

# EL CONCEPTO DE INDEMNIZACIÓN POR EXPROPIACIONES EN LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

*THE CONCEPT OF COMPENSATION FOR EXPROPRIATION  
IN CONSTITUTIONAL REVIEW*

Carlos R. Herrera Martin\*

## Resumen

La expropiación es un instrumento que busca lograr el equilibrio entre el interés público y el interés de los propietarios. Uno de los elementos fundamentales para alcanzar este equilibrio es la garantía de que la expropiación sólo puede llevarse a cabo mediante indemnización. Este artículo analiza la evolución histórica de la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del concepto de indemnización en casos de expropiación. Hemos encontrado que la discusión sobre la indemnización como garantía constitucional fue intensa hasta 1968 y después fue abandonada. En un nuevo contexto político parece que la discusión sobre las garantías que protegen la propiedad vuelve a revitalizarse. Estudiar la evolución de la interpretación de este concepto sirve también para cuestionar algunas narrativas tradicionales acerca del papel del Poder Judicial antes de la reforma judicial de 1994.

---

\* Doctor en Derecho por la University College London, Teaching Fellow University College London. Correo: carlosherreramartin@gmail.com

**Palabras clave:** Expropiación, indemnización, Suprema Corte, propiedad, constitucional, México, jurisprudencia.

### **Abstract**

Expropriation is an instrument that tries to find balance between public and private interests. One fundamental aspect to achieve this balance is the guarantee that compensation has to be paid when expropriation takes place. This article analyses the historical evolution of the Supreme Court's interpretation of compensation in expropriation cases. We have found that the discussion on compensation as a constitutional guarantee was relevant until 1968 and after that it was largely abandoned. In a new political context, it seems that the discussion on constitutional guarantees that protect property rights has become relevant once again. Studying the evolution of the interpretation of this concept can also be helpful to question traditional narratives about the role of the judiciary before the 1994 judicial reform.

**Keywords:** Eminent domain, expropriation, compulsory purchase, compensation, judicial review, Supreme Court, property.

## **1. Introducción**

La expropiación es una figura ambivalente a partir de la cual el Estado limita el derecho de propiedad pero que, simultáneamente, sirve como garantía del mismo derecho. La expropiación sirve como garantía del derecho de propiedad porque establece que las autoridades sólo pueden llevar a cabo una adquisición forzosa en ciertos casos y cumpliendo condiciones específicas. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha confirmado recientemente esta interpretación al afirmar:

[...] En dichos términos, la afectación a la propiedad privada, por parte del Estado, es constitucionalmente posible al reconocerse la figura de la expropiación. No obstante, dicho acto implica la afectación del derecho de propiedad, el cual no puede ser arbitrario porque, en el caso contrario, el derecho de propiedad no tendría vigencia real. Es decir, el titular de la propiedad no puede considerar protegido su bien si el Estado tuviera la

posibilidad de afectarlo sin estar sujeto a restricciones que autoricen su actuación. Por ello, si la propiedad privada se encuentra protegida frente al interés de expropiación por parte del Estado, se debe a que la actuación de este último está sujeta a dos elementos que le exigen ejercer la afectación sólo cuando existe justificación y se realice una reparación al titular de la propiedad privada. Es decir, la causa de utilidad pública y la indemnización no son derechos humanos sino garantías de protección del derecho humano a la propiedad privada, frente al interés de expropiación por parte del Estado.<sup>1</sup>

Estos elementos delimitan el derecho de propiedad y corresponde al Poder Judicial definir con precisión el contenido de las limitaciones y por lo tanto del derecho de propiedad. El Poder Judicial en México, y en particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha interpretado estos dos elementos en su jurisprudencia desde 1917. En este artículo nos concentraremos en analizar la evolución histórica de la interpretación de la Suprema Corte de Justicia del concepto de indemnización en casos de expropiación. Esto nos permitirá entender la forma en que el derecho de propiedad se delimita en el orden jurídico mexicano. Para llevar a cabo este análisis hemos recurrido a una base de datos que incluye todas las tesis aisladas y tesis de jurisprudencia sobre expropiación, publicadas por la Suprema Corte de Justicia entre 1917 y 2009. Para llevar a cabo un análisis más completo, también nos auxiliamos de una base de datos creada a partir de una solicitud de información mediante la cual se obtuvieron todas las sentencias de la Corte sobre decretos expropiatorios. Se creó una base de datos de sentencia y se analizaron exclusivamente aquellas sentencias en las que la Suprema Corte se pronunció sobre la indemnización en el procedimiento expropiatorio.

---

<sup>1</sup> "EXPROPIACIÓN. LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA Y LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA SON GARANTÍAS DE PROTECCIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 27, PÁRRAFO SEGUNDO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y 21.2 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS)." Véase: Tesis aislada, CCLXXXVIII-2014 (10a.), constitucional, Primera Sala, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 8 de agosto de 2014, Reg. IUS 2007058.

