

EXPROPIACIÓN: REFORMA O REESTRUCTURA DEL ESTADO

Caso Práctico: Expropiación de Ingenios Azucareros,
mediante Decreto de Fecha 02 de septiembre de 2001.

Licenciada Adriana Díaz de la Cueva
Maestra Ana María Reyna Ángel
Maestra Lourdes Cervantes Santillan

“¿Un nuevo derecho o el debilitamiento del Estado?”
Carlos Elizondo Mayer-Serra y Luis M. Pérez de Acha

I. ABSTRACT: La expropiación fue uno de los instrumentos centrales de los gobiernos posrevolucionarios. La importancia de este instrumento radicaba en que durante décadas la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostuvo el criterio jurisprudencial de que en materia de expropiación era inaplicable la garantía de audiencia previa. Sin embargo, en 2006, la Suprema Corte determinó un nuevo criterio que obliga a conferir a los propietarios de los bienes el derecho de audiencia previa con antelación a la emisión de los decretos expropiatorios. En este trabajo se analiza las razones e implicaciones de tal decisión. ¿Porqué se justificó jurídicamente un criterio diverso? ¿Qué significa este criterio para el ciudadano, pero también qué significado tiene para el gobierno? ¿Cuál es el papel político de la Suprema Corte de Justicia? *La modificación de la jurisprudencia no sólo es importante, nos demuestra no sólo la importancia que tiene en los casos concretos, sino el papel relevante que tienen los Ministros de la Corte para definir figuras como en el caso de la expropiación.*

I. ABSTRACT. II. PLANTEAMIENTO DEL TEMA. III. ANTECEDENTES. IV. PROPIEDAD. V. EXPROPIACIÓN. VI. GARANTÍA DE AUDIENCIA. VII. CASO PRÁCTICO. VIII CASO PRÁCTICO. IX. CONCLUSIONES. X. BIBLIOGRAFÍA. XI. HEMEROGRAFÍA. XII. TEXTOS NORMATIVOS.

II. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

Desde hace varios años forma parte del lenguaje común la expresión “paradigma” para aludir no necesariamente en el sentido a aquello a que se refiere Thomas S. Khun sino a aquello que ha llegado a constituirse en referente, prácticamente del resto de los

objetos de la misma clase. Si aplicamos esta expresión a la institución de la **expropiación** podemos señalar que ésta se constituyó en un referente fundamental en la construcción del México moderno, lo cual hoy en día ya no es puesto en duda como lo afirma el maestro Arnaldo Córdoba en el prólogo del texto intitulado: *Los grandes problemas nacionales*.¹

Nos parece pertinente recordar que la expropiación se constituyó en una figura administrativa de gran importancia para la política pública del gobierno con el fin de alcanzar la reconfiguración de la propiedad en nuestro país. Y por otro lado delimitó el conjunto de elecciones de los individuos.² Recordemos que las grandes decisiones sobre reforma agraria, petróleo, banca, etc., han sido instrumentadas a través de ella. Su regulación la convirtió en el medio idóneo para tales decisiones: la titularidad del Ejecutivo y la decisión unilateral, los márgenes de discrecionalidad para la determinación de la utilidad pública, la inoperancia de la garantía de audiencia, la obligación constitucional para el pago, entre otros.

Para establecer las bases para abordar la figura de la expropiación en la regulación constitucional del artículo 27, consideramos indispensable precisar que la construcción epistemológica elegida para aterrizar en el análisis jurídico positivo a la Constitución recae necesariamente en un contexto histórico por las siguientes razones: a) porque la Constitución ha sido el escenario de legitimación y fundamento jurídico de políticas públicas de diverso signo, de manera que durante su vigencia se han sucedido diversos modelos económicos expresados constitucionalmente y b) porque la Constitución apreciada en sentido dinámico, ha sido materia de individualización normativa y de tal proceso de aplicación, ha resultado un conjunto de interpretaciones ya sean como precedentes o jurisprudencias, que los tribunales constitucionales han considerado como su sentido de aplicación.³

La contextualización temporal nos permitirá comprobar la hipótesis de la existencia de una correspondencia entre las ideologías subyacentes a la interpretación constitucional y la historicidad de un modelo económico dominante.

¹ MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés. *“Los grandes problemas nacionales”*, 5º ed., México, Era, 1985, p. 28.

² NORTH, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, trad. Agustín Bárcenas, México, FCE, 1993, pp. 33-42.

³ ROLDÁN XOPA, José. *Op. cit.*, nota 2, p. 117.

III. ANTECEDENTES

Recordemos que los “derechos de propiedad” son imprescindibles para el funcionamiento eficiente de la economía, puesto que su protección legal tiene una importante función económica en la creación de los incentivos para el uso eficiente de los recursos. Posner Richard señala que:

la teoría económica de los derechos de propiedad (...) que existe interconexión entre los sistemas de derechos de apropiación, los incentivos y el comportamiento económico y no económico. En otras palabras, entiende que las diferentes formas de propiedad (titularidad y contenido o alcance del derecho) tienen distintas consecuencias” porque generan diferentes incentivos que afectan a (...) los costes de transacción la eficiencia del intercambio, la distribución de la renta, riqueza o poder, en la asignación previa de titularidad (derechos) y valores como la cohesión social, la realización de un sentido de justicia entre otros.⁴

Bajo esta apreciación de análisis, la norma jurídica establece los derechos, las titularidades, asigna previamente las reglas del juego con los que habrán de participar los jugadores en la economía. Ahora bien, a pesar de que pudiera alegarse la existencia de pretendidos derechos de propiedad de carácter natural, la única base de certeza para conocer cuáles son los derechos es el derecho positivo. Por ello, es necesario conocer cuál es la organización constitucional de la propiedad.

La Constitución contiene diversos preceptos que se refieren de manera directa o indirecta a la propiedad. Estos preceptos son explicables por las razones propias de nuestra historia como nación y para ello tuvo particular interés la regulación de la propiedad de tierras y aguas, de manera que tratándose del derecho de propiedad, la Constitución establece:

a) El derecho de propiedad sobre bienes que puedan ser susceptibles de apropiación, sea por regulación específica de determinados bienes (los inmuebles), o bien genérica, al establecerse la protección de los derechos (el de la propiedad incluida). En cuanto a los inmuebles, el artículo 27 establece tres tipos de propiedad: la pública, la social y la privada. Otras disposiciones establecen privilegios específicos a la propiedad privada, tal es el caso de los inventores (artículo 28).

⁴ POSNER, Richard. “*El análisis económico del derecho*”, p.68 y ss. Citado por Gaspar Ariño en “*Economía y Estado*”, p. 98.

b) Limitaciones a la propiedad (modalidades y función social de la propiedad en el propio artículo 27), y

c) Los casos y condiciones para su afectación (expropiación por causa de utilidad pública, mediante indemnización y la observación de las garantías de legalidad y seguridad jurídica en su afectación),⁵ en las que incorpora a la protección constitucional los derechos de propiedad contenidos en la totalidad del ordenamiento jurídico.

La explicación de que la Constitución regule en mayor detalle la propiedad inmobiliaria es comprensible porque como ya se dijo, debe tomarse en consideración que el momento en que se constituye como Nación, se opera básicamente en una sociedad agraria donde la tierra será el centro del problema social de la revolución.

Recordemos que el régimen porfirista es donde se da cabida al origen de la construcción del México moderno, a través de lo que se consideraba la transformación social y económica del país, para crear una nacionalidad orgánica grande y fuerte lo cual apreciaba estaba íntimamente ligada a las potencias imperialistas, en particular de Estados Unidos e Inglaterra, cuyo interés principal de dicho régimen era que los ferrocarriles fueran el generador de un mercado interno que enlazara entre sí las antiguas economías locales. De esta manera el país, se convierte como parte integrante del mercado mundial como receptor de capitales y gran proveedor de materias primas.

Sin embargo, la mayoría de los poseedores mexicanos invertían sus recursos en tierra y ello porque consideraban, que México seguía siendo un país atrasado, de labradores, fundamentalmente; y porque la movilización de la riqueza en la tierra a que dio lugar la Reforma puso al alcance de un mayor número de personas la posibilidad de adquirirla y, luego, la diferenciación natural entre poseedores dio lugar a la concentración de la propiedad territorial y al prestigio, también natural, de la tierra como el elemento fundador de la prosperidad nacional. La apreciación de esta concepción se debe a la intervención de Molina Enríquez cuya intervención en el proyecto del artículo 27 sirvió de

⁵ El segundo párrafo del artículo 14 señala: "Nadie podrá ser privado de (...) sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho": el primer párrafo del artículo 16 dice: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento".

apoyo a la formación ideológica de donde se forjaron los documentos más importantes de la Revolución, particularmente la Ley del 6 de enero de 1915, obra de Luis Cabrera.

