

NÚMERO 30

CARLOS ELIZONDO\* Y LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA\*\*

¿Un nuevo derecho o el debilitamiento  
del Estado? Garantía de audiencia previa  
en la expropiación

NOVIEMBRE 2008



[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

---

\* Doctor y maestro en Ciencia Política por la Universidad de Oxford, Reino Unido. Profesor-investigador titular del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. [CIDE].

\*\* Abogado de la Escuela Libre de Derecho. Doctor por la Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM], con especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo. Socio fundador de PDeA Abogados, S.C., despacho de litigio para empresas.

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. ® 2008. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.  
Fax: 5727•9800 ext. 6314  
Correo electrónico: [publicaciones@cide.edu](mailto:publicaciones@cide.edu)  
[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

---

*Agradecimientos*

*Agradecemos los agudos comentarios hechos en el seminario "Análisis crítico de sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", celebrado el 8 de febrero de 2008, en particular a Pablo Larrañaga, Jorge Ordoñez y Francisca Pou Giménez.*



## Resumen

---

*La expropiación fue uno de los instrumentos centrales de los gobiernos posrevolucionarios. Una de las razones que hacía tan poderoso un decreto expropiatorio es 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. Esto cambió a principios de 2006, cuando la SCJN 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 documento analizamos las razones e implicaciones de tal decisión. ¿Cómo se justificó jurídicamente? ¿Cuáles son las implicaciones de estos criterios para el ciudadano y para el gobierno? ¿Qué nos dice del papel político de la SCJN y cuáles serán las implicaciones de haberlo hecho?*

*El cambio de jurisprudencia no sólo es importante por el caso concreto que acá analizamos, sino porque muestra también cómo, a final de cuentas, la Constitución es lo que los ministros definen que sea. No se modificó una coma en la Constitución, sin embargo, ahora tiene un significado opuesto al que prevaleció durante 70 años.*

## Abstract

---

*The capacity to expropriate was one of the key instruments of post revolutionary Mexican governments. One of the reasons behind the enormous power of an expropriation decree was that for decades the Supreme Court of Justice (SCJ) defended de position that in cases of expropriation there was no need to provide the constitutional right of being heard by the government before being affected by its actions. This changed in early 2006 when the SCJ determined a new interpretation that made the right of being heard also mandatory in cases of expropriation.*

*In this document we analyze the reasons and implications of this decision. How was this change justified legally? What are the implications of this new interpretation for citizens and for government? What can we conclude of the political role of the SCJ after this decision and what are the political implications of such a radical change?*

*The change of jurisprudence is not only important in the concrete case we analyze here, but also demonstrates that at the end the Constitution is what the justices define it to be. Not a single coma of the Constitution was changed, but now it means something different that what had meant for 70 years.*



## *Introducción*

---

El 6 de julio de 1994 es la fecha en la que se suele aceptar da inicio la democracia en México. El triunfo de Fox lleva al primer gobierno no priísta al Poder Ejecutivo. Es de hecho el primer cambio de régimen en la historia de México a través del voto. Sin embargo, si hemos de ser más precisos, siguiendo a Przeworski, en una sociedad las elecciones son la forma de llegar al poder desde que existen reglas que permiten elecciones libres y competitivas, por lo que quizás es mejor como fecha del inicio de nuestro nuevo régimen el 6 de julio de 1997, donde la oposición gana el Congreso e inicia la separación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.<sup>1</sup>

Lo cerrado de la última elección parece poner en duda este cambio fundamental. Sin embargo, existe un marco institucional sólido para dirimir las controversias que es muy superior al existente en casi cualquier otro país del mundo, y los partidos políticos de oposición tienen recursos y acceso a medios de comunicación significativos.

El tema, por supuesto, es controversial, sobre todo para los actores políticos que se han visto desfavorecidos con las decisiones emitidas por los órganos y tribunales electorales. Debe, además, tenerse presente que López Obrador había sido objeto de un procedimiento legal de desafuero, inusitado por la fuerza impuesta por distintos órganos federales, que en opinión de ciertos actores tenía como propósito central eliminarlo de la contienda presidencial.

Aunque se puede discutir la naturaleza de la elección presidencial del 2006, las elecciones federales son, en general, incuestionablemente libres y competitivas; nadie por ejemplo niega que esto haya sido el caso en las legislativas de ese mismo año. Unas elecciones libres y competitivas han llevado al fortalecimiento de Poder Legislativo y, en general, a una notable descentralización del poder hacia las entidades federativas. Sin embargo, el respeto a las decisiones del votante es sólo una de las facetas de la construcción de un nuevo régimen, al permitir una dispersión del poder y la independencia del Poder Legislativo.

Otra faceta es la construcción de un Poder Judicial autónomo, que inicia con la reformas de 1995 introducidas por el presidente Zedillo, que dieron al Poder Judicial una protección institucional para ser autónomos.<sup>2</sup> Es el equivalente al de julio de 1997 para el Poder Legislativo. Con estas reformas la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN] obtiene condiciones de seguridad en el empleo de los ministros y autonomía presupuestal que le permiten empezar a jugar un papel independiente.

---

<sup>1</sup> Adam Przeworski [et al.], *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950-1990*, Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2000, p.16.

<sup>2</sup> Véase La Reforma Judicial en México, cap. III, *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, México, SCJN, 2006.

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

La nueva SCJN ha ido ganando en sus sentencias una bien merecida reputación de independencia de los otros dos poderes de la Unión. Sus decisiones más emblemáticas son discutidas en este seminario. Nosotros vamos a discutir una que transforma de raíz uno de los instrumentos centrales en la construcción del régimen posrevolucionario: su capacidad de expropiar sin indemnización ni audiencia *previa*.

La expropiación fue uno de los instrumentos centrales de los gobiernos post revolucionarios. Fue piedra fundamental de la reforma agraria contra la cual incluso, por las reformas constitucionales, resultaba improcedente el juicio de amparo, para evitar cualquier interpretación contraria a la misma. Algunos de los actos políticos más significativos del siglo XX fueron expropiaciones, como la petrolera y la bancaria.

La expropiación también fue, sin embargo, fuente de abusos. Incluso cuando se hacían obras indispensables para la sociedad, como carreteras o aeropuertos, era frecuente que no se indemnizara a los dueños o se les pagara una cantidad ridículamente baja. El abuso podía ser descarado cuando se utilizaba con el objetivo de afectar la propiedad de adversarios políticos. Esa amenaza potencial era por supuesto un disuasivo importante a la participación política de los empresarios en contra del gobierno.

Una de las razones que hacía muy poderoso un decreto expropiatorio es que durante varias décadas la SCJN sostuvo el criterio jurisprudencial en materia de expropiación prevista en el artículo 27, segundo párrafo de la Constitución Federal, de que era inaplicable la garantía de audiencia *previa* establecida en el artículo 14 constitucional. El Estado tomaba la propiedad y luego averiguaba.

En la jurisprudencia respectiva, producto de múltiples precedentes en este tema, se sostenía lo siguiente:

*En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por*



*encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1o. de la propia Ley Fundamental.*<sup>3</sup>

Esto, sin embargo, dio un giro casi de 180 grados a principios de 2006. En sesiones públicas celebradas los días 10, 12 y 16 de enero, el Pleno de la SCJN emitió un nuevo criterio sustentado por mayoría de 8 de sus ministros, en el cual se determina que en toda expropiación practicada por no importa qué nivel de gobierno —federación o entidades federativas— es obligado que para efectos del artículo 14, segundo párrafo constitucional, a los propietarios de los bienes se les confiera el derecho de audiencia *previa*, en forma tal que con antelación a la emisión de los decretos expropiatorios se les permita formular alegaciones fácticas y legales, así como aportar los elementos probatorios que procedan, en aras de acreditar la improcedencia de expropiación, de cuestionar la causa de utilidad pública que sea aducida por el Estado o de rebatir la posible infravaloración de los bienes a expropiarse.

La decisión se tomó en medio de la elección más competida de la historia política mexicana, en un momento donde el candidato de izquierda parecía tener una ventaja cómoda y era visto por ciertos sectores como una amenaza a sus derechos de propiedad. Al habersele asignado el calificativo del *candidato del miedo*, se dejaba ver que uno de los mecanismos que podría utilizar como herramienta de control político, serían las expropiaciones. De haber ganado, como resultado de la decisión de los ministros no electos por la gente, habría llegado con una restricción importante de haber querido utilizar la expropiación como instrumento para alcanzar sus fines, una posibilidad que muchos la veían como altamente probable.

Esta decisión de la SCJN se dio al mismo tiempo que el Ejecutivo hacía esfuerzos por proponer iniciativas tendientes a la creación de instituciones autónomas en materia regulatoria y fiscal, con el fin explícito de limitar el margen de maniobra de un potencial futuro gobierno de izquierda. Este objetivo no pudo concretarse por la fuerte presión política del PRD y de algunos medios de comunicación.