Entre 1917 y 1968 la Suprema Corte de Justicia desarrolló una interpretación sustantiva de la indemnización como una garantía constitucional que permitía que, incluso, en aquellos casos en que la expropiación se encontraba justificada, los propietarios no se vieran forzados a soportar una carga excesiva en aras del interés público.

La indemnización en procedimientos expropiatorios consiste en la obligación de pagar una compensación justa cuando la propiedad es adquirida forzosamente por el Estado. Existen dos elementos de esta definición que pueden generar conflictos y dar lugar a la intervención del Poder Judicial. El primero es cómo calcular el valor de la propiedad que adquiere el gobierno. Esta categoría incluye aspectos como el cálculo del valor de construcciones dentro del terreno expropiado o unidades productivas como minas, tierras agrícolas o fábricas. En esta categoría también se pueden incluir problemas con respecto a lo que se debe incluir en el cálculo de la indemnización; el uso actual del predio expropiado, el uso permitido por la ley o el precio promedio de predios adyacentes.

El segundo elemento de la definición propuesta, que puede resultar problemático, es el momento en el que se debe pagar la indemnización y la forma en que ésta debe cubrirse. Por ejemplo, si la indemnización tiene que pagarse antes de adquirir la propiedad o si la indemnización puede ser cubierta posteriormente; si puede cubrirse posteriormente: ¿cuánto tiempo puede demorarse el pago de la indemnización? ¿Tiene que pagarse la indemnización con dinero en efectivo o se puede utilizar otra forma de pago?

La Suprema Corte prácticamente no discutió el primer elemento, pero existe un cuerpo importante de decisiones interpretando la indemnización como una garantía constitucional, que se extienden hasta 1968. En la siguiente sección presentaremos el marco constitucional y legal de la expropiación.

## 2. Marco constitucional

Una de las diferencias más importantes en la regulación del procedimiento expropiatorio entre el texto de la Constitución de 1857 y el de la de 1917 es que en la Constitución de 1857 se establecía que la indemnización debía pagarse antes de adquirir la propiedad. El nuevo texto del artículo 27 de la Constitución de 1917 sólo requería que se pagara indemnización, pero no especificaba que ésta debiera ser previa. La diferencia en el texto se puede observar en el siguiente cuadro:

Constitución 1857	Constitución 1917
La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.*	Ésta no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.**

\* *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*, consultable en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1857.pdf> [última consulta: 25 de septiembre de 2015].

\*\* *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917.

La preocupación principal del Congreso Constituyente, cuando se discutió el artículo 27 de la nueva Constitución, fue encontrar soluciones al problema agrario y desarrollar mecanismos que permitieran el fraccionamiento de latifundios para redistribuir la tierra entre los campesinos.<sup>2</sup> La expropiación como figura jurídica, independientemente de su uso para redistribuir tierras ejidales, no se discutió.

La ejecución de la reforma agraria requería un poder expropiatorio fuerte, pero para desarrollar este programa era necesario desarrollar un concepto alternativo de indemnización porque el gobierno no contaba con los recursos financieros para ejecutar este programa de otra manera. Esta es una de las razones principales por las cuales en la nueva Constitución se cambió la palabra "previa" por

<sup>2</sup> Pastor. Rouaix, *Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, 2a. ed., Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, vol. 16, 1959.

"mediante".<sup>3</sup> El nuevo artículo 27 creó un sistema dual de indemnización para procedimientos expropiatorios. En aquellos casos en los que la expropiación fuera utilizada para fraccionamiento de latifundios y reparto agrario, la indemnización podía pagarse a plazos, durante un periodo de 20 años con una tasa de interés no mayor a 5% anual, y el propietario estaba obligado a aceptar como pago bonos del gobierno en caso de ser necesario.<sup>4</sup> Para las expropiaciones ordinarias las reglas sobre la indemnización se desarrollaban en la legislación ordinaria y las reglas con respecto al pago de la indemnización en estos casos estaban sujetas a la interpretación de la garantía de indemnización desarrollada por la Suprema Corte.

En la bibliografía académica el cambio fue interpretado como una autorización para retrasar el pago de la indemnización.<sup>5</sup> Esta lectura del artículo 27 constitucional ha llevado a muchos autores a criticar el texto constitucional ya que argumentan que al permitir el aplazamiento del pago la Constitución vació de contenido la garantía de indemnización.<sup>6</sup> Sin embargo, se ha prestado poca atención a las tesis y sentencias de la Corte que demuestran que otra lectura del artículo constitucional era posible, y ésta fue adoptada por el Poder Judicial Federal hasta 1968.

---

<sup>3</sup> *Ibid.* p. 547.

<sup>4</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917.

<sup>5</sup> Lucio Mendieta y Núñez, *El sistema agrario constitucional: explicación e interpretación del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus preceptos agrarios*, 2a. ed., Librería de Porrúa Hnos. y Cía., México, 1940, pp. 71-74; Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, Porrúa, México, 1968 pp. 451-452; Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1968, p. 400; Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia*, Librería de M. Porrúa, México, 1968, pp.1004-1005.