Para una mentalidad semejante, que de hecho era la de todos los mexicanos, por contraparte, nada podía considerarse como más “inseguro” o aventurado que exponer el dinero en el comercio o la industria, actividades que aparecían como mera especulación sin garantía ninguna. Y de ello, como lo prueba la historia, quienes mejor se aprovecharon fueron los extranjeros, incluidos los que invirtieron en tierras. Todavía en 1920, nueve años después de que el gobierno de Díaz había sido derrocado, Emilio Rabasa, uno de los más brillantes ideólogos del porfirismo, sostenía que no había mejor negocio que invertir en tierras.⁶

Para Molina, el problema central de nuestro país es el de la propiedad de la tierra, problema que ya se había abordado por Wistiano Luis Orozco, que había considerado de *orden público* y que por tanto era el Estado mismo el que debía definir y en el que se debía originar.⁷ Fue Molina Enríquez quien escudriñó en la historia de México y promovió que antes de la colonia nuestro país fue un puñado de naciones que eran propietarios de sus territorios. Sin embargo, fueron expropiados en la conquista y la propiedad de ellos quedó en manos de la corona española. Por ello promovió que para conformar una nación no sólo se requiere la homogeneidad racial, que al decir de este autor, debía ser una nación mestiza, puesto que cuantitativamente era la que más sobresalía. Sino también quien postuló que la intervención del Estado en la regulación de la propiedad se justificaba plenamente por razones de *interés público* ya que para él durante el siglo XIX México fue más bien un proyecto de nación; para él una verdadera nación es aquella que es dueña de su territorio, principio de intervencionismo estatal que quedó inserta en la Constitución de 1917.

⁶ ROLDAN XOPA, José. *Op. Cit.*, nota 2, p.130.

⁷ WISTIANO, Luis Orozco, “*Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*”. Señalaba: “El derecho de propiedad originaria y metafísicamente, radica en la esencia racional del hombre, que, aun prescindiendo de toda idea religiosa, es propia y verdaderamente el soberano dueño del mundo, sin que haya, fuera de Dios, quien pueda disputarle su dominio. Pero en las aplicaciones de esta idea absoluta, la vida social, el orden y la quietud pública, han exigido un origen más próximo, más tangible y más práctico del derecho de propiedad, sobre todo de la propiedad territorial. Y así, mientras que en todos los productos de la industria se concibe fácilmente que el fundamento de la propiedad sea el trabajo, y que la ley se limite a proteger y reglamentar ese derecho, tratándose de la propiedad de la tierra, ha sido necesario buscar su fundamento y origen próximos (...) en la soberanía del Estado y en la majestad del Poder Público (...) a fin de evitar la perpetua discordia y las eternas violencias a que vivirían entregados los hombres entre sí, disputándose una presa común, que vendría a ser inútil en medio de confusiones y desórdenes sin términos ni medidas”.

IV. PROPIEDAD

a) LA PROPIEDAD ORIGINARIA

El artículo 27 constitucional 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”.

Desde la literalidad, la Constitución establece fundamentalmente una propiedad total de la Nación sobre tierras y aguas, en las que la propiedad privada de éstas deriva de la originaria, mediante algún acto de transmisión. Esta primera idea cuya fidelidad gramatical sería indudable resulta, sin embargo, cuestionada por cierta parte de la doctrina mexicana. El maestro Burgoa refiere que:

*“El concepto de propiedad originaria no debe tomarse como equivalente al de propiedad en su connotación común, pues en realidad, el Estado o la nación no usan, disfrutan o disponen de las tierras y aguas como lo hace un propietario corriente. La entidad política soberana, en efecto, no desempeña en realidad sobre éstas, actos de dominio, o sea, no las vende, grava, dona, etc. En un correcto sentido conceptual la propiedad originaria implica el dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, consistente en el imperio, autoridad o soberanía que dentro de sus límites ejerce”.*⁸

En el mismo sentido se pronuncia Martín Díaz, para quien la propiedad originaria es una versión actualizada del dominio eminente del Estado absoluto. Por su parte Juventino Castro opina que se trata de una declaración filosófica política.⁹ Asimismo, el maestro Gabino Fraga¹⁰ señala que la Constitución de 1917, en cuanto a la propiedad no debe verse a través del referente romanístico de propiedad, sino del colonial, en el cual el monarca era su titular, por lo que “no ha hecho más que volver el régimen de la propiedad a la situación que le impone su origen mismo, reconociendo que la propiedad territorial mexicana tiene una tradición jurídica diversa de la propiedad romana y que, por lo mismo, constituyendo un tipo diverso de ésta, no puede ser juzgado

⁸ BURGOA, Ignacio. *Garantías Individuales*, México, Porrúa, p. 456.

⁹ CASTRO, Juventino.

¹⁰ FRAGA, Gabino. *Derecho administrativo*, 29 ed., México, Porrúa, 1987, p. 358.

con el criterio que dan las instituciones jurídicas derivadas directamente del derecho romano”. La adopción de tal concepción, según el constituyente Pastor Rouaix, se debe a la intervención de Molina Enríquez en la redacción del proyecto del artículo 27 y de su exposición de motivos. Nos dice este autor:

“El señor Molina fue uno de los abogados mexicanos más versados en la legislación colonial y más apegados a la tradición jurídica, por lo que en su discurso expositivo, buscó el fundamento de las disposiciones innovadoras del artículo 27 en el derecho absoluto de la propiedad que se habían atribuido a los Reyes de España sobre las tierras, aguas y accesiones de las colonias, como consecuencia del descubrimiento y conquista de ellas y del origen divino de su autoridad.”¹¹

Resulta interesante como fue resulta esta cuestión en la Controversia Constitucional 2/32 entre la Federación y el estado de Oaxaca en la que se establece lo siguiente:

“El propósito manifiesto del constituyente de Querétaro, al expedir el artículo 27 de la Carta Federal, fue vincular al régimen jurídico de la propiedad territorial en México, con el que regía en la época Colonial nulificando la tradición jurídica de nuestros Códigos, que lo refieren al Derecho Romano y no a las Leyes y Disposiciones de las Indias, que son sus antecedentes legítimos, régimen en el cual la situación jurídica de dicha propiedad, era la de ser privada de los soberanos de España, inalienable e imprescriptible. Numerosas Leyes de Indias demuestran esto; esas leyes disponían hasta de las personas, y si los reyes consideraban como de su propiedad particular a los individuos, no podían menos de considerar lo mismo cuanto significase riqueza; los derechos que los reyes concedieron, siempre tuvo un carácter condicional, y en cuanto a los monumentos arqueológicos, las leyes coloniales sólo autorizaban su aprovechamiento en un tanto por ciento, para los descubridores, sin que pudiera transmitirse su dominio a los particulares. Al independizarse la Colonia, la República Mexicana asumió todos los derechos de propiedad que a los reyes de España correspondían, y, por lo mismo, este patrimonio ingresó a la Nación toda, y no a las partes que entonces constituían el territorio (provincias, intendencias, capitanías, etcétera) y mucho menos, pudo pasar ese patrimonio a los Estados de la República, cuya existencia ni siquiera estaba entonces bien definida”.¹²

¹¹ ROUAIX, Pastor. *“Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917”*, Partido Revolucionario Institucional, México, 1984.

¹² T. XXXVI, p. 1067, 13 de octubre de 1932, mayoría de 14 votos.

Del estudio de la resolución anterior queda claro que la Corte además de realizar una interpretación que no niega la existencia del ejercicio de la soberanía sobre el territorio nacional; sin embargo, distingue entre propiedad y soberanía: la primera establece la relación jurídica de un sujeto respecto de un bien, la segunda es el ámbito espacial de validez de un orden jurídico en el que se ejerce el poder activo del Estado. A juicio del autor Roldán Xopa, la Corte claramente prevé que la contraposición entre propiedad originaria y soberanía es un problema artificial.