El cambio en la jurisprudencia de la SCJN, sin embargo, pasó más bien desapercibido. Mientras que el desafuero de López Obrador generó una amplia movilización social, y la mera mención de las reformas a PEMEX conlleva vociferante reacción de la izquierda, el debilitamiento de uno de los instrumentos preferidos del nacionalismo revolucionario pasó casi desapercibido por los medios de comunicación y los principales analistas. Fue noticia unos cuantos días y no muy importante.

En este texto nos proponemos analizar las razones e implicaciones de esta decisión que termina con uno de los instrumentos más poderosos del régimen posrevolucionario: la capacidad de expropiar. Con esta nueva interpretación

---

<sup>3</sup> Tesis P./J. 65/95 intitulada: EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE. [Registro 198,404] [énfasis añadido].

de la Constitución no hubiera sido posible ni la nacionalización del petróleo ni la bancaria. Ambas fueron tomadas en secreto, única forma probablemente de hacerlo, dado el peso político de los afectados. Para algunos pensadores, como Arnaldo Córdoba, la nación mexicana se construyó expropiando. No se trata de un instrumento más del gobierno, sino de “El” instrumento.<sup>4</sup>

El cambio de jurisprudencia no sólo interesa por el caso concreto que acá analizamos, sino porque muestra también como, a final de cuentas, la constitución es lo que los ministros de la Corte quieren que sea. No se modificó una coma en la Constitución. Sin embargo, ahora significa algo radicalmente distinto de cómo se había entendido durante 70 años. De golpe, un cuerpo no electo pudo darle un significado distinto a la capacidad de expropiar del Estado mexicano.

¿Cómo se justificó jurídicamente esta decisión? ¿Por qué y con qué argumentos se procedió a hacer obligatoria la jurisprudencia, para luego diluirla parcialmente al reconocer que en ciertas expropiaciones sí debe observarse la garantía de audiencia previa? ¿Cuáles son sus implicaciones para el ciudadano y para el Estado? ¿Qué nos dice del papel político de la SCJN al haber tomado una decisión como ésta en el momento en que lo hizo y cuáles serán las implicaciones de haberlo hecho? ¿Por qué no ha tenido el impacto mediático que uno supondría en un país donde cualquier sospecha de cambio legislativo que debilite al Estado revolucionario es motivo de vociferantes e inmediatas reacciones?

### *Aspectos constitucionales y legales en la expropiación*

Conviene iniciar con las bases constitucionales del debate. Son dos los artículos en tensión, el 14 y el 27.

#### *A) Artículo 14 de la Constitución Federal*

En cuanto hace a este precepto, los criterios tradicionales de la SCJN se han orientado, por una parte, en el sentido de que la garantía de audiencia *previa* sólo comprende actos de autoridad que impliquen la “privación” de los bienes jurídicos ahí señalados: libertad, propiedades, posesiones o derechos. De no darse esta afectación en forma de “privación”, no se surte la garantía de audiencia *previa* en los términos establecidos en aquel artículo, como lo ha señalado la SCJN en la jurisprudencia siguiente:

*En los casos en que los actos reclamados impliquen privación de derechos, existe la obligación por parte de las autoridades responsables de dar oportunidad al agraviado para que exponga todo cuanto considere conveniente en defensa de sus intereses; obligación que resulta inexcusable*

---

<sup>4</sup> Arnaldo Córdoba, “Nación y Nacionalismo”, Nexos, número 83 (1984), pp. 27-33.

*aun cuando la ley que rige el acto reclamado no establezca tal garantía, toda vez que el artículo 14 de la Constitución Federal impone a todas las autoridades tal obligación y, consecuentemente, su inobservancia dejaría a su arbitrio decidir acerca de los intereses de los particulares, con violación de la garantía establecida por el invocado precepto constitucional.<sup>5</sup>*

Los lineamientos fijados por la SCJN para que se tenga por acatada la garantía constitucional de audiencia *previa* aparecen en la siguiente jurisprudencia:

*La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) la oportunidad de alegar; y 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.<sup>6</sup>*

En una expropiación en sentido estricto no se priva a un particular de un derecho, no se le confisca, se le intercambia por su valor. Lo que la autoridad debe probar es que hay una causa de interés público para imponer su decisión, pero se debe pagar al precio de mercado, el existente antes de las acciones del gobierno. Por lo menos esa es la lógica de la expropiación en Francia. En relación con este tema, Fernández del Castillo comenta:

*[...] el Estado, al quitar sus bienes a un individuo para destinarlos a satisfacer necesidades públicas, debe indemnizarlo, y así lo consagra expresamente nuestra Constitución.*

*Indemnizar es resarcir el daño, o sea la pérdida o menoscabo que se sufre en el patrimonio [...]. En el Derecho común, el daño se repara restituyendo la cosa al estado en que se encontraba antes de sufrirlo, o entregando otra del mismo género y calidad, de manera que el patrimonio vuelva a quedar igual a como se encontraba anteriormente, sólo en caso de que esos medios de liberación no sean posibles, es cuando debe resarcirse el daño cubriendo su valor en dinero. Pero tratándose de expropiación, esta última solución es la*

---

<sup>5</sup> Jurisprudencia número 82 intitulada: "AUDIENCIA, ALCANCE DE LA GARANTÍA DE", visible en el Apéndice 1995 al Semanario Judicial de la Federación, Tomo VI, primera parte, p. 54 [registro 394,038] [énfasis añadido].

<sup>6</sup> Tesis P./J. 47/95 intitulada: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA DEL ACTO PRIVATIVO", visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, diciembre de 1995, p. 113 [Registro 200,234].

*única posible, puesto que la cosa expropiada desaparece jurídicamente por completo para el antiguo propietario [...].<sup>7</sup>*

Si la autoridad hace bien su trabajo, logra ir expropiando lo necesario para hacer carreteras, etc. No se puede esperar que negocie la compra, pues el particular que sabe es el último predio para la conclusión de un aeropuerto le puede cobrar lo que quiera. Para conciliar el interés general con el particular hay un proceso previo al acto expropiatorio. Si el amparo viera la sustancia del acto de expropiación y congelara las acciones del gobierno mientras, podría jugar ese rol.

En todo caso, los gobernados que se vean afectados por actos de autoridad que no impliquen la “privación” de alguno de los bienes jurídicos señalados, sino de “molestia”, tendrán la protección de la garantía de legalidad y debido proceso legal prevista en el artículo 16, primer párrafo de la Constitución que 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.”

Ello ha sido establecido por la SCJN en la tesis que a continuación se transcribe:

*En los términos del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal, la audiencia previa a la emisión del acto de autoridad y el debido proceso legal, como garantías del gobernado, son de observancia obligatoria únicamente tratándose de actos privativos, sea de la vida, de la libertad, de propiedades, posesiones o derechos de los particulares más no así cuando se trata de actos de molestia que no tengan la finalidad de privar al afectado de alguno de sus bienes o derechos, pues tales actos se rigen solamente por la garantía de seguridad jurídica (fundamentación y motivación) que establece el artículo 16 constitucional.<sup>8</sup>*

Igual criterio se ha sustentado en la siguiente jurisprudencia de la propia SCJN:

*El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, 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; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la*

---

<sup>7</sup> Germán Fernández Del Castillo, *La propiedad y la expropiación*, Escuela Libre de Derecho, México, 1987, s.e., p. 87.

<sup>8</sup> Tesis intitulada: “AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURÍDICA, GARANTÍAS DE ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA DE BIENES O DERECHOS. DISTINCIÓN. ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES”, visible en el Semanario Judicial de la Federación, volumen 81, tercera parte, p. 15 [Registro 238,355][énfasis añadido].

*autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.<sup>9</sup>*

A pesar de que el artículo 14, segundo párrafo constitucional únicamente señala que los tribunales del país tienen la facultad de “privar” a los gobernados de su libertad, propiedades, posesiones o derechos, ya desde el año de 1936 la SCJN, tomando como cierto el hecho de que la administración pública tiene una participación marcada —creciente desde entonces— en el funcionamiento del Estado, permitió que también las autoridades administrativas “privaran” a los particulares de dichos bienes jurídicos sin necesidad de acudir a los tribunales. En el respectivo criterio la SCJN sostiene lo siguiente:

*La garantía que otorga el artículo 14 de la Constitución, sobre la necesidad de un juicio previo, para que pueda privarse a los ciudadanos de sus propiedades y derechos, se cumple satisfactoriamente cuando se trata de actos administrativos, si la autoridad que la dicta o ejecuta se ha ceñido estrictamente a las normas del procedimiento, señalado por la ley, ya que la connotación de ser “oído y vencido”, no puede referirse sino a la existencia en*

---

<sup>9</sup> Jurisprudencia P./J. 40/96 intitulada: “ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN”, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IV, julio de 1996, p. 5.