<sup>6</sup> Martín Díaz y Díaz, "Proceso constitucional y relaciones de propiedad. Notas para el análisis del caso mexicano", *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, año 11, núm. 11, 1987, p. 195; Martín Díaz y Díaz, "Esbozo para el análisis comparativo de las leyes de expropiación de México, España y Argentina", *Alegatos*, núm. 7, 1987 p. 8; Germán Fernández del Castillo, *La propiedad y la expropiación en el derecho mexicano actual*, 2a. ed., Escuela Libre de Derecho, Fondo para la difusión del Derecho, México, 1987; Carlos Elizondo Mayer-Serra, *La importancia de las reglas. Gobierno y empresario después de la nacionalización bancaria*, FCE, México, p. 68; Isaac Katz, "La Constitución y los derechos privados de propiedad", *Cuestiones Constitucionales*, núm. 4, enero-junio 2001, pp. 27-48.

Un artículo reciente es un buen ejemplo de la narrativa predominante con respecto a la garantía de indemnización prevista en la Constitución y su evolución histórica.<sup>7</sup> En este artículo Magaloni argumenta que después de que el presidente Cárdenas cambió completamente la composición de la Suprema Corte, el Poder Judicial abandonó la interpretación garantista del concepto de indemnización que había sostenido la composición anterior de la Corte. De acuerdo con el artículo: "Después de numerosos conflictos resultado de la negativa del gobierno de indemnizar adecuadamente a los propietarios de terrenos expropiados, la Corte estableció el criterio que era legal expropiar con sólo la promesa de compensar, dejando a los ciudadanos a merced de abusos del gobierno."<sup>8</sup>

Esta afirmación es incorrecta porque la Corte no modificó su interpretación de que las leyes que no establecían el pago simultáneo de la indemnización eran inconstitucionales hasta 1968. Además, la descripción que se hace en el mismo artículo de la garantía de indemnización es incorrecta. De acuerdo con el texto, "La redacción original del artículo 27 era que la expropiación podía llevarse a cabo previa indemnización (la indemnización debía cubrirse antes de la expropiación). La Corte estableció, sin embargo, que las expropiaciones se podían llevar a cabo mediante indemnización. El artículo constitucional fue modificado posteriormente para ajustar esta sutil diferencia en la redacción que daría amplio margen para expropiar prometiendo indemnizaciones no creíbles y no exigibles en el futuro."<sup>9</sup>

Claramente, esta descripción es incorrecta, ya que el texto original de la Constitución de 1917 incluía el fraseado mediante indemnización. Como analizaremos en las siguientes secciones, el proceso fue completamente opuesto a lo descrito

---

<sup>7</sup> Beatriz Magaloni, "Enforcing the Autocratic Political Order and the Role of Courts: The Case of Mexico", en Tom Ginsburg y Tamir Moustafa (eds.), *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 193.

<sup>9</sup> *Idem*.

en el párrafo citado. La garantía de indemnización y su evolución permiten ver que la relación entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo fue más compleja y problemática de lo que tradicionalmente se ha considerado.

El artículo 27 también definía el estándar que debía usarse para pagar la indemnización. Establecía que la indemnización debía pagarse de acuerdo con el valor fiscal declarado de la propiedad expropiada. El texto constitucional establecía: "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, 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 [...]".<sup>10</sup>

### **3. Legislación agraria**

En 1940 México estaba viviendo un periodo de acelerado crecimiento económico y empezaba a resultar evidente que, en algunos casos, el gobierno necesitaba expropiar tierras a comunidades, o ejidos favorecidos por la reforma agraria, para construir escuelas, viviendas u obras de infraestructura. Este escenario no había sido considerado por la legislación agraria porque era impensable que el gobierno les quitara las tierras a los campesinos, a quienes acababa de repartirlas. Hasta octubre de 1940 no había ningún procedimiento para expropiar terrenos propiedad de ejidos o comunidades que habían sido repartidas entre los campesinos.

---

<sup>10</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917.

En octubre de 1940 se creó un procedimiento especial para expropiar terrenos ejidales o comunales.<sup>11</sup> Una de las diferencias más importantes entre expropiaciones de propiedad ordinaria y expropiaciones en terrenos ejidales era la forma en que se calculaba la indemnización. Por primera vez había dos criterios diferentes para calcular el monto de la indemnización en el orden jurídico mexicano. La indemnización en expropiaciones de terrenos ejidales era calculada de acuerdo con el valor económico de los terrenos, el cual era mayor al valor pagado en expropiaciones ordinarias, y además el gobierno estaba obligado a pagar inmediatamente.<sup>12</sup>

Las reglas de indemnización para expropiaciones en terrenos de propiedad social permanecieron sin cambios hasta 1971, cuando la nueva Ley Federal de Reforma Agraria cambió el procedimiento en forma radical.<sup>13</sup> En el nuevo procedimiento previsto en la legislación la expropiación tenía que ser pagada a valor de mercado teniendo en cuenta el propósito de la expropiación.<sup>14</sup> Más allá de la complejidad técnica de calcular valores de mercado futuros, esta nueva forma de calcular el monto de la indemnización modificaba sustancialmente la cantidad que se iba a otorgar como indemnización, y podía llevar a otorgar beneficios injustos a favor de los propietarios, ya que se podían beneficiar del aumento de valor asociado con proyectos desarrollados por el gobierno sin haber invertido nada.<sup>15</sup> Estas reglas no fueron modificadas hasta la reforma constitucional de 1992, en la cual el reparto agrario se dio por terminado oficialmente y que modificó el régimen legal de la propiedad ejidal. La nueva legislación agraria estableció que las expropiaciones debían pagarse a valor de mercado. Después de las reformas

---

<sup>11</sup> Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, Capítulo IX, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de octubre de 1940.