“(…) toda vez que la existencia de la propiedad sobre determinados bienes no resulta contradictoria con la idea de que además el Estado ejerce una potestad de soberanía sobre su territorio. La Nación (los Estados Unidos Mexicanos) jurídicamente ejerce la propiedad y la soberanía. Una propiedad de sentido diverso a la romanista, de la que se derivan otros tipos de propiedad privada, social o pública; y una jurisdicción propia de todo orden estatal”.¹³

Si atendemos a las diversas interpretaciones, la elección interpretativa que se realice ante esta relación entre propiedad y soberanía de la Nación, es de trascendencia para la precisión de los derechos de propiedad. La determinación de la propiedad originaria como un derecho de propiedad o como una facultad de imperio es de la mayor relevancia en el ámbito particularmente económico. Debe recordarse que para la teoría económica, existen ciertos bienes públicos, que todos utilizan y no son de nadie (lo que encierra una confusión entre uso y propiedad), por lo que si la propiedad originaria es un verdadero derecho sobre todos los bienes públicos (espacio, agua, etc.), la definición entre “competencia” y “propiedad” además de ser un problema tiene una situación particular porque no sólo es una cuestión propia del debate académico, debido a que tiene consecuencias en su propio régimen jurídico. Recordemos que en el Código Civil se establece el régimen de los bienes vacantes (que son definidos como los “inmuebles que no tienen dueño cierto y conocido”).¹⁴ Por consecuencia uno de los

¹³ ROLDÁN XOPA, José. Op. Cit., nota 2, p. 134.

¹⁴ Los artículos 785 787 señalan que el ministerio público, si estima que procede, deducirá ante el juez competente, según el valor de los bienes, la acción que corresponda, a fin de que declarados vacantes los bienes, se adjudiquen al fisco federal. Se tendrá al que hizo la denuncia como tercero coadyuvante. El denunciante recibirá la cuarta parte del valor catastral de los bienes que denuncie, observándose lo dispuesto en la parte final del artículo 781. Si se partiera de una vacancia “originaria” se daría un contrasentido con el significado de la propiedad originaria pues la misma es siempre de la Nación por lo que la vacancia no es dable constitucionalmente y la adjudicación al fisco federal resulta un contrasentido, pues cómo se puede adjudicar algo que de por sí le correspondía. En cambio con la interpretación propuesta, se entendería como una recuperación de la propiedad por la Nación.

efectos de considerar a la propiedad originaria como una verdadera propiedad es que la Nación se convertiría, ante la ausencia de otros tipos de propiedad, en el sujeto cierto y conocido de la propiedad. En otros términos, no existen “originalmente” bienes de nadie. En tanto la legislación civil tiene como sustrato a la propiedad romanista, tal disposición tendría una contradicción de sentido con la concepción constitucional de la propiedad.¹⁵

La concordancia constitucional tendría que eliminar la posibilidad de interpretación anterior, para considerar que los bienes vacantes, serían aquellos que en algún momento dejaron de ser propiedad originaria y por alguna razón posterior dejaron de tener propietario cierto y conocido.

El maestro Burgoa, al respecto, considera que la propiedad originaria es el “dominio eminente”, y sin embargo ha señalado que: “En efecto, cuando un bien inmueble no tiene un propietario individual o particular cierto o conocido (bien vacante), la propiedad originaria se imputa a la Nación o al Estado como forma jurídica y política de ésta, según el artículo 27 constitucional en su primera parte” (...) y “los bienes mostrencos (muebles) también pertenecen a la Nación en propiedad originaria, por derecho de accesión”.¹⁶

Es por ello que el autor Martín Díaz nos refiere esta importante cuestión:

“(...) el dato peculiar del modelo mexicano: la propiedad primigenia de la Nación, como modo específico de la soberanía, funda la preeminencia de la esfera pública sobre los

¹⁵ NACIÓN MEXICANA, DOMINIO EMINENTE DE LA.- Los derechos que la nación Mexicana tiene sobre el conjunto de bienes materiales, comprendidos dentro de su territorio, se derivan única y exclusivamente del artículo 27 constitucional, que aparte de enumerar tales bienes, fija la medida en que pueden los órganos del estado disponer de ellos; pero sin que las limitaciones que impone al poder público signifiquen restricciones a los derechos de la nación. Es pues, la Constitución quien fija y determina el patrimonio nacional, y no la ley civil, y la Propiedad de la Nación tiene sobre los bienes que el citado artículo enumera, no es una propiedad privada, pues el mismo artículo, de modo categórico, establece que la Nación tiene el derecho de transmitir el dominio de esos bienes a los particulares, constituyendo la propiedad privada; de donde se deduce que ésta sólo existe cuando se transmite ese dominio a los particulares y que mientras lo tiene la Nación no existe propiedad privada, sino propiedad pública, la cual puede estar constituida por bienes del uso común y bienes de propiedad pública llamados propios, que no pueden ser usados y aprovechados sino por concesión especial de la autoridad, o sea, mediante un acto del poder público y no un acto de derecho privado. Sujetándose la contravención consistente en el uso indebido de los bienes públicos, no a una simple sanción civil, sino a una sanción penal, que es de orden público. Suplemento 1934, p.628, Juicio ordinario civil 5/31. “mercedes”, Cia. de Petróleo, S. A., 26 de abril de 1933, mayoría de 8 votos.

¹⁶ BURGOA, Ignacio. *Op. Cit.*, p. 454.

espacios privados. En el acervo competencial de los poderes constituidos permanece el manejo de los recursos materiales de importancia estrategia para el desarrollo.¹⁷

La propiedad originaria de esta manera se encuentra bajo las formas de la totalidad de las formas de propiedad desde el cual sería el referente para analizar estas formas. Describiremos a continuación la relación entre los extremos de propiedad pública - propiedad privada para entender los espacios y restricciones al mercado regulados constitucionalmente.

b) MODALIDADES Y LIMITACIONES DE LA PROPIEDAD

El artículo 27 en la primera parte del párrafo tercero constitucional señala:

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades de interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una justa distribución de la riqueza y para cuidar su conservación.”

De dicho precepto se desprenden dos tipos de regulaciones sobre la propiedad absoluta: el “interés público” y la “distribución equitativa de la riqueza”. El primero se refiere a la preponderancia del interés público sobre el privado, la segunda se refiere a una cuestión redistributiva. Esta última característica es una particularidad de la Constitución del 17: la función social de la propiedad, mientras que el primero puede ser compatible con el constitucionalismo liberal.

En cuanto a las modalidades de la propiedad, se refieren a diversas formas de limitar a la propiedad absoluta sin que llegue a privarse de la misma y pueden consistir en “restricciones o prohibiciones” respecto del uso, disfrute o disposición de las cosas (ocupación temporal, total o parcial o simple limitación de los derechos de dominio a que refiere el artículo 2 de la Ley de Expropiación).

Además cabe indicar que la Constitución posibilita una doble forma de establecimiento de modalidades. En primer término, aquéllas que se encuentran previstas en el texto constitucional y las otras que se remiten a la ley para su fijación.

¹⁷ DÍAZ DÍAZ, Martín. “El modelo económico de la Constitución en los años del crepúsculo”. Alegatos, No. 10 sept. /dic. 1988, p. 65.

Las modalidades pueden ser impuestas a los diversos tipos de propiedad particular sea ésta privada o social.

1) LA PROPIEDAD PÚBLICA INALIENABLE E IMPRESCRIPTIBLE

La Constitución hace referencia a la propiedad pública respecto de diversos bienes, estableciendo regulaciones específicas, atendiendo a las características de los mismos, así como a la condición de los sujetos sean éstos “la Nación” o “la Federación”, “los Estados” o “los municipios”. En algunos casos señala bienes cuya propiedad reserva a la Nación; entre otros, se limita a establecer la capacidad de los sujetos públicos para tener la propiedad de determinados bienes.

Así pues, es posible apreciar un primer conjunto de bienes que por disposición de la Constitución son de titularidad pública; aquéllos considerados del dominio directo y propiedad de la Nación y que se localizan en los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 27,¹⁸

¹⁸ El párrafo cuarto indica: “Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema, y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes, los combustibles sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional. El párrafo quinto establece: Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional: la de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; la de los ríos y meras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos, cuando el cauce de aquellas, en toda su extensión o en parte de ellas sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzando por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República; la de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos, cuando el cauce de aquellas, en toda su extensión o en parte de ellas sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República con un país vecino; la de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno: pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por lo que corran o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de esta agua se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados”.

los cuales se refieren a diversos recursos naturales tales como los componentes del subsuelo, aguas y espacio aéreo, cuyas características comunes son la inalienabilidad e imprescriptibilidad. De tal manera, la Constitución establece una limitación absoluta para que los particulares puedan acceder a la propiedad de tales bienes, imposibilitándose por lo tanto la existencia jurídica de un mercado de la propiedad de los mismos.