*la ley, de un procedimiento especial, en el que se dé audiencia al interesado y oportunidad para rendir sus pruebas.<sup>10</sup>*

En una subsecuente tesis de la SCJN, conocida como tesis Fraga —éste era el apellido del ministro que la promovió—, se reitera dicho criterio en los términos siguientes:

*Haciendo un análisis detenido de la garantía de audiencia para determinar su justo alcance, es menester llegar a la conclusión de que si ha de tener verdadera eficacia, debe constituir un derecho de los particulares no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales [...], sino también frente a la autoridad legislativa, de tal manera que ésta quede obligada, para cumplir el expreso mandato constitucional, a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defenderse, en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos [...]. Esto no quiere decir, desde luego, que el procedimiento que se establezca en las leyes, a fin de satisfacer la exigencia constitucional de audiencia del interesado, cuando se trate de privarle de sus derechos, tenga necesariamente los caracteres del procedimiento judicial pues bien pueden satisfacerse los requisitos a que se contrae la garantía, mediante un procedimiento entre las autoridades administrativas, en el cual se dé al particular afectado, la oportunidad de hacer su defensa y se le otorgue un mínimo de garantías que le aseguren la posibilidad de que, rindiendo las pruebas que estime convenientes, y formulando los alegatos que crea pertinentes, aunque no tenga la misma formalidad que en el procedimiento judicial, la autoridad que tenga a su cargo la decisión final, tome en cuenta tales elementos, para dictar una resolución legal y justa.<sup>11</sup>*

Lo anterior lleva a la conclusión de que la garantía de audiencia previa tiene que respetarse en los casos en que los tribunales o las autoridades administrativas emitan actos “privativos” de la libertad, propiedades, posesiones o derechos de los particulares. Sin embargo, a pesar de que el texto literal del artículo 14, segundo párrafo de la Constitución Federal no establece excepciones al respecto, la SCJN, en funciones de intérprete

---

<sup>10</sup> Tesis intitulada: “AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS DE LAS”, visible en el Semanario Judicial de la Federación, tomo LII, p. 2246 [Registro 333,093] [Énfasis añadido]. Este criterio quedó reiterado en el año de 1994 en la tesis intitulada: “AUDIENCIA, GARANTÍA DE COMO QUEDA CUMPLIDA, EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”, visible en el Semanario Judicial de la Federación, tomo LXXIX, p. 5919 [Registro 324,092].

<sup>11</sup> Tesis intitulada: “AUDIENCIA, GARANTÍA DE”, visible en el Semanario Judicial de la Federación, tomo LXXX, p. 3819 [Registro 323,723] [Énfasis añadido]. En igual sentido véase la jurisprudencia intitulada: “ACTOS ADMINISTRATIVOS, INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS. NO ES NECESARIO RECLAMAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY, CUANDO ÉSTA ES TOTALMENTE OMISA RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES CONSAGRADAS POR EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL”, visible en el Semanario Judicial de la Federación, tercera Parte, tomo CVIII, p. 99 [Registro 807,600]; y la tesis intitulada: “AUDIENCIA, GARANTÍA DE. SU CUMPLIMIENTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA”, visible en el Semanario Judicial de la Federación, volumen 217-228, séptima parte, p. 66 [Registro 245,018].

máximo de la Constitución, ha establecido casos en los que la garantía de audiencia no debe ser previa, por lo que puede ser posterior al acto de "privación".

Algunas de esas excepciones se basan en el texto constitucional, como sucede con la expulsión de extranjeros cuya estancia en territorio nacional se considere como inconveniente por parte del presidente de la República, caso en el cual el artículo 33, primer párrafo de la Constitución, expresamente establece que ese acto es ejecutable "sin necesidad de juicio previo". Las demás excepciones establecidas en esta materia por la SCJN carecen de un sustento constitucional de igual índole, lo que reduce la temática al fenómeno de la interpretación constitucional, con las variables subjetivas e incidentales que se presentan por ese motivo.

Hasta antes de la emisión del nuevo criterio en materia expropiatoria, los casos de excepción a la garantía de audiencia previa eran los especificados en diversas tesis de la SCJN, los cuales quedaron sintetizados en la exposición del ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia en la sesión pública del 12 de enero de 2006, en los siguientes términos:

*[...] sólo hay cuatro casos, en los que esta Suprema Corte ha dicho que no rige la garantía de audiencia, había uno más en materia de educación, pero fue reformado el 3º constitucional; estas excepciones son las que contiene el artículo 16 de la Constitución para la orden de aprehensión, pero esta se explica, porque la orden de aprehensión no es un acto privativo todavía, es una medida precautoria, necesaria, para llevar a cabo el proceso penal con presencia del inculpado, por el principio de que no se puede juzgar en ausencia en materia penal, el otro caso es el 27 constitucional por las razones que acabo de comentar; el 31 constitucional en cuanto al cobro de impuestos; el 31 constitucional está fuera ya del Capítulo de Garantías Individuales, y se refiere a una obligación de los mexicanos a contribuir al gasto público [...].*

*El 33 constitucional que ya se mencionó libera de la necesaria audiencia previa aquellos casos en los que se da la expulsión del país de lo que se ha llamado coloquialmente un extranjero indeseable.<sup>12</sup>*

De este modo, salvo la excepción expresa prevista en el artículo 33, primer párrafo de la Constitución Federal, los demás supuestos son resultado de la labor interpretativa de la SCJN.

#### *B) Artículo 27 de la Constitución Federal*

Es importante tener en cuenta que el artículo 27, primer párrafo de la Constitución Federal instituye la propiedad *originaria* del Estado sobre las tierras y aguas, en los siguientes términos:

---

<sup>12</sup> Versión estenográfica de la sesión pública de 12 de enero de 2006, p. 7.

*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.*

Esta disposición no estaba incorporada en el artículo 27 del Proyecto de Constitución Federal, de 1917,<sup>13</sup> cuyo texto original había sido extraído de la Constitución de 1857, para solamente proponer que:

*La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.<sup>14</sup>*

En relación con esta propuesta de texto, del mensaje de Venustiano Carranza resalta lo siguiente:

*El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan.*

[...]

*La única reforma que con motivo de este artículo se propone es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata.<sup>15</sup>*

Fue entonces cuando varios diputados del Congreso Constituyente de 1916-1917<sup>16</sup> presentaron una iniciativa de modificaciones al artículo 27 del Proyecto de Constitución, para instituir la propiedad *originaria* del Estado sobre las tierras y aguas en territorio nacional.<sup>17</sup> Las razones para justificar este planteamiento fueron las siguientes:

---

<sup>13</sup> En realidad, el Constituyente de 1916-1917 tuvo como propósito la reforma a la Constitución de 1857.

<sup>14</sup> Tomado de Derechos del Pueblo Mexicano (etc.), p. 340 [Énfasis añadido].

<sup>15</sup> Tomado de Derechos del Pueblo Mexicano (etc.), p. 339 [Énfasis añadido].

<sup>16</sup> Los diputados fueron Pastor Rouaix, Julián Adame, D. Pastrana J., Pedro A. Chapa, José Álvarez, José N. Macías, Porfirio del Castillo, Federico E. Ibarra, Rafael L. de los Ríos, Alberto Terrones B., S. de los Santos, Jesús de la Torre, Silvestre Dorador, Dionisio Zavala, E.A. Enríquez, Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez de Escobar y Rubén Martí.

<sup>17</sup> Esta iniciativa fue presentada en la sesión del 25 de enero de 1917, y en realidad constituyó una propuesta integral para un nuevo artículo 27 de la Constitución, distinta por completo a la contenida en el proyecto inicial, aunque integrando algunas partes de éste.



*El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En este artículo tienen por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional.*

[...]

*La propiedad, tal cual ha llegado hasta nosotros, se formó durante la época colonial, y es extremadamente compleja. El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dio a la propiedad, sobre todos esos bienes, el carácter de precaria; todo podía ser de dichos súbditos, en tanto que la voluntad del rey no dispusiera lo contrario.*

[...]

*Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación. En tal concepto, la nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo por los mismos particulares durante la época colonial y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado [...]. La primera parte del texto que proponemos para el artículo 27 da clara idea de lo que exponemos [...]. En efecto, la nación, reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá, en todo tiempo, disponer de las que necesite regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes.<sup>18</sup>*

Como parte de la propuesta del mismo grupo de diputados se incluía la incorporación de una fracción XII al propio artículo 27, para establecer que:

La necesidad o utilidad de la ocupación de una propiedad privada, de acuerdo con las bases anteriores, deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en 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, aumentándola con un diez por ciento. El exceso o valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal será lo único que deberá

---

<sup>18</sup> Derechos del Pueblo Mexicano, (etc.), pp. 483-485. [Énfasis añadido]. Para un análisis detallado de los trabajos de la Comisión, véase Pastor Rouaix *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución política de 1917*. IEHR. México 1959.

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.”

En sesión del 29 de enero de 1917 se presentó el dictamen sobre el artículo 27 del Proyecto de Constitución, que en su parte relativa señalaba lo siguiente:

*Es un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la nación; que lo constituye y ha constituido la propiedad privada es el derecho que ha cedido la nación a los particulares, cesión en la que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo ni a las aguas, como vías generales de comunicación.*

[...]

*Como consecuencia de lo expuesto, la Comisión, después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho.*

Finalmente, el artículo 27, cuyos primero y segundo párrafos de la Constitución Federal quedó aprobado en los términos como actualmente está redactado, lo cual, como antes se expuso, implicó un cambio importante respecto del artículo 27, primer párrafo del Proyecto de Constitución de 1917.