<sup>12</sup> *Ibidem* art. 169.

<sup>13</sup> Ley Federal de Reforma Agraria, Título Segundo, capítulo III, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de abril de 1971.

<sup>14</sup> *Ibid.*, art. 121.

<sup>15</sup> Donald W. Glaves "Date of Valuation in Eminent Domain: Irreverence for Unconstitutional Practice" *University of Chicago Law Review*, 1962, vol., 30, núm. 2, art. 5, pp. 319-347.

a la Ley Federal de Expropiación, en 1993, la diferencia entre la forma de calcular la indemnización en terrenos ejidales y terrenos ordinarios desapareció, y ahora todas las indemnizaciones se calculan con base en el valor de mercado de la propiedad.

#### **4. Ley Federal de Expropiación**

La primera Ley Federal de Expropiación autorizaba el pago de la indemnización en plazos, durante 10 años.<sup>16</sup> Esta disposición contradecía el criterio firme desarrollado por la Suprema Corte desde 1917. De hecho, dos meses antes de la aprobación de la Ley Federal, la Corte había declarado inconstitucional la Ley de Expropiación del Estado de Veracruz porque autorizaba el pago a plazos de la indemnización, durante un periodo de 20 años.<sup>17</sup> La legislación federal contradecía abiertamente la interpretación desarrollada por el Poder Judicial Federal y más adelante la Corte declarararía inconstitucional la Ley Federal de Expropiación por los mismos motivos por los que había declarado inconstitucional la Ley del Estado de Veracruz.<sup>18</sup> La legislación federal también reafirmó que la indemnización se debía calcular teniendo en cuenta, el valor fiscal de la propiedad. En teoría, la legislación limitaba la intervención judicial, pero el Poder Judicial nunca consideró seriamente esta limitación.

La Ley Federal de Expropiación permaneció sin cambios durante los siguientes 60 años, pero fue sustancialmente reformada antes de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Las reformas cambiaron radicalmente la naturaleza de las indemnizaciones por expropiaciones. La Ley

---

<sup>16</sup> Ley Federal de Expropiación, Art. 20, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de noviembre de 1936.

<sup>17</sup> Amparo en Revisión 6403/35, -1/a.. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, 21 de septiembre de 1936.

<sup>18</sup> Amparo en Revisión 2318/1942. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 19 de septiembre de 1946.

Federal de Expropiación ajustó la forma de calcular la indemnización para que se tuviera en cuenta el valor de mercado, el cual por lo general era mucho más alto que el valor fiscal.<sup>19</sup> La ley también estableció que la indemnización debería liquidarse no más tarde de un año después de que se diera la transferencia de la propiedad. Este periodo se redujo a 45 días en una reforma posterior.<sup>20</sup>

El resultado de las más recientes reformas legales es que se han fortalecido las garantías que protegen el derecho de propiedad y, por lo tanto, se ha fortalecido el derecho de propiedad. Hay muy pocos estudios que analicen empíricamente cómo resolvía la Corte en casos concretos. En la siguiente sección presentaremos los resultados de este análisis.

## **5. La indemnización y la interpretación de la Suprema Corte**

Hubo dos grandes temas que la Corte afrontó en los casos en los que tuvo que resolver. El primero era si la indemnización tenía que ser pagada de inmediato y, el segundo, era si tenía que pagarse en efectivo. La mayoría de los casos resueltos por la Corte en estos primeros años eran expropiaciones para fraccionar latifundios y distribuir terrenos agrícolas entre campesinos sin tierras.

### **5.1. Reforma agraria e indemnización**

La Constitución de 1917 incluía reglas especiales para la indemnización en aquellos casos en que las expropiaciones tenían como finalidad el fraccionamiento de latifundios, como se dijo, pero en los primeros años posteriores a la aprobación de la Constitución había muy poca claridad acerca de qué órganos

---

<sup>19</sup> Ley Federal de Expropiación, art. 20, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre de 1993.

<sup>20</sup> Ley Federal de Expropiación, art. 20, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de junio de 2009.

de gobierno podían iniciar programas de redistribución de tierras o qué requisitos debían cumplir estos programas. Los gobiernos estatales y el gobierno federal tenían ideas distintas, y en ocasiones contradictorias, sobre cómo solucionar el problema agrario. Era claro que el texto constitucional autorizaba el pago de la indemnización a plazos en este tipo de expropiaciones, pero los gobiernos estatales y el gobierno federal intentaron ampliar la aplicación del criterio para incluir expropiaciones cuya finalidad no era la redistribución de la tierra.

