido reconocida como un instrumento fundamental de las políticas de ordenamiento territorial en el mundo industrializado, en las últimas décadas ha estado sujeta a numerosas críticas y ha enfrentado una creciente resistencia social en muchas partes del mundo. Campañas por el derecho a la vivienda, movimientos por la defensa de los derechos de propiedad, así como un cierto activismo judicial han cambiado las condiciones bajo las cuales se ejerce hoy en día el poder expropiatorio. Desde la década de 1980 comenzó a hacerse evidente que ciertas expropiaciones estaban imponiendo altos costos sociales. El tema más recurrente era el del desalojo de poblaciones para la construcción de presas. Solo en la última década del siglo pasado el número de personas desplazadas por proyectos de infraestructura en el mundo fue de entre 90 y 100 millones (Cernea y McDowell, 2000). La expropiación se asocia entonces con desarraigo, ruptura del tejido social, en suma, con la privación de los medios de subsistencia de un grupo humano». AZUELA, A.; HERRERA, C., y SAAVEDRA, C., «La expropiación y las transformaciones del estado». *Op. cit.*, pp. 528 y 529.

V. LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO

Sin embargo, en lo que se refiere a la defensa de los derechos de las personas –físicas o morales– perjudicadas por una expropiación, la garantía y protección de los derechos involucrados han mejorado desde que entró en vigor la Ley de Expropiación el año 1936. Lo anterior no solo por las importantes reformas legales que se hicieron los años 1993 y 2009 sino, sobre todo, por las modificaciones constitucionales que en materia de derechos humanos se han efectuado a la Carta Fundamental en el presente siglo. La incorporación de la última categoría mencionada, así como la recepción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como parte del bloque de constitucionalidad en México y el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sin duda alguna han vigorizado el derecho fundamental de propiedad privada y han garantizado a las personas cuyo patrimonio ha sido menoscabo por un acto expropiatorio, de la mano de fortalecimiento a las normas del debido proceso, una justa indemnización.

BIBLIOGRAFÍA

- AZUELA, A.; HERRERA, C., y SAAVEDRA, C.: «La expropiación y las transformaciones del estado», *Revista Mexicana de Sociología* 71, núm. 3 (julio-septiembre, 2009), pp. 525-555.
- DÍAZ Y DÍAZ, M.: «Esbozo para el análisis comparativo de las leyes de expropiación de México, España y Argentina», *Ensayos sobre la propiedad*, UNAM, México, 2014, pp. 71-86.
- DUGUIT, L.: *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*, Librería Española y Extranjera, traducción de Carlos G. Posada, Madrid, 1912.
- ELIZONDO, C., y PÉREZ DE ACHA, L. M.: «¿Un nuevo derecho o el debilitamiento del Estado? Garantía de audiencia previa en la expropiación», CIDE, Documento de trabajo, Noviembre (2008).
- GENERYRO, J. C.; AZUELA, A., y MARÍN, J. C.: *¿Por qué leer a Durkheim hoy?* Fontamara, México, 2009.
- SERRA ROJAS, A.: *Derecho administrativo*, Segundo Curso, 18.^a ed., Porrúa, México, 1997.