Dentro de este tipo de bienes podemos establecer: a) los bienes de titularidad pública no susceptibles de ser concesionados; petróleo y carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos y minerales radioactivos, y b) los bienes concesionables que son los no comprendidos en los anteriores.

2) LA PROPIEDAD SOCIAL

En este rubro queda comprendida la propiedad de ejidos y comunidades agrarias. Reguladas en el artículo 27 constitucional, originalmente común derecho de los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones y demás corporaciones de población, fue la expresión de una reforma agraria en donde la restitución y dotación fueron sus medios de ejecución: “Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento”, texto original de la parte final del antepenúltimo párrafo del artículo 27 constitucional.

El análisis de la propiedad social en materia agraria en nuestra historia ha estado llena de vicisitudes que han sido objeto de diversas reformas, las que por cierto no son materia del presente trabajo. Sin embargo, cabe resaltar que en 1991, el Presidente Salinas publica en el *Diario Oficial de la Federación* un Decreto que cambió el sentido reivindicatorio original de dicho precepto, llevándose a cabo las modificaciones sustanciales siguientes:

- a) la consolidación de la propiedad de ejidos y comunidades, incluyendo la posibilidad de enajenación.
- b) Se derogan las acciones de dotación y ampliación agraria, manteniendo la de restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población.
- c) Se establecen tribunales agrarios para la solución de controversias derivadas de tierras de propiedad ejidal y comunal.¹⁹

¹⁹ Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.

Además de la diferencia en disponibilidad de la propiedad agraria, se le da un trato distinto al de la propiedad privada, por ejemplo en lo que se refiere a la materia de afectación, pues mientras en la propiedad privada el propietario afectado por una expropiación tiene el derecho a la reversión, para el caso de la propiedad agraria el beneficiario es el Fideicomiso para el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.²⁰

3) PROPIEDAD PRIVADA:

La propiedad privada ha sido concebida dentro de nuestro orden legal a partir de la concepción de la propiedad romana. Es decir una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa un poder jurídico para aprovecharla totalmente.

Por sus características, la propiedad privada ha sido considerada con la libertad de disposición y de fijación del precio de los bienes, lo cual permite su movilidad como un bien propio para el mercado. En el derecho constitucional, la propiedad privada es una modalidad de propiedad derivada de la originaria (cuando se trate de tierras y aguas) que corresponde a la Nación y es un derecho constituido y protegido constitucionalmente, pero además limitado por ésta. Por ello, la propiedad en general, en la que se comprende la inmobiliaria, están tuteladas las garantías de legalidad y de seguridad jurídica.

El artículo 14 Constitucional, en su segundo párrafo, establece que *“nadie podrá ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”*. Asimismo, el artículo 16, primer párrafo, señala que: *“nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento”*.

La técnica anterior permite incorporar la protección constitucional a cualquier tipo de propiedad o derecho (que en términos económicos puede englobarse como propiedad sin que jurídicamente lo sea). Con tales restricciones, se establecen para el Estado las condiciones de afectación de la propiedad, entre las que se encuentran otras disposiciones como: prohibición de las confiscaciones (artículo 22 constitucional);

²⁰ Esta determinación se establece en el artículo 96, lo cual crea una situación de trato diferencial de desigualdad.

obligación para contribuir a los gastos públicos de manera proporcional y equitativa (artículo 31, fracción IV), expropiación mediante indemnización y por causa de utilidad pública. Además, la Constitución otorga el fundamento para que el legislador desarrolle situaciones privilegiadas de protección a la propiedad como en el caso del patrimonio de la familia, que será inalienable y no estará sujeto a gravamen alguno. (Artículo 28, párrafo tercero de la fracción XVIII).

c) LA FUNCIÓN SOCIAL

El concepto de interés general permite justificar las modalidades y limitaciones a la propiedad cuando los motivos que la justifiquen tengan que ver con aquellos intereses generales de la sociedad y se estimen como necesarios de satisfacer o salvaguardar; o bien respecto de aquellas cuestiones que la autoridad considere que deben prevalecer sobre los intereses privados (interés público).

Por su parte, la expresión “función social” de la propiedad, a diferencia del interés público, no se encuentra indicada en el texto constitucional, sino que se ha empleado fundamentalmente en la doctrina mexicana bajo la terminología extranjera y se ha llevado a ciertos fines de la acción pública como la de regular en “beneficio social” a la propiedad con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza.²¹

Para Monreal se genera el abandono de la idea del Estado abstencionista y la presencia de concepciones como la de Duguit, de un Estado solidarista, crecientemente interventor.²² Por ello la llamada función social surge con el estado social distributivo, se basa en la idea de justicia social y mejor reparto de la riqueza. Por lo que lo privado-social es distinto de lo privado-público y es propia de un momento histórico en el que el Estado asume cometidos de bienestar económico y colectivo.

La función social le otorga al Estado la posibilidad de actuar como redistribuidor de la propiedad asignándole también fines de igualdad social que no siempre serán por

²¹ NOVOA MONREAL, Eduardo. *“Estudios de derecho económico I”*, México, UNAM, 1980, p. 168 y 178.

²² Se atribuye a León Duguit por parte de Monreal la idea de que de que la propiedad deja de ser un derecho del individuo y se convierte en una función social, como resultado de su socialización. “En su opinión, todo individuo tiene la obligación de cumplir en la sociedad cierta función en razón del lugar que en ella ocupa, en esta forma, el que tiene capital debe hacerlo valer aumentando la riqueza general y sólo será protegido si cumple con esta función”.

medio de la vía transaccional pudiendo incluso comportar el sacrificio total de uno de los intereses en juego.²³ La función recayó en la Administración Pública quien lleva a cabo el fin de lograr la función social en relación con las distintas situaciones del derecho de propiedad, aplicando instrumentos de conformación (catálogos, registros, planes, etc.) y sancionatorios como la expropiación forzosa.

Esta acciones de la Administración Pública en nombre de los intereses generales fue visible y muy acentuada en relación con los bienes inmuebles y se ha ido desplazando hacia una acción administrativa que si bien no llega a absorber ni a desconocer las facultades jurídicas del propietario, sí las condiciona, lo que genera una pluralidad de subsistemas en el que el derecho de propiedad pierde definitivamente su configuración unitaria y tradicional.

De lo anterior podemos derivar que respecto del régimen constitucional de la propiedad, el Estado abarca desde los aspectos más fuertes de titularidad y explotación exclusiva hasta los ámbitos de ejercicio de regulaciones, ya sea por interés público o de la función social de la propiedad. El interés público y la función social de la propiedad son conceptos indeterminados que se convierten en el fundamento constitucional y por lo tanto en el terreno de decisión política que determina contenidos normativos, pues el establecimiento de limitaciones a la propiedad privada y por ende de su disponibilidad, son a la vez las expresiones de la delimitación liberal y social.

Toda vez que se han revisado las modalidades que presenta el régimen constitucional de la propiedad en cuanto a las posibilidades en la titularidad, los límites para el ejercicio del derecho de propiedad y las modalidades del mismo, es posible atender al tema que ocupa este trabajo y que consiste en el caso más fuerte y extremo de la limitación al derecho de la propiedad: la privación de la propiedad sea ésta privada o social. Constitucionalmente tenemos tres casos: expropiación, privación por violación a la Cláusula Calvo y obligación de enajenación de excedentes de la pequeña propiedad.

V. EXPROPIACIÓN

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización (párrafo segundo). Además de ser una figura administrativa, la expro-

²³ ROLDÁN XOPA, *Op. Cit.*, nota 2, p. 148.

piación ha sido un medio impresionante de la política pública del gobierno para la reconfiguración de la propiedad de nuestro país. Las grandes decisiones sobre reforma agraria, petróleo, banca, etc., han sido instrumentadas a través de ella. Su regulación la convirtió en el medio idóneo para tales decisiones: la titularidad del Ejecutivo y la decisión unilateral, los márgenes de discrecionalidad para la determinación de la utilidad pública, la inoperancia de la garantía de audiencia, la obligación constitucional para el pago de los bienes expropiados a valor catastral, los tiempos para el pago, entre otros.