La primera tesis sobre indemnización en casos de expropiación es de 1919; en ella se establece que la indemnización tiene que pagarse al momento de adquirir la propiedad. De acuerdo con la Suprema Corte: "La expropiación se equipara a una venta forzosa y es ley natural y corriente, en los contratos de compraventa, que el precio y la cosa vendida se entreguen recíprocamente, en el mismo acto; dependiendo del mutuo consentimiento de las partes contratantes, cualquiera modificación sobre este punto."<sup>21</sup>

Esta interpretación significaba que el gobierno no podía adquirir la propiedad expropiada sin haber pagado la indemnización. La Suprema Corte continuó con esta línea de interpretación en su siguiente tesis publicada en 1921 en la cual declaró "El artículo 27, al decretar que las expropiaciones sólo puedan hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido, no que ésta queda incierta o que pueda hacerse posteriormente, sino que se haga al mismo tiempo que la expropiación; y las leyes que ordenan la expropiación en otra forma, importan una violación de garantías."<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Tesis aislada, EXPROPIACIÓN, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo IV, Reg. IUS 810 381, p. 919.

<sup>22</sup> Tesis aislada, EXPROPIACIÓN, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo IX, Reg. IUS 810 244, p. 672.

De acuerdo con la interpretación de la Corte, aun cuando el texto constitucional había sido modificado, esto no podía entenderse como una autorización para retrasar el pago de la indemnización. Ésta tenía que ser simultánea. En un amparo de 1921, la Suprema Corte argumentó:

Aun cuando el artículo 27 no exige que la indemnización sea previa, tampoco dice que pueda aplazarse; de donde lógica y jurídicamente debe inferirse que la expropiación y la indemnización deben ser simultáneas; y aun en el falso supuesto de que la última pudiera ser aplazada, es evidente que ella tendría que ser garantizada de una manera precisa, real y positiva, pues que, sin estos requisitos, la expropiación equivaldría a un despojo, y nuestra Carta Magna no autoriza que se cometa este atentado [...].<sup>23</sup>

La Suprema Corte continuó luchando por encontrar una interpretación consistente del concepto de indemnización en los años siguientes. Empezó a aceptar que en el caso de expropiaciones que buscaban fraccionar latifundios y repartir tierras agrícolas la indemnización no tenía que ser cubierta de inmediato y podía ser pagada a plazos. Por ejemplo, en 1930 la Suprema Corte determinó que una Ley del Estado de Zacateas, que autorizaba el pago de la indemnización a plazos por un periodo de 20 años, era constitucional ya que su finalidad era la redistribución de la tierra.<sup>24</sup> Esta interpretación fue confirmada en 1933 en un caso en que el Estado de Veracruz fraccionó un latifundio para repartirlo entre campesinos sin tierras. En ese caso, la Corte también consideró válido que la indemnización se pagara a plazos durante un periodo de 20 años.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Amparo en Revisión. 267/1918, Pleno, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9 de marzo de 1921.

<sup>24</sup> Amparo en Revisión 2647/1922, Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 16 de agosto de 1930.

<sup>25</sup> Amparo en Revisión 302/1927, Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 15 de agosto de 1933.

## 5.2. Indemnización como garantía constitucional (1933-1968)

El artículo 27 de la Constitución mexicana fue reformado sustancialmente en enero de 1934. La reforma centralizó la reforma agraria y el fraccionamiento de latifundios, ya que lo convirtió en jurisdicción federal y transformó al presidente de la República en la máxima autoridad en materia agraria. A partir de esta reforma sólo el gobierno federal podía expropiar para fraccionar latifundios y para llevar a cabo el reparto agrario, y esto marcó la distinción entre expropiaciones ordinarias y expropiaciones para el reparto de tierras mucho más claras.<sup>26</sup> La reforma también determinó que los tribunales no tenían jurisdicción para conocer de amparos en contra de aquellas expropiaciones cuya finalidad era el reparto de tierras. La Suprema Corte respondió a esta limitación a su jurisdicción haciendo una distinción muy clara entre aquellas expropiaciones cuya finalidad era el reparto agrario, y las expropiaciones ordinarias aceptó que no tenía jurisdicción para resolver amparos en contra de expropiaciones cuya finalidad era el reparto agrario pero para expropiaciones ordinarias la Corte adoptó un criterio más estricto y estableció que la indemnización por lo menos tenía que estar establecida en el decreto expropiatorio.

La Suprema Corte desarrolló esta interpretación de la indemnización por expropiaciones como un requisito formal. De acuerdo con esta interpretación, el decreto expropiatorio tenía que reconocer expresamente que había que pagar una indemnización y tenía que especificar cómo se iba a realizar el pago de la misma.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Decreto que Reforma el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 10 de enero 1934.