Es de enfatizarse el hecho de que tanto en el artículo 27 de la Constitución de 1857<sup>19</sup> como en el texto del artículo 27, primer párrafo del Proyecto de Constitución de 1917, el adjetivo “previa” calificaba a la indemnización en los casos de expropiación. Otro dato relevante es que las figuras de “expropiación” y “ocupación” se utilizaron de manera indistinta en ambos documentos.<sup>20</sup>

Ahora bien, la palabra “previa” desapareció del texto aprobado del artículo 27, segundo párrafo de la Constitución Federal de 1917, sustituyéndose por “mediante” al referirse a la indemnización, sin que conste explicación alguna en la iniciativa de modificaciones al Proyecto de

---

<sup>19</sup> El artículo 27, primer párrafo de la Constitución de 1857 establecía: “La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.”. En los debates en el Congreso Constituyente de 1856-1857 para la aprobación de este artículo, que tuvieron lugar los días 14 de agosto y 28 de noviembre de 1856, no consta aclaración o precisión alguna que permita resolver en sentido afirmativo o negativo la sinonimia entre ambas palabras [Zarco, Francisco, *Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, El Colegio de México, Secretaría de Gobernación, reimpresión a la primera edición, México, 1979, pp. 478 y 795].

<sup>20</sup> El término “ocupación” de la propiedad privada por parte del Estado, al igual que el adjetivo “previa” que se aplica a la indemnización, datan de la Constitución Federal de 1824, pasando por las leyes constitucionales de 1836 y las bases orgánicas de 1842. El término “expropiación” fue utilizado a la par de “ocupación” y “previa” a partir del Estatuto Orgánico Provisional de 1856, que como tales se tomaron en la Constitución de 1857 y en el Proyecto de Constitución de 1917.

Constitución del 25 de enero de 1917 ni en el dictamen leído el día 29 siguiente.

Por lo que hace a la fracción VI del artículo 27 aprobado, nos referiremos a sus párrafos segundo y tercero donde se utilizaron los conceptos “ocupación” y “expropiación”, que al igual que en el texto de la Constitución Federal de 1857, del Proyecto de Constitución de 1916-1917 y de la propuesta realizada por varios diputados el día 25 de enero de 1917, parecen haberse utilizado de manera indistinta. Los párrafos aprobados y que aún continúan en vigor establecen lo siguiente:

*Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en 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 fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.*

*El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada.<sup>21</sup>*

De la interpretación de la fracción VI, segundo y tercer párrafo del propio precepto podría concluirse que el fenómeno jurídico de la “expropiación” es de la sola incumbencia de las autoridades administrativas, en tanto que la “ocupación” requiere de la intervención de los tribunales mexicanos, incluso en forma litigiosa que se oponga a la “expropiación”.

Por cuanto respecta al párrafo segundo de la fracción VI antes transcrita, se reitera el uso de los términos “ocupación” y “expropiación”, a la vez que se establecen los mecanismos para determinar el valor de los bienes

---

<sup>21</sup> El énfasis es añadido.

expropiados y se reconoce que esta materia tiene vigencia en el ámbito federal y el de las entidades federativas.<sup>22</sup>

En lo que hace al tercer párrafo, su análisis ha sido escaso por parte de la SCJN, y si acaso algunos pincelazos se esbozaron en la discusión que los ministros sostuvieron con motivo de la emisión del nuevo criterio en materia expropiatoria, aunque sin llegar a definir claramente sus alcances y mucho menos a reflexionar sobre las condiciones que en el mismo se imponen. Por ello, vale la pena traer a colación el siguiente apunte doctrinal:

*En este procedimiento, conforme a la Constitución, la autoridad expropiante tiene la facultad de solicitar al juez, y éste en ese caso la obligación de decretar, la ocupación provisional de los bienes expropiados y la administración de los mismos y aun el remate o la venta de las tierras o de las aguas de que se trata y todas sus accesiones; pero esos actos son revocables en el caso de que la sentencia definitiva que se dicte en el juicio sea adversa a la autoridad expropiante [...].*

*Evidentemente que la razón de ser del procedimiento de ocupación no es la de efectuar una revisión unilateral de la autoridad judicial, sino una verdadera contención y, por lo mismo, deben ser admitidas al expropiado todas las excepciones que tenga para impedir la ocupación de la cosa expropiada; pero esas excepciones, como es natural, deben ser congruentes con la acción deducida; es decir, deben referirse exclusivamente a los defectos legales de la declaración de la expropiación, a la falta de los requisitos que la ley exige para su procedencia, o a los defectos en el procedimiento; no hay, por lo mismo, ningún inconveniente en que la ley limite las excepciones del demandado a esos capítulos; indudablemente que entre las excepciones que no puede oponer está la de los defectos de la valorización, cuando ésta se haya hecho por el procedimiento judicial, en el que el expropiado haya sido debidamente citado.*

*Naturalmente que la sentencia definitiva que se pronuncie en este procedimiento, tiene por efecto recuperar el dominio, para el expropiado, o confirmar su pérdida, a base de la apreciación judicial que se haga sobre la ilegitimidad o legitimidad de la expropiación.*

[...]

---

<sup>22</sup> La SCJN ha aceptado que las leyes locales pueden otorgar facultades expropiatorias a los municipios, según consta en: Tesis intitulada: AYUNTAMIENTOS, EXPROPIACIONES DECRETADAS POR LOS., publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XLI, p. 492 [Registro 336,172], sobre este mismo tema véanse las tesis con registro número: 211,458, 337,379.

*La Ley Federal [de Expropiación] en vez de reglamentar el procedimiento judicial que claramente exige la Constitución, da un recurso administrativo de revocación [...].<sup>23</sup>*

El texto del artículo 27, fracción VI, segundo y tercer párrafos de la Constitución Federal, fue objeto de estudio por parte de la SCJN, habiéndose pronunciado al efecto la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

*Los artículos 2o., 3o., 7o. y 8o. de la Ley de Expropiación no establecen que la autoridad judicial debe intervenir para la ocupación de la propiedad privada en caso de expropiación. El artículo 27, fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, limita la intervención de dicha autoridad a determinados supuestos en los siguientes términos: cuando exista "exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación fiscal. Esto mismo se observará cuando se trate de un objeto cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas". En ningún otro caso se autoriza la intervención de la autoridad judicial. Es inexacto que el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional sea complementario del segundo párrafo de la misma fracción y que, por tal razón, pueda la autoridad judicial ordenar la posesión de los bienes expropiados. La disposición del segundo párrafo es autónoma y regula, exclusivamente, lo relativo a la expropiación, limitando la intervención de la autoridad judicial sólo a los casos específicamente determinados. El tercer párrafo, al referirse a "las acciones que corresponden a la Nación", no incluye a la expropiación, toda vez que ésta no es una acción que corresponda al Estado como persona de derecho privado [...]. Por consiguiente, la intervención de la autoridad judicial prevista en el citado tercer párrafo solamente es aplicable a las acciones que el propio artículo 27 constitucional confiere a la Federación para lograr que las tierras y aguas ingresen al patrimonio nacional, no así en lo que hace a la posesión de los bienes materia de la expropiación, toda vez que en lo que a este acto de soberanía del Estado se refiere, la intervención de la autoridad judicial está restringida en los términos señalados por el segundo párrafo de la fracción VI del citado precepto constitucional, el cual en su parte final textualmente dice: "Será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial".<sup>24</sup>*

El tema que surge en virtud de esta jurisprudencia es el mismo que se estableció en congruencia con el anterior criterio de la SCJN relacionado con

---

<sup>23</sup> Germán Fernández del Castillo, *La propiedad y la expropiación*, Escuela Libre de Derecho, México, 1987, s.e., pp. 112 y 113.

<sup>24</sup> Jurisprudencia número 40 intitulada: "EXPROPIACIÓN. LA OCUPACIÓN DE LA PROPIEDAD NO REQUIERE DE INTERVENCIÓN JUDICIAL", visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, volúmenes 22-24, octubre-diciembre de 1989, p. 37 [Registro: 820,180].

la garantía de audiencia en materia expropiatoria —el que señalaba que no operaba en forma *previa*—, pues era congruente afirmar que no se requería la intervención judicial para que las autoridades administrativas procedieran a la “ocupación” de los bienes “expropiados”, cuando éstas por sí y ante sí, es decir, sin necesidad de dar intervención formal a los sujetos afectados, podrían decretar la “expropiación” de los bienes y, por ende, proceder a la “ocupación” de los mismos.