Sin embargo, no solamente ha sido empleada para medidas “estatistas” o “socializadoras” sino también para llevar a cabo medidas de fomento y reconfiguración de capital privado. Como acto de autoridad está sujeto a diversas limitantes establecidas de manera directa por la Constitución, que es preciso establecer, pero a la vez, en tanto dichos límites dependen de la definición de conceptos indeterminados, ellos nos muestran las diversas funciones económicas que ha tenido la expropiación.

a) UTILIDAD PÚBLICA

La reserva de ley en la determinación de las causas de utilidad pública²⁴ es lo que elimina la decisión de la expropiación sin previa ley²⁵ y obliga al legislador a decidir las causas de utilidad pública impidiendo delegar su determinación. Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones tienen la función de establecer los casos de utilidad pública y la ocupación de la propiedad privada; de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

²⁴ “EXPROPIACIÓN.- Conforme a la fracción VII del artículo 27 constitucional, las leyes de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. De los términos en que está redactado este precepto, claramente se infiere que para que el Gobernador de un Estado pueda declarar que es de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, es requisito indispensable que, con anterioridad, la Legislatura del mismo haya expedido la ley que determine los casos en que exista esa utilidad pública, y si no es así, la expropiación no está debidamente fundada y constituye una violación a las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución.” T. XXCVI, p. 1362, Gómez Serna de Rangel, Concepción. 28 de octubre de 1932, unanimidad de 5 votos.

²⁵ EXPROPIACIÓN. LA FACULTAD DE LOS ESTADOS PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY DE LA MATERIA NO IMPLICA LA APLICACIÓN DIRECTA E INMEDIATA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL.” En este aspecto hay precedentes contradictorios, ya que otros señalan que no es necesario que el acto se funde en una ley para el caso de que se invoque como fundamento directo a la Constitución. vgr. “EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA” T- XXVI. 1497, Amparo administrativo en revisión, González Fernando, 13 de junio de 1929, unanimidad de 4 votos.

La consideración sobre las causas de utilidad pública se ha determinado por las circunstancias, funciones y fines que hace necesario hacer frente o satisfacer, en los cuales el Poder Legislativo es el encargado de establecer y el Ejecutivo de ejecutar, siendo el Poder Judicial el encargado de juzgar si por vías de legalidad o constitucionalidad se está ante casos de utilidad pública.

Para la determinación de las causas de utilidad pública, los tribunales han tomado en consideración dos cuestiones: cuál es la finalidad que se pretende satisfacer y quién será el titular de los bienes expropiados. Así pues, atendiendo a la finalidad, la utilidad pública ha sido entendida no sólo como la finalidad de satisfacer las necesidades de orden público o general, sino necesidades de equidad social. La expropiación se ha tenido como una medida que satisface necesidades públicas, pero también es un medio de redistribución de riqueza.²⁶

También se ha considerando que la utilidad pública se justifica cuando los bienes afectados tendrán como destino el establecimiento de ordenamientos urbanos entre los que pueden encontrarse el establecimiento de empresas privadas.²⁷

²⁶ EXPROPIACIÓN, QUE DEBE ENTENDERSE POR UTILIDAD PÚBLICA.- Aunque la Suprema Corte adoptó el criterio de que sólo existe utilidad pública que legitima la expropiación de bienes particulares, cuando se sustituye una persona de derecho público en el uso de la cosa afectada, tal criterio ha sido contrariado y se han precisado las ideas a ese respecto, adoptándose la tesis de que la utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer, de una manera inmediata y directa, a una clase social determinada y mediatamente a toda la colectividad; y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país, de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional. T. L, p. 2568. Amparo administrativo en revisión 605/32, Castellanos, Vda. de Zapata Mercedes, 8 de diciembre de 1936, mayoría de 3 votos.

²⁷ TURISMO, LEY FOMENTO AL. DEL ESTADO DE GUERRERO. LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 6º, NO ES INCONSTITUCIONAL.- (...) constitución y preservación de reservas territoriales para el establecimiento de conjuntos hoteleros, parques recreativos y equipamiento para el turismo o cualquier actividad similar o conexas, que contribuya al aprovechamiento eficiente de la tierra, a la captación de divisas, a la ordenación del crecimiento urbano y a la creación de empresas (...) se apega a la letra y al espíritu del artículo 27 constitucional pues (...) se traduce en la satisfacción de necesidades colectivas, como son elevar el nivel de vida de la población, el aumento de las fuentes de trabajo, una mayor actividad económica y, en general, el logro de un desarrollo más acelerado en beneficio de la colectividad (...) sobre todo tratándose de un Estado como Guerrero, cuya importancia turística (...) es de todos conocida", Tesis P. CXX/97, T. VI, julio de 1997, p. 19. Aislada 198, 213, SJF, Novena Época, Pleno, sesión de 1º de julio de 1997.

Justificar la expropiación para que los beneficiados sean los particulares ha tenido resoluciones variadas e incluso contradictorias. En ocasiones se acepta si los beneficiarios son particulares que tienen importantes necesidades particulares y su fin es totalmente redistributivo de la riqueza a favor de sectores económicamente desfavorecidos (reparto de latifundios, viviendas baratas e higiénicas para obreros); pero también se ha aceptado que los bienes pueden pasar a manos de una sociedad mercantil siempre que se produzca un beneficio social o nacional. En este sentido, nos parece que el establecimiento de un ámbito de mercado debe ser con la igualdad de los agentes económicos; es decir el Estado tiene una función abstencionista. Alterar esta situación es generar una situación privilegiada ante otros participantes a menos que sea a favor de todos los competidos. De lo contrario se consideraría una expropiación no justificada e inconstitucional desde el ámbito del mercado.

Lo que si nos parece, es que se justifica la expropiación de propiedad privada cuando es una condición necesaria para la actividad privada, como sería el caso de una concesión minera, indispensable para lograr el fomento e impulso de dicha actividad.

b) LA INDEMNIZACIÓN

El precio que se fija como indemnización a la cosa expropiada tratándose de bienes inmuebles, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor 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 (párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27).

El citado precepto fija el valor económico del bien expropiado y establece como regla general que el pago se fije de acuerdo al valor catastral o fiscal señalado, bajo dos salvedades: cuando el bien tenga mejoras o deterioros y cuando el valor no esté fijado en las oficinas rentísticas. En los dos últimos casos se posibilita que el cálculo se fije según indicadores que permitan que el afectado recupere el valor real.

La regla sobre la indemnización ha sufrido variantes importantes, debido primordialmente a que está sujeta a ordenamientos de diverso tipo: ley federal y leyes locales, así como a tratados internacionales. La Ley de Expropiación Federal y para el Distrito Federal, el Tratado de Libre Comercio para América del Norte y diversas locales han modificado sus respectivas disposiciones. Se ha indicado que el precio que se fijará como indemnización será el equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles al valor que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras. El artículo 10 de la Ley de Expropiación reformado por decreto publicado el 22 de diciembre de 1993 y el artículo 11100 del TLCAN, numeral 2 establecen:

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

ARTÍCULO 11100 . 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 evaluación 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 (...). 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 expropiación hasta la fecha de pago.

Si bien el valor determinado por la ley mejora el fijado en la Constitución, por lo que no causa perjuicio a los afectados, en cambio, al establecer cargas mayores a la hacienda pública de las fijadas por la Constitución contradice a ésta; además de generar problemas, en el caso del TLCAN, de desigualdad entre nacionales y extranjeros en los casos en que las leyes estatales de expropiación no hayan sido armonizadas con el Tratado.

En cuanto al tiempo de pago de la indemnización, la Ley de Expropiación señala como máximo un año, (art. 20 de la Ley de Expropiación), el TLCAN, indica que inmediatamente, lo que establece la diversidad de términos. La Corte ha indicado que debe hacerse de manera que permita al expropiado disfrutar de ella.

VI. GARANTÍA DE AUDIENCIA

El segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Por otra parte, de conformidad con lo que establece la jurisprudencia de rubro: “FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTÍZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.”, las formalidades que deben respetarse antes de la emisión de un acto privativo son:

- a) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias.
- b) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa.
- c) La oportunidad de alegar.
- d) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

Ahora bien, para considerar que se garantiza el derecho de previa audiencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que antes de dictar un acto privativo, la autoridad debe escuchar a los sujetos afectados, con la posibilidad de que los gobernados puedan defender sus intereses previamente a la privación de alguno de sus derechos, a efecto de evitar que se cometan arbitrariamente.