<sup>27</sup> Véase: Amparo en Revisión 1056/1932. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 18 de enero de 1933; Amparo en Revisión 2143/1932. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 14 de junio de 1935; Amparo en Revisión 2894/1933. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 30 de noviembre de 1935; Amparo en Revisión 1056/1932. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 18 de enero de 1933.

En 1936 la Suprema Corte fue más allá en su interpretación restrictiva de la garantía de indemnización al requerir que en expropiaciones ordinarias la indemnización tenía que ser pagada al mismo tiempo que era transferida la propiedad. Por ejemplo, la Suprema Corte otorgó un amparo en contra de un Decreto Expropiatorio del Estado de Veracruz. En su sentencia, la Corte declaró:

Si el recibo de esta indemnización es una garantía individual, para que esa garantía sea efectiva es necesario que la indemnización con que se deban rezarcir [sic] los perjuicios que sufre el dueño de la cosa expropiada no sea ilusoria, sino real y oportuna, y para ello es indispensable que esa indemnización se haga si no en el momento preciso del acto posesorio por el cual la autoridad dispone del bien expropiado, sí a raíz de haberse ejecutado ese acto... es evidente que al fijar un plazo más o menos largo para el pago de esa indemnización hace que ésta sea verdaderamente ilusoria, a veces y en tal caso contraria al texto y al espíritu del artículo 27 constitucional, ya que el indemnizado en realidad no puede disponer en ese largo tiempo sino de pequeñas cantidades de dinero que no le sirven en lo absoluto para rezarcirse [sic] aunque sea en parte, de los daños que ha sufrido con la pérdida de su propiedad.<sup>28</sup>

La Corte reconoció que la Constitución autorizaba el pago de la indemnización posteriormente, pero argumentó que eso era una excepción y que sólo estaba autorizada para aquellos casos expresamente mencionados en la Constitución. Este caso marca la adopción de una lectura restrictiva de la garantía de indemnización por parte de la Corte. De acuerdo con esta interpretación, cualquier instrumento legislativo que no ordenara el pago de la indemnización en forma simultánea a la adquisición de la propiedad era inconstitucional. Utilizando este criterio, la Corte declaró inconstitucionales cinco leyes estatales y dos federales, como puede observarse en el cuadro 1.

---

<sup>28</sup> Véase: Amparo en Revisión 6403/1935. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 121 de septiembre de 1936.

Cuadro 1

Autoridad	Legislación declarada inconstitucional
Nuevo León	<i>Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública</i> <sup>a</sup>
Sinaloa	<i>Decreto Número 90 expedido por el Congreso del Estado de Sinaloa</i> <sup>b</sup>
Tlaxcala	<i>Ley de Expropiación del Estado de Tlaxcala</i> <sup>c</sup>
Veracruz	<i>Ley de Expropiación del Estado de Veracruz</i> <sup>d</sup>
Zacatecas	<i>Ley de dotaciones del Fondo Legal a los Centros Poblados Solicitantes de Ejididos o de Fraccionamientos</i> <sup>e</sup>
Federación	<i>Ley de Planificación y Zonificación para el Distrito Federal y Territorios Federales</i> <sup>f</sup> <i>Ley de Federal de Expropiación</i> <sup>g</sup>

<sup>a</sup> Amparo en Revisión 1868/1945. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 18 de febrero de 1946.

<sup>b</sup> Amparo en Revisión 6793/1937. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 6 de mayo de 1938.

<sup>c</sup> Amparo en Revisión 2002/1938. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 26 de agosto de 1938.

<sup>d</sup> Amparo en Revisión 6403/1935. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 21 de septiembre 1936; Amparo en Revisión 8498/1936. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 7 de julio 1937; Amparo en Revisión 1706/1933. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 3 de agosto 1937; Amparo en Revisión 3773/1939. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 23 de octubre 1939; Amparo en Revisión 2976/1939. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 7 de diciembre de 1939.

Amparo en Revisión 7630/1939. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 13 de mayo de 1940; Amparo en Revisión 4566/1940. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 20 de septiembre de 1940; Amparo en Revisión 4562/1940. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 17 marzo de 1941; Amparo en Revisión 615/1943. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 23 de agosto de 1944.

<sup>e</sup> Amparo en Revisión 246/1936. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 22 de octubre de 1936.

<sup>f</sup> Amparo en Revisión 3040/1934. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1 de abril de 1938; Amparo en Revisión 5552/1948. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 11 de octubre de 1948; Amparo en Revisión 9482/1949. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 3 de mayo de 1950.

<sup>g</sup> Amparo en Revisión 2318/1942. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 19 de septiembre de 1946; Amparo en Revisión 7735/1945. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 19 de noviembre de 1948; Amparo en Revisión 2443/1960. Pleno, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 26 abril de 1966; Amparo en Revisión 1556/1995. Primera Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 29 de marzo 1996.

Esta interpretación llegó a formar jurisprudencia obligatoria para todos los tribunales federales. Esto podía tener gran impacto, ya que cualquier decreto expropiatorio que se hiciera con fundamento en esos instrumentos legislativos

podía ser declarado inconstitucional si los afectados presentaban demanda de amparo.