### ***Nuevo criterio de la SCJN***

#### *a) Los antecedentes jurisprudenciales*

La interpretación histórica de la SCJN del artículo 27, segundo párrafo de la Constitución, había sido en el sentido de que en materia expropiatoria no operaba la garantía de audiencia previa. Así consta, por ejemplo, en la jurisprudencia integrada entre los años de 1939 a 1942 por parte de la Segunda Sala, que señala:

*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.<sup>25</sup>*

Este criterio permaneció inmutable durante varias décadas, y aunque la garantía de audiencia previa se invocaba reiteradamente por los afectados, el mismo seguía confirmándose por la SCJN, ahora por parte de su Pleno, como aparece en la jurisprudencia conformada en los años de 1965 a 1974 que a continuación se transcribe:

*En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1o. de la propia Ley Fundamental.<sup>26</sup>*

---

<sup>25</sup> Jurisprudencia número 834 intitulada: “EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE”, visible en el Apéndice 1988 al Semanario Judicial de la Federación, parte II, p. 1389 [Registro 395,181]. Como se verá con posterioridad, esta jurisprudencia fue objeto de modificación por la propia Segunda Sala de la SCJN, para sostener que la garantía de audiencia previa sí rige en esta materia.

<sup>26</sup> Jurisprudencia número 65 intitulada: “EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE”, visible en el Apéndice 1995 al Semanario Judicial de la Federación, tomo III, p. 46 [Registro 390,955].

Aplicada la anterior jurisprudencia sin avatares importantes en las décadas subsecuentes, en el año de 1995, incluso, el propio Pleno de la SCJN instruyó que la misma se publicara de nueva cuenta a efecto de adicionar su rubro —su contenido es exactamente el mismo—, para quedar: "EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE", a la cual se le asignó el número P./J. 65/95, cuyo texto quedó transcrito en el apartado anterior.

*b) El criterio del Pleno a partir de enero de 2006*

En sesión pública del Pleno de 10 de enero de 2006, el entonces ministro Juan Díaz Romero presentó el proyecto de sentencia en el amparo en revisión número 1133/2004, cuya materia era un decreto expropiatorio emitido en perjuicio de la empresa quejosa: Fomento Azucarero del Golfo, S.A. de C.V. Al abrirse a discusión dicho proyecto, el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano argumentó lo siguiente:

*[...] yo estoy en contra del proyecto y por la concesión del amparo, pero yo creo que hay algo de previo y especial pronunciamiento que es lo que sigue y que traigo a colación por razón de la nueva integración de la Suprema Corte, antes de esta integración y me refiero a la anterior cuando todavía no eran ministros Don Sergio Valls, Doña Margarita Luna y el señor ministro Cossío Díaz, se había resuelto mayoritariamente por seis votos a cinco, que sí, que sí debía de ser audiencia posterior al acto de expropiación, pese a que el Tratado de Libre Comercio de México con Estados Unidos, les diera a los extranjeros la garantía de audiencia previa, hubimos quienes sostuvimos que no, que no podía ser así, que los extranjeros tuvieran más garantías en este país, que los nacionales mexicanos, yo pienso que habiendo cambiado aquella integración, que tomo una decisión ajustada hoy es oportuno que recapitulemos sobre la misma, no será sorpresa para ustedes escuchar que yo como antes, estoy por sostener la audiencia previa, con todas las derivaciones que ello implique.<sup>27</sup>*

Este planteamiento fue secundado por el ministro Genaro David Góngora Pimentel, quien al respecto manifestó lo siguiente:

*Posiblemente lo propuesto por Don Sergio Aguirre Anguiano, sea previo a todo lo demás, la garantía de audiencia previa que en sesión, antes de que estuvieran los tres nuevos ministros, se presentó en Pleno, y si no hubo garantía de audiencia previa, pues para qué vamos a examinar todo lo demás, todo el fondo, debe de concederse garantía de audiencia previa, incluso, darles como dice el Tratado de Libre Comercio, la intención, hacerles conocer la intención de expropiar, y como lo dice también el Tratado de Libre Comercio con Argentina y el Tratado de Libre Comercio con*

---

<sup>27</sup> Versión estenográfica de la sesión pública de fecha 10 de enero de 2006, pp. 9 y 10.

*Japón y todos los demás, puesto que este es una cláusula de la nación más favorecida que tendrán que tener todos los demás tratados [...].<sup>28</sup>*

Ello propició un amplio debate en el Pleno de la SCJN, que se extendió a las sesiones públicas de los días 12 y 16 de enero de 2006, tanto sobre aspectos sustantivos de índole constitucional relacionados con la interpretación semántica e histórica de los artículos 14, primer párrafo y 27, segundo párrafo de la Constitución, como sobre cuestiones de tipo procesal del juicio de amparo materia de resolución en instancia de revisión.

La decisión final sustentada por ocho ministros fue en el sentido de votar en contra del proyecto presentado por el ministro Juan Díaz Romero y por conceder el amparo en contra del respectivo decreto expropiatorio, al considerar que éste era inconstitucional por no haber respetado la garantía de audiencia en forma previa a su emisión. El engrose del fallo fue encomendado a la ministro Margarita Beatriz Luna Ramos, en el cual se hace una referencia muy indirecta a los tratados de libre comercio como justificación para el cambio de jurisprudencia, dado, como se ve más adelante, lo poco claro de esa posición. En este engrose se destacan las consideraciones siguientes:

- Que las razones contenidas en la jurisprudencia número P./J. 65/95 no son del todo correctas, pues es inexacto que la facultad expropiatoria consignada en el artículo 27, segundo párrafo de la Constitución corresponda a una garantía social; e, incluso, en el caso de sí serlo, no hay razón alguna para conferirle una jerarquía superior a la garantía de audiencia previa consagrada en el artículo 14, primer párrafo de la Constitución: «no deben de resolverse de modo absoluto y abstracto favoreciendo a las garantías sociales frente a aquéllas».
- Que el artículo 27, segundo párrafo de la Constitución, sólo establece dos requisitos para que proceda la expropiación: que sea por causa de utilidad pública y que medie indemnización, y sin que para ello se disponga excepción alguna a la garantía de audiencia previa.
- Que el artículo 14, primer párrafo de la Constitución, no establece restricción alguna a la garantía de audiencia previa en el caso de actos privativos de la propiedad, como acontece en la expropiación, ni siquiera ante situaciones urgentes o apremiantes que reclame el orden público o el interés social, pues para estos fines la Ley de Expropiación prevé medidas legales alternativas que permiten la ocupación inmediata de los bienes.
- Que debe existir una relación lógica de correspondencia entre la intensidad de la afectación de un acto expropiatorio y la intensidad de las garantías de defensa frente a posibles actuaciones arbitrarias sobre la propiedad privada, en forma tal que dicha defensa sea efectiva.

---

<sup>28</sup> *Ídem*, p. 11.



En la parte conducente de la ejecutoria en mención, la concesión del amparo se produjo de la siguiente manera (foja 135):

*En efecto, las autoridades responsables de la emisión de dicho decreto han omitido por completo permitir que la empresa quejosa demuestre que su situación no coincide con los supuestos jurídicos previstos en ese acto administrativo, mediante la instauración de un procedimiento en el que se le emplace y se le den a conocer con precisión todos los documentos y circunstancias de hecho que han llevado a la determinación de la autoridad de expropiar la unidad económica que le pertenece, otorgándole la posibilidad de que demuestre, en su caso, que tal decisión no es la adecuada, y brindándole la oportunidad de alegarlo que a su interés convenga, también previamente al pronunciamiento de la resolución definitiva, todo lo cual conduce a estimar que no se ha respetado el mandato constitucional previsto en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional que, como se ha visto, sí opera tratándose de la apropiación de bienes por parte del estado en términos del artículo 27, segundo párrafo, de la misma Constitución Federal, el cual igualmente protege el derecho fundamental a la propiedad privada.*

El efecto inmediato de esta decisión fue la interrupción de la jurisprudencia número P./J. 65/95, de acuerdo con lo resuelto en la propia ejecutoria con fundamento en el artículo 194, primer párrafo de la Ley de Amparo, que dispone:

*La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por ocho ministros, si se trata de la sustentada por el pleno; por cuatro, si es de una sala, y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito.*

*c) Los criterios de la Segunda Sala a partir de 2006*

El cambio de criterio del Pleno de la SCJN tuvo como derivación que su Segunda Sala revisara la diversa jurisprudencia número 834 por ella emitida — la integrada en los años de 1939 a 1942—, en la que se resolvía que en materia expropiatoria no regía la garantía de previa audiencia. El mecanismo utilizado no fue la interrupción de dicha jurisprudencia, al igual que lo había hecho el Pleno, sino la emisión de una nueva en función de la solicitud de modificación que al efecto se presentó por el ministro Mariano Azuela Huitrón, en su calidad de presidente de la SCJN —no formaba parte de la Segunda Sala—, para exigir el respeto de la garantía de audiencia en forma previa a la expropiación, como consta en el texto que a continuación se transcribe:

*Conforme al artículo 197 de la Ley de Amparo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica la jurisprudencia 834, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte,*