En ese sentido, la garantía de previa audiencia, consiste en escuchar al interesado y darle la oportunidad de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, previo al dictado de un acto que produzca como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado.

VII. CASO PRÁCTICO

Mediante Decreto de fecha 02 de septiembre de 2001, se determinó expropiar por causa de utilidad pública, a favor de la Nación, las acciones, los cupones y/o los títulos representativos del capital o partes sociales de las empresas siguientes:

- I.- Ingenio de Atencingo, S.A. de C.V.;
- II.- Ingenio de Casasano La Abeja, S.A. de C.V.;
- III.- Ingenio El Modelo, S.A.;
- IV.- Ingenio El Potrero, S.A.;
- V.- Ingenio Emiliano Zapata, S.A. de C.V.;
- VI.- Ingenio La Providencia, S.A. de C.V.;
- VII.- Ingenio Plan de San Luis, S.A. de C.V.;
- VIII.- Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.;
- IX.- Ingenio San Miguelito, S.A.;
- X.- Ingenio Presidente Benito Juárez, S.A. de C.V.;
- XI.- Ingenio José María Martínez, S.A. de C.V.;
- XII.- Ingenio Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.;
- XIII.- Ingenio San Francisco El Naranjal, S.A. de C.V.;
- XIV.- Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A. de C.V.;
- XV.- Ingenio El dorado, S.A. de C.V.;
- XVI.- Central Progreso, S.A. de C.V.;
- XVII.- Ingenio José María Morelos, S.A. de C.V.;
- XVIII.- Ingenio La Margarita, S.A. de C.V.;
- XIX.- Fomento Azucarero del Golfo, S.A. de C.V.;
- XX.- Ingenios Alianza Popular, S.A. de C.V.;
- XXI.- Ingenio Plan de Ayala, S.A. de C.V.;
- XXII.- Compañía Azucarera del Ingenio Bella Vista, S.A. de C.V.;
- XXIII.- Ingenio Pedernales, S.A. de C.V.;
- XXIV.- Azucarera de la Chontalpa, S.A.;
- XXV.- Ingenio La Joya, S.A. de C.V.;
- XXVI.- Compañía Industrial Azucarera, S.A de C.V., y
- XXVII.- Ingenio San Gabriel Ver, S.A. de C.V. ²⁸

Esta expropiación incluye, entre otros, a las unidades industriales denominadas ingenios azucareros, con toda su maquinaria y equipo, terrenos, construcciones y estructuras, derechos, patentes, marcas, nombres comerciales, tanques de almacenamiento, bodegas, talleres, laboratorios y sus aparatos, plantas eléctricas, servicios de dotación de agua e infraestructura correlativa, equipos de transporte, los inmuebles

²⁸ GARCÍA GARCÍA, Adriana y DIRK, Zavala Rubach. "*Derecho y Economía*". México. Oxford. 2009. pp. 59-63.

asignados para uso habitacional de los administradores, así como los almacenes de azúcar, el azúcar que contienen, y todos los demás bienes muebles e inmuebles propiedad de dichas empresas.

El motivo de la expropiación en comento fue -según lo refiere el propio Decreto- los propietarios de las empresas anteriormente señaladas, llevaron a sus empresas a perder la salud financiera, contrayendo grandes deudas ante diversas sociedades de crédito y organismos del Gobierno Federal, poniendo con ello en riesgo además del patrimonio de los trabajadores del campo, el de todos los mexicanos; aunado a que en vísperas del inicio de la zafra 2001-2002 existían altas probabilidades de que en cierto número de ingenios con un fuerte porcentaje de participación en la producción del país, no contarán con los recursos necesarios para la reparación de las fábricas que garantizaran el eficaz y oportuno procesamiento de más de 20 millones de toneladas de caña, que se encontraban en el campo mexicano, en etapas de crecimiento y maduración para ser cosechadas como culminación del esfuerzo de cerca del cincuenta por ciento de los productores; y porque los cañicultores proveedores de las empresas azucareras referidas habían manifestado, por distintos medios, su decisión de no llevar a cabo los procesos de zafra con estas empresas, mientras se encontraran dirigidas por los propietarios de dichas empresas.

a) JURISPRUDENCIA ANTERIOR

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró inconstitucional el Decreto en comento, lo cual trajo como consecuencia la modificación de la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala que aparece publicada en el Apéndice de 1917-1988, con el número 834, Parte II, página 1389, Quinta Época, que establece lo siguiente:

“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 misma Carta Fundamental.”

Siendo precisamente la modificación de la jurisprudencia en comento, el caso práctico que a continuación abordaremos en el presente trabajo:

La tesis de jurisprudencia transcrita anteriormente, se integró con motivo de la resolución de los amparos en revisión 2902/39, 5446/39, 4652/39, 8054/39 y 4406/42, fallados por la Segunda Sala, respectivamente los días 02 de diciembre de 1939, 28 de marzo de 1940, 29 de junio de 1940, 24 de septiembre de 1940 y 09 de octubre de 1942.

El criterio jurisprudencial de referencia lo sustentaron las razones que a continuación expondremos:

La primer razón es que la garantía de defensa previa no es un requisito de los que se establecen en el artículo 27 constitucional para emitir actos expropiatorios.

Lo anterior es así tomando en consideración que el precepto constitucional en comento otorga al Estado la atribución para expropiar bienes, estableciendo tres condiciones para la procedencia de la misma, los cuales son:

- 1) Que la utilidad pública, determinada por el legislativo, así lo requiera.
- 2) Que la declaración administrativa se dicte de acuerdo con la legislación respectiva.
- 3) Que medie indemnización.

En virtud de lo anterior, la Segunda Sala consideró que como no estaba expresamente señalado el derecho de audiencia previa como un requisito para la procedencia de la expropiación, este derecho no regía en esta materia.

Asimismo, en precedentes aislados se indicó que acorde con la fracción VI del artículo 27 constitucional, existe una excepción a la garantía de previa audiencia, al establecer que la autoridad administrativa realizará la declaración correspondiente y lo único que deberá quedar sujeto a resolución judicial será el valor de la indemnización.

La segunda razón fue que el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene una regla general para derechos individuales, mientras que el numeral 27 del mismo ordenamiento establece garantías sociales que, por su propia naturaleza están por encima de aquellos.

La tercer razón fue que la expropiación obedece a circunstancias apremiantes que requieren una determinación rápida, la cual no podría lograrse oyendo al afectado previamente a su urgente ejecución.

Otros precedentes aislados que sostienen que la garantía de audiencia previa no rige en materia de expropiación señalan lo siguiente:

✓ La expropiación constituye un acto de soberanía, por lo cual no es admisible otorgar previa audiencia al sujeto afectado. Lo anterior considerando que el bien particular debe ceder al bien colectivo, por lo que no debe quedar sujeto a juicio o controversia con los afectados.

✓ En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia tomando en cuenta que de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Constitución, la propiedad originaria de las tierras y aguas corresponde a la Nación, por lo que con el acto expropiatorio el Estado recupera dicha propiedad.

b) JURISPRUDENCIA MODIFICADA

El nuevo criterio que atañe a la garantía de audiencia en materia de expropiación fue generado de la solicitud de modificación presentada por el Ministro Mariano Azuela Guitrón de la jurisprudencia que hasta entonces había sido sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del rubro “EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE”.

Las consideraciones en que la Corte se basó para declarar fundada dicha modificación, no difieren en esencia de los argumentos que el propio Ministro Mariano Azuela Guitrón hizo valer para solicitarla, de hecho reproducen cada uno de dichos puntos a los que nos referiremos a continuación.

“a) No es necesario reiterar las garantías previstas en la Constitución a favor de los gobernados, en los diversos dispositivos constitucionales.”

Sobre esta consideración, apunta la Corte que basta que una norma constitucional establezca un principio rector de los actos de autoridad para que sea aplicable a la totalidad de los actos que compartan tal naturaleza, aun cuando el numeral que prevé la facultad específica no reitere tal prerrogativa, a menos que exista una limitación expresa.

En este sentido, la Corte considera que los dispositivos constitucionales no deben interpretarse en forma aislada sino que deben interpretarse armónicamente con otros

dispositivos constitucionales que imponen límites al actuar de las autoridades, como es el caso del artículo 14 Constitucional que precisa diversas exigencias que deben cumplirse previamente a la emisión del acto de autoridad que tenga por efecto el menoscabo de algún derecho de los gobernados.