En cuanto a la forma de calcular la indemnización, la Corte no estableció ningún patrón claro de interpretación. Se puede observar que siempre interpretó el valor fiscal previsto en la Constitución como un mínimo y que era aceptable pagar una indemnización mayor en ciertos casos. Por ejemplo, la Corte resolvió que la indemnización debía pagarse a valor de mercado porque el gobierno había iniciado una negociación con los propietarios para comprar los terrenos y no había evidencia de que los propietarios se hubieran rehusado a vender.<sup>29</sup> En otros casos, la Corte determinó que había que pagar la indemnización a valor de mercado porque predios similares habían sido indemnizados de acuerdo con este criterio.<sup>30</sup>

El 18 de marzo de 1938, el presidente Lázaro Cárdenas ordenó la nacionalización de todas las compañías petroleras extranjeras en México, culminando un largo conflicto entre trabajadores petroleros y las compañías, en el cual, el momento definitorio fue la negativa de las compañías a cumplir con un laudo arbitral en material laboral emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>31</sup> Las compañías presentaron demandas de amparo en contra del decreto expropiatorio, y en su sentencia la Corte tuvo que modificar su interpretación de la garantía de indemnización. La Corte tuvo que justificar por qué en este caso era constitucional pagar la indemnización a plazos, cuando antes la Corte había declarado que sólo se podía pagar a plazos cuando la Constitución expresamente lo

---

<sup>29</sup> Tesis aislada. EXPROPIACIÓN EN JALISCO, VALOR DE LOS CONVENIOS PARA EL PAGO DE LOS TERRENOS MOTIVO DE LA., Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LXXV. Reg. IUS 325460, p. 6893.

<sup>30</sup> Tesis aislada, EXPROPIACIÓN. FORMA DE PAGO, Segunda Sala, Sexta Época, vol. LVI, Tercera Parte, *Semanario Judicial de la Federación*, p. 66. Reg. IUS 267083.

<sup>31</sup> Jesús Silva Herzog, *Historia de la expropiación de las empresas petroleras*, 4ª ed., Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, s. l., 1973; Alan Knight, "Cardenismo: Juggernaut Or Jalopy?", *Journal of Latin American Studies*, vol. 26, núm. 1, febrero 1994, pp. 73, 87.

autorizara. La Corte estaba consciente de que esta interpretación contradecía su anterior interpretación y por ello hizo un esfuerzo sustancial para justificar su decisión.

En sus sentencias, la Corte desarrolló tres categorías de causas que justifican el uso de la expropiación.<sup>32</sup> En los casos en los que la expropiación promueve el interés social o nacional, la indemnización puede retrasarse. La Suprema Corte justificó esta interpretación citando casos de los Estados Unidos y utilizando la doctrina constitucional alemana y su legislación.<sup>33</sup> Una lectura simplista de esta sentencia es que la Suprema Corte era muy débil para enfrentarse al Poder Ejecutivo. Sin embargo, esto no explica por qué la Corte consideró necesario ofrecer una justificación tan robusta para una decisión que tenía el apoyo no sólo del gobierno federal, sino de la mayoría de la población.<sup>34</sup> Este esfuerzo por justificar su posición es consistente con la postura de la Corte durante la administración cardenista, en la cual constantemente otorgó amparos en contra de decretos expropiatorios emitidos por gobiernos estatales y por el gobierno federal. La Corte aceptó la validez de la expropiación petrolera al mismo tiempo que decidía en contra del gobierno en la mayoría de los amparos en contra de decretos expropiatorios, incluyendo una tesis que determinó que la Ley Federal de Expropiación era inconstitucional, porque autorizaba el pago de la indemnización en un periodo de 20 años.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Amparo en Revisión 2902/1939. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelto el 2 de diciembre de 1939.

<sup>33</sup> La Corte citó los siguientes casos: *Cherokee Nation v. Southern Kansas R. Co.* (1890) 135 641 (nota); *Sweet v. Rechel* (1895) 159 380 (nota); *Backus v. Fort Street Union Depot Co.* (1898) 169 557 (nota); *Williams v. Parker* (1903) 188 491 (nota); *Crozier v. Krupp AG* (1912) 224 290 (nota); *Joslin Mfg. Co. v. Providence* (1923) 262 668 (nota); *Haverhill Bridge Props. v. Essex Country Commrs.* (s.f.) 103 120 (nota) y usó doctrina de este texto: F. Fleiner, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Labor, Barcelona, 1933.

<sup>34</sup> Alan Knight, *op. cit.*, pp. 87-88.

<sup>35</sup> Amparo en Revisión 2318/1942. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelto el 19 de septiembre de 1946.

### 5.3. El debilitamiento de la garantía de indemnización. La derrota de la interpretación de la indemnización como una garantía constitucional

El presidente Cárdenas trató de controlar la Suprema Corte removiendo a todos los Ministros de la Corte y nombrando nuevos en 1934,<sup>36</sup> pero la Corte continuó decidiendo en contra del gobierno en amparos en contra de expropiaciones e incluso se atrevió a declarar inconstitucional una ley federal. Sin embargo, finalmente esto tuvo costos para la Suprema Corte.