*página 1389, con el rubro: "EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.", porque de una nueva reflexión se concluye que de la interpretación del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos privativos de la propiedad deben realizarse, por regla general, mediante un procedimiento dirigido a escuchar previamente al afectado, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento [...]. En ese sentido, tratándose de actos privativos como lo es la expropiación, para que la defensa sea adecuada y efectiva debe ser previa, en orden a garantizar eficazmente los bienes constitucionalmente protegidos a través del mencionado artículo 14, sin que lo anterior se contraponga al artículo 27 de la Constitución Federal, pues si bien es cierto que este precepto establece las garantías sociales, las cuales atienden a un contenido y finalidades en estricto sentido al régimen de propiedad agraria, y por extensión a las modalidades de la propiedad, al dominio y a la propiedad nacional, también lo es que la expropiación no es una garantía social en el sentido estricto y constitucional del concepto, sino que es una potestad administrativa que crea, modifica y/o extingue relaciones jurídicas concretas, y que obedece a causas establecidas legalmente y a valoraciones discrecionales de las autoridades administrativas; además, la expropiación es una potestad administrativa dirigida a la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien particular decretada por el Estado, con el fin de adquirirlo.<sup>29</sup>*

Lo inusual del procedimiento seguido derivaba no sólo porque no existen antecedentes de igual tipo en los anales jurisprudenciales de la SCJN, sino también porque la finalidad de la solicitud no era la interrupción de la jurisprudencia número 834 de la Segunda Sala, sino el cambio de criterio de manera directa e inmediata para constituir una nueva jurisprudencia. Las ideas expuestas por el ministro Juan Díaz Romero<sup>30</sup> en el voto particular emitido en este tema, evidencian lo extraordinario del caso:

*Ahora bien, la solicitud de modificación de jurisprudencia encuentra su razón de ser en brindar la oportunidad a un órgano jurisdiccional de menor jerarquía de que, aun cuando se encuentra obligado en cada caso concreto a aplicar la jurisprudencia sustentada por órganos superiores, una vez aplicado el criterio respectivo, si considera que existen motivos suficientes para que en su caso pudiera ser modificado, elevar la petición respectiva al órgano emisor del criterio jurisprudencial.*

---

<sup>29</sup> Jurisprudencia número 2a./J. 124/2006 intitulada: "EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEBE RESPETARSE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DEL DECRETO RELATIVO", visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 278 [Registro 174,253].

<sup>30</sup> Conviene destacar que este ministro fue quien presentó el proyecto inicial en el amparo en revisión número 1133/2004, discutido por el Pleno en las sesiones públicas de fechas 10, 12 y 16 de enero de 2006, que finalmente no fue aprobado.

*Por tal motivo es que se reconoce a los Tribunales Colegiados de Circuito la posibilidad de solicitar la modificación de algún criterio sustentado por el Pleno o las Salas, así como se reconoce a los ministros de estas últimas, al igual que al ministro presidente, la facultad de solicitar la modificación de una jurisprudencia establecida por el Tribunal Pleno.*

*En este sentido, conviene precisar que la facultad para solicitar la modificación de jurisprudencia sustentada por el Pleno se encuentra dirigida tanto a los Tribunales Colegiados de Circuito como a las Salas; mientras que respecto de la jurisprudencia sustentada por estas últimas, la legitimación para solicitar su modificación corresponde en forma exclusiva a los Tribunales Colegiados de Circuito, o bien, a los Magistrados que los integran.*

Un aspecto adicional relacionado con este tema es que el artículo 194, último párrafo de la Ley de Amparo, expresamente exige que: "Para la *modificación* de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas por esta ley, para su formación", que no son otras —las únicas, en nuestro concepto— que los requisitos establecidos en el artículo 192, segundo párrafo del propio ordenamiento, que dispone:

*Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las salas.*

La situación que pudo haberse presentado a partir de que el Pleno cambió el criterio en esta materia y, consecuentemente, interrumpió la obligatoriedad de la jurisprudencia número P./J. 65/95, fue la siguiente: por un lado, que el nuevo criterio del Pleno, al ser uno solo —el primero que determinaba la exigencia de la audiencia previa en la expropiación— no integraba jurisprudencia y, por ende, no era obligatorio para las Salas ni para los restantes órganos jurisdiccionales del país; y por otra parte, en cambio, la jurisprudencia número 834 de la Segunda Sala seguía vigente y era obligatoria en el orden jurídico nacional. De esto daba cuenta el ministro Juan Díaz Romero en el voto particular en mención, de la siguiente manera:

*Ahora bien, del análisis de los antecedentes del presente asunto se advierte que el Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia P./J. 65/95, de rubro: "EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.", la cual fue interrumpida en enero de dos mil seis, cuando se sometieron a la decisión del Pleno los amparos en revisión 1131/2004, 1132/2004 y 1133/2004, relacionados con la expropiación de los ingenios azucareros.*

[...]

*Derivado de lo anterior, debe concluirse que el nuevo criterio sustentado por el Pleno constituye un precedente aislado que aún no ha integrado jurisprudencia, motivo por el cual no resulta obligatorio para las Salas ni para los demás órganos jurisdiccionales.*

*De este modo, conviene destacar que existe jurisprudencia de la Segunda Sala en el sentido de que tratándose de expropiaciones no debe regir la garantía de audiencia previa, la cual, de conformidad con el artículo 192 de la Ley de Amparo, resulta obligatoria para los Tribunales Colegiados de Circuito y órganos jurisdiccionales de menor jerarquía.*

*En tal virtud, respetuosamente considero que, en todo caso, cuando se presente un asunto de expropiación ante algún Tribunal Colegiado de Circuito, deberá aplicarse la jurisprudencia de la Segunda Sala (en la medida en la que el precedente del Pleno no es de observancia obligatoria) y, en todo caso, serán los Magistrados de dicho órgano jurisdiccional quienes, una vez resuelto el caso concreto conforme a la actual jurisprudencia de la Segunda Sala, pudieran en todo caso solicitar su modificación, basándose en el precedente aislado del Tribunal Pleno.*

*Por los motivos antes señalados, respetuosamente disiento de la mayoría, pues considero que el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al igual que los demás ministros de este Alto Tribunal, únicamente se encuentran facultados para solicitar la modificación de un criterio sustentado por el Pleno, mas no así de los emitidos por las Salas pues, se insiste, en todo caso, la vía idónea para variar el criterio en este último supuesto sería lograr la interrupción de la jurisprudencia si es que se presenta algún asunto en Sala relacionado con la expropiación, o bien, la modificación podría presentarse siempre y cuando derive de una solicitud formulada por algún Tribunal Colegiado de Circuito.*

*Resulta importante señalar que la conclusión anterior no pretende desconocer en forma alguna el precedente aislado sustentado por el Tribunal Pleno, sino que únicamente se pretende que la obligatoriedad de dicho criterio derive de dos escenarios:*

*a) Que se reitere el criterio sustentado por el Pleno en el amparo en revisión 1133/2004, lo que en todo caso generaría que la jurisprudencia fuera obligatoria para las Salas y demás órganos jurisdiccionales; o bien,*

*b) Que algún Tribunal Colegiado de Circuito o los Magistrados que los integran, con motivo de un caso concreto sometido a su jurisdicción, aplique la actual jurisprudencia de la Segunda Sala en el sentido de que no debe regir la garantía de audiencia previa y, hecho lo anterior, si así lo considera conveniente, solicite a la Segunda Sala la modificación de dicha jurisprudencia, conforme al precedente aislado del Tribunal Pleno. En todo caso, de aceptarse dicha modificación, se establecería jurisprudencia*

*obligatoria para los Tribunales Colegiados de Circuito y demás órganos jurisdiccionales de menor jerarquía.*

Situación paradójica, sin lugar a dudas, para cuya resolución el entonces presidente y la Segunda Sala de la SCJN optaron por la vía indicada. Sorprendente, por ello, resultó que unos meses después la propia Sala se desdijera de los términos absolutos asignados a la garantía de audiencia previa en el ámbito expropiatorio, para reconocer, con fundamento en la Ley de Expropiación y no en la Constitución, algunos casos de excepción, tal como consta en la tesis siguiente:

*La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 124/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 278, sostuvo que la expropiación es un acto privativo de la propiedad y, por tanto, previamente a la emisión del decreto correspondiente debe respetarse la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, dicho criterio admite excepciones, pues del artículo 8o. de la Ley de Expropiación se infiere que la defensa del gobernado puede otorgarse después de la ejecución de ese acto privativo aunque sea impugnado, siempre y cuando la declaratoria se realice invocando como causas de utilidad pública las previstas en las fracciones V, VI y X de su artículo 1o., cuyo objeto es: a) satisfacer necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores (V); b) abastecer a las ciudades o centros de población de víveres u otros artículos de consumo necesario (V); c) combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas (V); d) constituir medios para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública (VI); y, e) evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad (X); supuestos en los cuales, la ocupación del bien expropiado puede realizarse inmediatamente después de la declaratoria correspondiente, sin oír previamente al afectado, pero respetando su garantía de audiencia con posterioridad y antes de que el Estado disponga definitivamente de la propiedad, en virtud del carácter urgente e inaplazable de esa medida.<sup>31</sup>*

El contraste en las decisiones es evidente, sin género de duda. Por un lado, tanto el Pleno como la Segunda Sala de la SCJN concluyen que la garantía de audiencia previa sí rige en materia expropiatoria. El fundamento de esta

---

<sup>31</sup> Tesis número 2a. LXI/2007 intitulada: "EXPROPIACIÓN. SI LA DECLARATORIA SE REALIZA INVOCANDO COMO CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA LAS PREVISTAS EN LAS FRACCIONES V, VI Y X DEL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY RELATIVA, NO SE REQUIERE OTORGAMIENTO DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIAMENTE A LA OCUPACIÓN DEL BIEN EXPROPIADO", visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, junio de 2007, p. 342 [Registro 172,220].

afirmación se encuentra en el hecho de que ni el artículo 27, segundo párrafo de la Constitución ni algún otro precepto de ésta establece excepción alguna sobre el particular, lo cual en lenguaje llano significa que dicha garantía tiene que operar en todos los casos, incluso en situaciones de urgencia o apremio, como consta en el engrose de la ejecutoria emitida por el Pleno en el amparo en revisión número 1133/2004. Del análisis de las respectivas jurisprudencias se desprende que si el texto constitucional no permite excepciones, la SCJN no tiene por qué concederlas.