Al respecto cita como ejemplo al artículo 21 Constitucional que faculta a la autoridad administrativa para aplicar sanciones por las infracciones de reglamentos gubernativos y de policía, sin precisar las garantías a las que está sujeta el ejercicio de dicha facultad, lo que no implica que por esa razón no asistan a los gobernados las restantes garantías que la Constitución consagra a su favor respecto de ese tipo de actos.

En ese orden de ideas, señala la Corte que con independencia de que el artículo 27 Constitucional, no mencione que el acto de expropiación está sometido a la garantía de audiencia, la autoridad que emita el acto está obligada a observarla pues su actuación debe estar sometida a los principios fundamentales que rigen su actuar.

Entonces toda actuación de la autoridad administrativa sustentada en la facultad de expropiación establecida en el artículo 27 Constitucional, debe interpretarse no aisladamente sino en forma concatenada con el artículo 14 Constitucional que establece una regla general que rige para cualquier acto privativo como es la expropiación, en tanto ésta tiene el efecto de la supresión del derecho de propiedad de un gobernado en relación con determinado bien.

Concluye que dado que la restricción o suspensión de las garantías que la Constitución establece, en los términos consignados en el artículo 1° debe estar expresamente prevista en la propia Constitución, entonces si en relación con la garantía de audiencia que establece el artículo 14 Constitucional no existe ningún dispositivo constitucional que autorice su limitación tratándose de la expropiación de bienes, puede afirmarse que tal garantía debe respetarse previamente al acto expropiatorio.

“b) El respeto a la garantía de audiencia en el acto expropiatorio no representa un conflicto de intereses entre una garantía individual y una garantía social.”

En principio, señala la Corte que la expropiación no está concebida por el Constituyente como una de las garantías sociales, ya que el contenido y las finalidades de éstas corresponden en estricto sentido al régimen de propiedad agraria, y por exten-

sión a las modalidades de la propiedad, al dominio y a la propiedad nacional. Entonces, 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. Sin que tenga como origen el ejercicio de un derecho constitucional colectivo que dé lugar al otorgamiento de prestaciones sociales.

“c) Es inexacto que pueda determinarse, a priori, de manera abstracta y para todos los casos, que las garantías sociales, los bienes colectivos o el orden público primen necesariamente, y de modo absoluto, sobre los bienes o garantías individuales.”

Esto es así, ya que desde el punto de vista formal, una determinación en ese sentido no es posible, porque todas las normas constitucionales tienen la misma jerarquía y el hecho de otorgar la garantía de audiencia en el acto expropiatorio únicamente implica reconocer que aun en el ejercicio de actos que persigan una utilidad pública deben observarse los principios constitucionales, mismos que no pueden ser desconocidos y que el ejercicio de dicha potestad no puede implicar la anulación de garantías que la Constitución consagra a favor de los gobernados.

Que la expropiación conlleva beneficios de carácter público que deben sustentarse siempre en un acto de autoridad debidamente fundado y motivado en el que se tomen en cuenta todos los elementos que permitan concluir sobre la existencia de la causa de utilidad pública en tanto que ésta justifica la expropiación. Entonces aun considerando a la expropiación como una garantía social, la eficacia de la misma se fortalece con la audiencia previa pues al escuchar el Estado al particular afectado, contará con los elementos suficientes que le permitan adoptar una decisión que efectivamente beneficie a la sociedad y que no pueda ser revocada por falta de elementos, generando una afectación mayor al orden público.

Así, consideró el Alto Tribunal que las autoridades expropiatorias no solamente deben invocar alguna causa de utilidad pública para expropiar, sino que deben acreditar dicha causa en cada caso concreto de que se trate; en este sentido, la declaratoria de utilidad pública no debe basarse en una simple aseveración de la autoridad expropiante, sino que ésta tiene la obligación de demostrar y justificar que tal causa opera en cada situación concreta en relación con la cual se expida o haya expedido el

decreto correspondiente, por ende, toda causa de utilidad pública debe ser concreta, específica y operar o registrarse en la realidad: la causa debe ser objetiva y real.

Luego entonces, al pesar sobre las autoridades la justificación de la causa expropiatoria, el particular afectado se encuentra en la posición de demostrar que el acto de imperio no se ha ajustado a las condiciones constitucionales que legitiman ese tipo de actuaciones, de ahí la imperiosa necesidad de que se le otorgue la audiencia previa.

“d) Las causas de utilidad pública que generan el acto expropiatorio no necesariamente provienen de circunstancias urgentes.”

Al respecto la Corte señaló que resultaba erróneo considerar que al generarse el acto de expropiación de circunstancias urgentes, resultaba necesaria la actuación inmediata del Estado, misma que se vería entorpecida con el otorgamiento de la garantía de audiencia.

Frente a esta postura la Corte señaló que no en todos los casos la expropiación deriva de circunstancias urgentes como podrían ser las catástrofes naturales, pues por el contrario, existen casos en los cuales las causas de utilidad pública que podría llegar a justificar el acto expropiatorio no gozan de tal calidad, como ejemplo de ello, la construcción de una nueva vialidad con motivo del crecimiento urbano en donde si bien se actualiza la causa de utilidad pública, no necesariamente se torna urgente como para justificar la excepción a la garantía de audiencia.

Aunado a lo anterior, la Corte consideró que aun en aquellos casos en que se requiera la actuación inmediata del Estado -como en el ejemplo de las catástrofes naturales- siempre existirá la posibilidad de que las autoridades intervengan oportunamente tomando las medidas provisionales necesarias para contrarrestar sus efectos y poner a salvo los intereses de la sociedad, verbigracia, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, con las que es posible hacer frente, de manera inmediata, a las necesidades públicas y sociales, figuras que la propia Ley de Expropiación contempla en los artículos 2º y 8º, y que al no implicar una privación definitiva de derecho alguno, no están sujetas al otorgamiento de la audiencia previa.

En este orden de ideas, la Corte consideró que incluso el Legislador puede establecer y regular detenidamente la figura de la ocupación temporal de inmuebles con

finés de expropiación, lo que serviría al Estado para hacer frente a situaciones de emergencia, incluso con la posibilidad de restituir al particular sus derechos una vez superado el estado de emergencia que las motivó.

Por último agregó la Corte, que en aquellos casos no urgentes, tampoco se entorpece la actividad administrativa del Estado otorgando la garantía de audiencia previa, dado que el respeto a esa garantía no implica que el procedimiento respectivo deba ser prolongado, pues es factible establecer plazos cortos en los que sea posible ofrecer y desahogar pruebas, así como alegar en su defensa, de manera que la resolución correspondiente se emita a la brevedad.

“e) La garantía de audiencia previa rige para actos privativos emanados de autoridad administrativa.”

La primera de las consideraciones se sostiene sobre la distinción que la propia Corte efectuó sobre actos privativos y actos de molestia y en la que estableció que las autoridades administrativas están constitucionalmente facultadas para emitir actos privativos, pero que en este caso están obligadas a escuchar a los sujetos afectados, con la posibilidad de que éstos formulen su defensa, previamente a la emisión del acto privativo.

Entonces sobre esta premisa parte la Corte al determinar que en términos del artículo 14 Constitucional, la emisión de actos administrativos cuyo efecto es desincorporar, menoscabar o suprimir de manera definitiva algún derecho de la esfera jurídica de un gobernado, necesariamente debe estar precedida de un procedimiento en el que se le permita desarrollar sus defensas, ofreciendo y desahogando las pruebas que consideren oportunas para su defensa y alegar lo pertinente; máxime que dicho criterio fue sostenido en diversos asuntos en materia tributaria y en materia de equilibrio ecológico, en donde se sostuvo que la regla general de las autoridades administrativas antes de emitir el acto privativo, es escuchar al particular afectado.

En este sentido, al ser la garantía de previa audiencia una prerrogativa fundamental consignada constitucionalmente, entonces, por regla general, cualquier acto análogo de autoridad administrativa tendrá que regirse bajo ese principio, a menos que exista consignada en forma expresa en la Carta Magna alguna excepción a dicha regla; conclusión que deduce la Corte del contenido del artículo 1° Constitucional que revela la intención del constituyente de que las garantías establecidas a los goberna-

dos en la Norma Fundamental no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que implicaría que tales casos de excepción necesariamente deben consignarse en forma expresa en la Constitución, como ocurre con el caso del artículo 33 Constitucional que faculta al Ejecutivo para hacer abandonar el territorio nacional en forma inmediata, sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

“f) El texto del artículo 27 Constitucional en su fracción VI no debe interpretarse como una excepción a la garantía de audiencia.”