En 1958 una reforma constitucional modificó la estructura interna de la Suprema Corte. Uno de los resultados de la reforma fue que declarar la inconstitucionalidad de legislación fuera, considerablemente, más difícil.<sup>37</sup> Este intento por debilitar a la Suprema Corte fue más exitoso que intentos anteriores, y esto es particularmente evidente en los amparos en los que se argumentaba que no se respetaba la garantía de indemnización.

En 1966 la interpretación de que el pago de la indemnización tenía que ser simultáneo se estaba tambaleando. Al revisar un amparo en contra de un decreto expropiatorio otorgado por un Juez de distrito aplicando este criterio, la Corte tuvo que hacer una serie de piruetas verbales para confirmar la decisión del Juez de distrito y mantener el criterio. La Corte utilizó tecnicismos jurídicos diciendo que por errores en la apelación no tenían que pronunciarse sobre el fondo del asunto y podían confirmar la sentencia del Juez de distrito. La Corte evitó de este modo confirmar el criterio de que la Ley Federal de Expropiación era inconstitucional. Hubo dos votos particulares de dos Ministros que consideraron que la

---

<sup>36</sup> Pilar Domingo, "Judicial Independence: The Politics Of The Supreme Court In Mexico" *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, 2000., pp.712-713.

<sup>37</sup> Richard D. Baker, *Judicial Review in Mexico : A Study of the Amparo Suit* (Latin American monographs / University of Texas at Austin. Institute of Latin American Studies, Published for the Institute of Latin American studies by the University of Texas P 1971) 72; SCHWARZ Carl, 'Judges under the Shadow: Judicial Independence in The United States and Mexico' (1973) 3 Cal W Int'l LJ 260, 313.

Corte no se debería esconder en tecnicismos y debería abandonar el criterio de que la indemnización no se podía pagar en 20 años.<sup>38</sup>

El criterio finalmente fue abandonado en 1968. Un propietario solicitó un amparo en contra de un decreto expropiatorio emitido por el gobierno del Estado de Veracruz con el argumento de que la Ley de Expropiación era inconstitucional porque autorizaba el pago de la indemnización en un periodo de 10 años. La Corte finalmente cambió su interpretación y aceptó que el pago de la indemnización podía aplazarse, pero la justificación para el cambio de criterio es muy pobre. La Corte argumentó:

Si la necesidad de orden social es de urgente realización porque de lo contrario se ocasionarían graves perjuicios a la comunidad, el Estado debe ocupar de inmediato la propiedad particular que le sirve para satisfacer esa urgente necesidad, aun cuando su capacidad presupuestaria le impida pagar la indemnización simultáneamente, pues encontrándose el Estado frente a dos obligaciones: una de orden colectivo, como es la que tratar de resolver mediante la ocupación inmediata del bien objeto de la expropiación; y otra de interés particular como es el pago inmediato de la indemnización al afectado, debe cumplir preferentemente con la primera, aun cuando el particular vea afectado su interés con el pago de la indemnización a plazos.<sup>39</sup>

Este caso marca el abandono de la conceptualización de la indemnización por expropiaciones como una garantía constitucional.

La Corte nunca modificó esta interpretación indiferente al concepto de indemnización, y no volvió a declarar inconstitucional legislación que autorizaba aplazar el pago de la indemnización. Como hemos mencionado anteriormente, en 1994 la Ley Federal de Expropiación se modificó para reducir el plazo para el pago de

---

<sup>38</sup> Amparo en Revisión. 2443/1960. Pleno, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 26 de abril de 1966.

<sup>39</sup> Amparo en Revisión. 964/1965. Pleno, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 10. de octubre de 1968.

la indemnización como parte del paquete de reformas que trajo consigo la entrada en vigor del TLCAN.<sup>40</sup>

## 6. Conclusiones

La compensación es un instrumento que busca lograr un equilibrio entre los intereses del sujeto expropiado y del interés público. La discusión sobre la indemnización como garantía constitucional fue intensa hasta 1968 y después fue abandonada. En un nuevo contexto político, parece que la discusión sobre las garantías que protegen la propiedad vuelve a revitalizarse. Estudiar la evolución de la interpretación de este concepto sirve también para cuestionar algunas narrativas tradicionales acerca del papel del Poder Judicial antes de la reforma de 1994. Antes de la reforma de este año parecía que el Poder Judicial no existía y se le prestaba poca atención. A partir de la reforma el péndulo parece irse al otro extremo, y la narrativa dominante se concentra en entender y fortalecer el papel del Poder Judicial, sin analizar cómo interactúa con otros poderes. Las relaciones entre distintos poderes siempre son complejas y pueden ser tensas, como lo demuestra el análisis de la evolución del concepto de indemnización en la justicia constitucional.

---

<sup>40</sup> David Schneiderman, "Investment Rules and the New Constitutionalism", *Law & Social Inquiry*, vol. 25, núm. 3, verano 2000, pp. 757, 765. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/829135>.