El problema con esta tesis es, en primer término, que esas excepciones no fueron elaboradas a partir de lo dispuesto por la Constitución, sino por la Ley de Expropiación, lo cual es inadmisibles de acuerdo con una correcta hermenéutica jurídica que impide que los contenidos constitucionales sean definidos por la legislación ordinaria, ni siquiera en los supuestos de extrema urgencia o de apremio por parte del Estado. Con ello lo que pretendemos evidenciar es que, en aras de atemperar los potenciales efectos de una aplicación rígida de la garantía de audiencia previa en la expropiación, sobre todo en los casos aún pendientes de resolución en el Poder Judicial de la Federación, la SCJN hizo uso de un remiendo interpretativo de difícil asimilación constitucional.

La parte final de la tesis número 2ª LXI/2007 amerita, de manera especial, comentarios adicionales, cuando señala: “[...] supuestos en los cuales [casos de excepción], la ocupación del bien expropiado puede realizarse inmediatamente después de la declaratoria correspondiente, sin oír previamente al afectado, pero respetando su garantía de audiencia con posterioridad y antes de que el Estado disponga definitivamente de la propiedad, en virtud del carácter urgente e inaplazable de esa medida.” Los comentarios son los siguientes:

- La ocupación de los bienes es un acto posterior que se configura como consecuencia de los decretos expropiatorios —éstos son la causa de aquélla—, y todos ellos son distintos a la disposición definitiva de la propiedad por parte del Estado. El manejo confuso de esta trilogía prescinde de una realidad objetiva, que es que el acto jurídico que consuma la privación de la propiedad en perjuicio de los particulares, son los decretos expropiatorios, por lo que es respecto de éstos, y no de los efectos posesorios subsecuentes, por los que se debe resolver si debe o no respetarse la garantía de audiencia en forma previa. La simple lógica impide aceptar como válida la secuencia argumentativa de la citada tesis.
- En todos los casos, no sólo en los señalados en esa tesis, los afectados tienen derecho a defender sus intereses con posterioridad a la expropiación —incluso de la ocupación de los bienes—, tanto a través del recurso administrativo como del juicio de amparo, lo que implica que

ésta, en sí misma, no es justificación suficiente para reconocer excepciones casuísticas a la garantía de audiencia previa. Si así fuera, en todos los casos habría ese tipo de excepciones, más aún cuando éstas corresponden a hipótesis extraídas de la Ley de Expropiación y no de la Constitución.

- Los efectos posteriores a la expropiación, como son la ocupación de los bienes y la disposición definitiva de éstos por parte del Estado, jurídicamente no consuman la privación de la propiedad, por lo que si tales efectos pueden impedirse dependerá de si los mismos pueden suspenderse o no a través del recurso administrativo o del juicio de amparo, situaciones que de suyo corresponden a los medios de defensa *ex post* intentados en contra de los decretos expropiatorios, no así respecto de la garantía de audiencia con anterioridad a la emisión de éstos. La tesis número 2ª LXI/2007 propicia la confusión de los momentos —la trilogía de situaciones— que se presentan en la expropiación, sobre todo en lo que hace a la garantía de audiencia en forma previa a la expropiación, no a la ocupación ni a la disposición definitiva de los bienes.
- El «carácter urgente e inaplazable» de la ocupación de los bienes en la expropiación para justificar las excepciones a la garantía de audiencia previa entran en franca contradicción con las razones expuestas al efecto en las sesiones públicas del Pleno de la SCJN de 10, 12 y 16 de enero de 2006 y, en especial, con las conclusiones vertidas en la ejecutoria emitida en el amparo en revisión número 1133/2004. Podría decirse que ambas situaciones, al constituir un mero precedente, carecía de obligatoriedad alguna para la Segunda Sala; sin embargo, hay que tener presente que ello tuvo una alta relevancia, pues fue lo que motivó la modificación de la jurisprudencia número 834, la emisión de la nueva jurisprudencia número 2ª/J. 124/2006 y, al final de cuentas, de la tesis número 2ª LXI/2007.

*d) El tema de los tratados internacionales de libre comercio*

Como se señaló, la justificación inicial invocada por el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano para exigir el respeto previo de la garantía de audiencia en la expropiación, se encuentra en los tratados de libre comercio celebrados por México con diversos países, en particular el Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN],<sup>32</sup> cuyo artículo 1110, “Expropiación e Indemnización”, establece, en lo conducente, lo siguiente:

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

---

<sup>32</sup> El texto del TLCAN fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 1993.

- (a) *por causa de utilidad pública;*
- (b) *sobre bases no discriminatorias;*
- (c) *con apego al principio de legalidad y al artículo 1105(1),<sup>33</sup> y*
- (d) *mediante indemnización conforme a los párrafos 2 a 6.*

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

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

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

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

6. *Una vez pagada, la indemnización podrá transferirse libremente de conformidad con el artículo 1109.<sup>34</sup>*

De esta disposición se constata, por una parte, que el TLCAN nada dispone en relación con la garantía de audiencia *previa* en materia expropiatoria. Del propio artículo ni siquiera puede sustentarse que la indemnización tenga que pagarse en forma *previa* a la expropiación, pues lo único que dispone su párrafo (1), inciso (d) es que se haga “mediante indemnización”, con la precisión establecida en su párrafo (3) de que “El pago de la indemnización se

---

<sup>33</sup> El artículo 1105(1) “Nivel Mínimo de Trato” del TLCAN dispone: “Cada una de las Partes otorgará a las inversiones de los inversionistas de otra Parte, trato acorde con el derecho internacional, incluido trato justo y equitativo, así como protección y seguridad plenas.”

<sup>34</sup> El artículo 1109 “Transferencias” del TLCAN dispone la libre transferencia de inversiones de inversionistas de una Parte al territorio de otra Parte, así como las modalidades y restricciones aplicables a dicho sistema.



hará sin demora”, lo cual de ninguna manera equivale a que deba hacerse en forma *previa* a la expropiación.

De hecho, el párrafo (4) del mismo precepto reconoce la generación de intereses desde la fecha de la expropiación y hasta el pago de la indemnización, con lo cual expresamente se excluye la posibilidad, discutida en la sesiones públicas de la SCJN, sobre el uso de la palabra *previa* por el TLCAN en el tema expropiatorio, ni en lo que respecta a la indemnización y mucho menos en relación con la garantía de audiencia. De ahí la incorrección en que incurre la SCJN sobre el particular.

## Conclusiones

---

La jurisprudencia número P./J. 65/95, que sostenía que en las expropiaciones no era aplicable la garantía de audiencia *previa*, fue reformulada expresamente casi 60 años después de la entrada en vigor de la Ley de Expropiación, bajo la cual, debe recordarse, se han practicado todas las expropiaciones en México a nivel federal, incluidas la petrolera de 1938 y la bancaria de 1982, y las del Distrito Federal que en determinados momentos generaron conflictos álgidos, políticos y legales, con Andrés Manuel López Obrador.

Y no es que en las décadas anteriores a dicha jurisprudencia no imperara el mismo criterio, sino que era consabido y aceptado sin mayores reflexiones ni cuestionamientos por la SCJN —derivación natural del fuerte régimen presidencial de la época, en cuyo feudo se incluía al gobierno del Distrito Federal—, el paradigma de que en materia expropiatoria no operaba la garantía de audiencia *previa*. Un ejercicio retrospectivo haría impensable que alguno o varios ministros, bajo un criterio opuesto como el que ahora ha sustentado la SCJN, hubieran contradicho la expropiación petrolera decretada por Lázaro Cardenas o la expropiación bancaria de Jose López Portillo, después avalada por Miguel de la Madrid. Nada más lejos de esa posibilidad.

El que la expropiación requiera previa audiencia, más allá de los argumentos jurídicos expuestos, suena razonable para evitar la arbitrariedad de la que tantos individuos sufrieron durante décadas. Amanecerse un día con su propiedad expropiada sin haber ni siquiera discutido de antemano las razones con la autoridad es difícil de justificar en un país democrático. Tal discreción abre pie a abusos y poco cuidado en las razones para expropiar.