Al respecto sostuvo la Corte que aun cuando en anteriores precedentes aislados se había sostenido que la fracción VI del artículo 27 Constitucional sí preveía una excepción a la garantía de audiencia previa, al establecer que la autoridad administrativa realizará la declaración correspondiente y lo único que deberá quedar sujeto a resolución judicial será el valor de la indemnización -es decir, 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 asignación del valor fiscal- tal señalamiento debe interpretarse en el sentido de que tratándose del monto de la indemnización no será materia de debate el valor fiscal existente al momento en que se decreta la expropiación pues sobre esa cuestión lo único que puede ser materia de análisis judicial serían las variaciones de ese valor con motivo de las mejoras o deterioros posteriores al momento en el cual se asignó el valor fiscal.

Por tanto, consideró la Corte que respecto de ese señalamiento específico del artículo 27 Constitucional fracción VI párrafo segundo, nada dijo el Constituyente sobre que las declaraciones de expropiación estarían o no precedidas de un procedimiento en el que se escuchara al sujeto afectado; de ahí que la Corte no advierte motivo alguno para considerar que ese derecho fundamental no rige en materia de expedición de decretos de expropiación.

“g) La expropiación no es un acto de soberanía.”

Anteriormente se había sostenido que la expropiación resultaba un acto de soberanía en el que no resultaba necesario otorgar la garantía de audiencia a los gobernados, pues ante todo, dicho acto atendía al criterio de oportunidad con el que el Estado consideraba que el bien particular debía cederse al bien colectivo y que por tanto, no debía quedar sujeto a juicio o controversia de los afectados.

Sin embargo, la nueva reflexión sostenida por la Corte parte del hecho de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe ningún precepto que permita distinguir o hacer referencia a actos de soberanía, pues en todo caso puede entenderse como acto soberano: 1) aquel que no encuentra límites jurídicos como podría ser el contenido de una reforma constitucional; 2) aquellos actos que celebra el estado mexicano con diversos Estados. Así, respecto de esta última acepción, el acto soberano de ninguna manera podría ser contrario a la Constitución pues aun cuando el Estado mexicano celebre algún tratado internacional, el artículo 15 de la Norma Fundamental impide que mediante ellos se vulnere la Constitución.

En ese orden de ideas, el acto expropiatorio no es un acto soberano pues se encuentra sometido al cumplimiento de todos los derechos fundamentales que prevé la Constitución.

“h) El derecho a la propiedad privada que ostenta un particular está incorporado a su esfera jurídica y no puede afectarse sin audiencia previa.”

Al respecto la Corte se pronunció en el sentido de que resultaba errónea la anterior consideración que justificaba la negación a la garantía de audiencia previa ya que la propiedad originaria de las tierras y aguas corresponde a la Nación y por virtud del acto expropiatorio, la Nación recupera dicha propiedad. En el nuevo criterio, la Corte sostuvo que el derecho a la propiedad privada que ostenta un particular está incorporado a su esfera jurídica y no puede afectarse sin audiencia previa.

c) CONSECUENCIAS DE LA MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

La modificación de la jurisprudencia, trajo como consecuencia las reformas que sufrió la Ley de Expropiación, mismas que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del 05 de junio de 2009.

Con dicha reforma se modificó el artículo 2º de la Ley en comento, adicionando una etapa en el procedimiento en la cual el gobernado podrá manifestar lo que a su derecho convenga y presentar las pruebas que considere pertinentes.

En virtud de lo anterior, el procedimiento que deberán seguir las Secretarías de Estado cuando pretendan expropiar un bien, será el siguiente:

I. La causa de utilidad pública se acreditará con base en los dictámenes técnicos correspondientes.

II. La declaratoria de utilidad pública se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en su caso, en un diario de la localidad de que se trate, y se notificará personalmente a los titulares de los bienes y derechos que resultarían afectados. En caso de ignorarse quiénes son los titulares o bien su domicilio o localización, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación de la declaratoria en el Diario Oficial de la Federación, misma que deberá realizarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la primera publicación.

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.

VII. El Ejecutivo Federal deberá decretar la expropiación a que se refiere el artículo 4° 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.

Asimismo, se establecieron casos de excepción, en los cuales no se otorgará al gobernado derecho de audiencia previa a la expropiación; estos casos están precisados en el artículo 8 de la Ley en comento, y son:

a) 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.

b) 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.

c) Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública.

d) Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

En estos supuestos, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria de utilidad pública, decretará la expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio y ordenará la ejecución inmediata de la medida de que se trate.

IX. CONCLUSIONES

1. Haciendo el análisis detenido de las consideraciones vertidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para modificar la jurisprudencia a que nos hemos referido en el presente trabajo, consideramos que el criterio sostenido es correcto jurídicamente pues al ser la expropiación un acto privativo, el afectado tiene el derecho a que se le escuche antes de que el acto de autoridad adquiera carácter definitivo.

2. Aunado a lo anterior, constitucionalmente no existe ninguna disposición expresa que excluya al afectado por la expropiación, de una garantía individual como es la de audiencia previa.

3. Ahora, si bien es cierto, el Legislador decidió atender el nuevo criterio de la Corte modificando sustancialmente el artículo 2° de la Ley de Expropiación para incorporar el derecho de audiencia previa dentro del procedimiento y antes de que ésta sea decretada, también lo es que en los casos de urgencia previstos en el artículo 8° de ese ordenamiento legal en los cuales no rige la garantía de audiencia previa, incluye un nuevo supuesto -que no contenía la anterior ley- que se refiere a 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.

4. Por lo cual como puede advertirse, el supuesto es muy amplio y se refiere a los casos más frecuentes de expropiación que realiza la Administración Pública en todos sus niveles, por lo que consideramos que con esta inclusión prácticamente se desvirtúa el objetivo que perseguía la reforma, pues finalmente el Estado puede encuadrar en dicho supuesto una infinidad de casos en los cuales no estará obligado a otorgar el derecho de audiencia previa al afectado.

5. Se considera que el cambio de criterio exige definir cómo, de qué manera y ante quién se deberá tramitar el procedimiento expropiatorio, incluyendo la integración del expediente respectivo, para salvaguardar en forma previa aquella garantía individual.

6. Es cierto que en un contexto donde el poder político ha sido discrecional y abusivo en muchas ocasiones es comprensible que es necesario poner bien claros los límites en que debe actuar. Sin embargo, para que el Estado pueda ser garante de los derechos de todos necesitamos una autoridad con los medios jurídicos para actuar, para meter a los criminales a las cárceles, cobrar impuestos, impedir el abuso de los poderosos, evitar taxis piratas, hacer carreteras, entre otros. Una interpretación radicalmente garantista de la Constitución, sin cuidar de las implicaciones de los amparos concedidos, puede dejarlo con poco margen de maniobra.

7. La ley no puede ser retroactiva en perjuicio del ciudadano, pero sí en beneficio. Un amparo que lleve décadas en los tribunales puede beneficiarse de esta nueva interpretación. Nadie sabe cuánto puede costar al erario, es decir a todos nosotros. Es cierto que la justicia debe ser “ciega”, pero deben considerarse las implicaciones de sus actos. Máxime cuando se está modificando una interpretación que estuvo vigente 70 años.

BIBLIOGRAFÍA

- BURGOA A, Ignacio. *Garantías Individuales*, México, Porrúa.
- CASTRO, Juventino. *Los motivos del Mestizo*. México, Porrúa, 2005.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 29° ed., México, Porrúa, 1987.
- MOLINA ENRIQUEZ, Andrés. *Los grandes problemas nacionales*, 5a. ed., México, Era, 1985.
- PASTOR, Santos. *Sistema Jurídico y Economía. Una introducción al análisis económico del derecho*, Tecnos, Madrid, 1989.
- POSNER A, Richard. *El análisis económico del derecho*, 2ª. ed., México, FCE, 2007.
- ROLDAN XOPA, José. *Constitución y Mercado*, México, Porrúa,-ITAM, 2004.

HEMEROGRAFÍA

- CORDOBA, Arnoldo. "Nación y Nacionalismo", *Nexos*, num. 83, México, 1984.
- DÍAZ DÍAZ, Martín. "El modelo económico de la Constitución en los años del crepúsculo". *Alegatos*, No. 10 sept/dic., México, 1988.

TEXTOS NORMATIVOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley Federal de Expropiación.