Sin embargo, si se mueve sólo una pieza del complejo aparato que ha regulado la expropiación bien puede haber sido la puntilla final a la capacidad del Estado de volver a hacer una obra importante que requiere terrenos en manos de privados. Entre machetes y amparos serán tantos los obstáculos que se ve difícil hacer obras para las que no se tengan los derechos de vía o los terrenos con antelación.

El reto está en que si la SCJN ha cambiado su criterio, para exigir ahora el respeto *previo* de la garantía de audiencia en el tema expropiatorio, entonces deberá retomarse, para rehacer o ratificar, la interpretación del artículo 27, fracción VI, tercer párrafo de la Constitución, y definir en términos constitucionales 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.

Una posibilidad es que se siga con el trasunto, apoyado en una añeja jurisprudencia —la denominada tesis Fraga—, de que una interpretación ampliada, incluso forzada, del artículo 14, segundo párrafo de la Constitución

permite asimilar a toda actuación de las autoridades administrativas con un “[...] juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos”, como una opción para validar los actos privativos de la propiedad de los particulares y de sus posesiones que resultan con motivo de las expropiaciones. Hasta que la SCJN no haga una reflexión sobre el tema, ésta seguirá siendo la interpretación aplicable.

Otra alternativa es, a partir del cambio de criterio en relación con la garantía de audiencia *previa* en la expropiación, reformular la interpretación del artículo 27, fracción VI, tercer párrafo de la Constitución, con el propósito de que la efectividad de esa garantía individual se opere ante los tribunales judiciales, y no ante las propias autoridades administrativas. Sin embargo, para ello sería necesario que la SCJN se pronunciara de nuevo, en forma específica sobre este tema, a partir de haberse abandonado el otro criterio jurisprudencial.

Si esto último fuese aceptado, la consecuencia práctica sería que la participación de las autoridades administrativas en los procedimientos expropiatorios quedaría limitada a la emisión de la declaratoria de utilidad pública apoyada en las leyes de la materia, que serviría como causa para que los tribunales competentes resolvieran los expedientes respectivos y, en su caso, decretaran las expropiaciones y ordenaran a dichas autoridades la ocupación de los bienes expropiados.

Esta sería una interpretación que rompería los esquemas tradicionales que han operado durante varias décadas en nuestro país con base en la Ley de Expropiación, que, como ha quedado expuesto, faculta que tanto la declaratoria de utilidad pública como la expropiación y la ocupación de la propiedad privada sean efectuadas por las autoridades administrativas, sin necesidad de participación alguna de los tribunales judiciales.

En la práctica esta nueva disposición puede ser tan complicada que haga que expropiar sea casi imposible. En ausencia de procedimientos bien definidos para dar la audiencia previa, se abre un nuevo mundo de recursos en manos del afectado para buscar frenar una expropiación. Todo paso al momento de pretender notificar la audiencia puede ser reclamado ante los tribunales, los cuales lentamente irán llenando el vacío de falta de procedimientos bien definidos, por ser nueva la medida y no haber una ley para normarlos. Dado la situación de nuestros registros de propiedad, pueden incluso pasar meses tratando de encontrar al legítimo propietario antes de poderle notificar. Una vez encontrado el propietario, una mera falla en la acreditación del que notificó puede frenar el proceso, lo mismo una reclamación de quien se dice ser el verdadero propietario.

Para compensar esto, se va a requerir de una nueva legislación para regular esto, una autoridad mucho más cuidadosa al momento de expropiar y un cambio de actitud de los tribunales para que no otorguen amparos a la menor presunción durante el proceso de notificación, sino sólo en casos donde

haya cierta evidencia de inconstitucionalidad en las actuaciones de las autoridades administrativas.

Por ello es factible anticipar o incluso estimular un impacto de tipo legislativo en esta materia. En la medida en que las leyes de expropiación en los ámbitos federal y estatal no regulen el procedimiento administrativo encauzado al respeto de la garantía de audiencia en forma previa, los poderes legislativos se verán conminados a la reforma de tales leyes para cumplir con este requisito.

De no producirse estas reformas de cualquier modo las autoridades administrativas que tramitan los expedientes expropiatorios, en aras de acatar la reciente decisión de la SCJN tendrán que conferir a los gobernados la garantía de audiencia en forma previa a la expropiación, en la forma permitida por la citada tesis Fraga.

Múltiples han sido los criterios de la SCJN que han reiterado el mandato de que el Poder Legislativo está obligado a instituir los procedimientos legales por los que se respete la garantía de audiencia *previa* para los particulares, los cuales han servido de sustento de la siguiente jurisprudencia:

*La garantía de audiencia debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido; pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano cuáles son todas aquellas personas que en concreto serán afectadas por la ley y, por otra parte, el proceso de formación de las leyes corresponde exclusivamente a órganos públicos.*<sup>35</sup>

Sin embargo, en los casos en que las leyes de la materia carezcan de un procedimiento legal que confiera la garantía de audiencia *previa* a los propietarios de los bienes a expropiarse, el problema para las autoridades administrativas será que el respeto de esa garantía constitucional no tendrá fundamento legal que lo sustente —no existen preceptos que lo regulen— y, por consiguiente, ello pondrá en riesgo la exigencia constitucional de que en la causa de los procedimientos expropiatorios se “cumplan las formalidades

---

<sup>35</sup> Jurisprudencia número 111 intitulada: “AUDIENCIA, GARANTÍA DE OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES”, visible en el Apéndice 2000 al Semanario Judicial de la Federación, tomo I, p. 142 [Registro 900,111]. Los primeros criterios que sobre este particular fueron emitidos por la SCJN datan de 1946. Éstos y todos los subsecuentes hasta llegar a constituir la jurisprudencia en cita, se relacionan con diferentes rubros identificados con la garantía de audiencia del artículo 14 de la Constitución, algunos de los cuales tienen asignados los registros siguientes: 321,798; 321,813; 320,264; 320,048; 322,869; 319,858; 319,933; 319,761; 319,508; 805,225; 318,140; 800,822; 805,923; y 233,745.

esenciales” y que se practiquen “conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”. Si no existe una regulación legal para la concesión de la garantía de audiencia *previa*, es claro que no existen leyes anteriores aplicables al caso ni manera alguna de cumplir con formalidades legales.<sup>36</sup>

Estados con fuerte capacidad expropiatoria la han conciliado con un complicado proceso que le da al ciudadano defensa de sus intereses. Un caso interesante es el de Francia. En el derecho francés, la garantía contra la expropiación se logra después de la revolución francesa, como respuesta a las arbitrariedades contra los propietarios que el dominio directo por parte del soberano, como el que viene de la Nueva España y es transportado al Estado posrevolucionario mexicano y que sustenta curiosamente a nuestro artículo 27, hacia posible. Se trata de una respuesta a la capacidad del rey de utilizar el “*domaine éminent*” para “*exercer sur les biens de ses sujets un droit de “retrait” moyennant une indemnisation non réglementée*” para hacerse de las rentas de sus súbditos.<sup>37</sup>

De la revolución francesa que busca romper con los excesos de la realeza nace una compleja reglamentación para poder expropiar. Pero se trata de un marco jurídico claro, tanto para el gobierno como para el gobernado. Nosotros heredamos el dominio directo y su arbitrariedad, ahora queremos remediarlo, pero no le hemos dado aún una reglamentación que no paralice la capacidad del Estado de emprender.

La decisión de enero de la SCJN se suma a una interpretación garantista de la Constitución cada vez más dominante. En esta visión de nuestro texto constitucional se valora, sobre casi cualquier otro elemento, el proteger las garantías individuales frente a la autoridad. En un documento de trabajo del CIDE (número 13, División de Estudios Jurídicos) hemos mostrado cómo esta interpretación le permite a la Suprema Corte jugar un poderoso papel en definir la política tributaria. Éste no lo tienen los poderes judiciales en países como España o incluso Estados Unidos, donde la Corte es particularmente independiente y celosa de los derechos individuales. Es decir, nuestra autoridad encargada de definir e implementar la política tributaria, tanto el Legislativo como el Ejecutivo, tiene más límites en esta materia de la que enfrentan autoridades de países que consideramos más liberales que nosotros. Estas limitaciones no están claramente en la Constitución, sino que han dependido de la interpretación de los magistrados, de su forma de ver el mundo.

La ciencia jurídica dista de ser una ciencia exacta. Por eso los ministros pudieron cambiar la interpretación que antes parecía incuestionable. Dado que es un cuerpo no electo, poner la lupa sobre la lógica e implicaciones de

---

<sup>36</sup> Esta situación es la que subyace en la discusión sobre el modo en que las autoridades administrativas tendrán que cumplir la garantía de audiencia *previa* (formalidades, plazos, términos, alegaciones, probanzas, etcétera), en tanto la legislación federal y local no se reforme para cumplir con el nuevo criterio de la SCJN.

<sup>37</sup> Yves Gaudemet Droit Administratif des Biens, Tome 2, Paris: Librairie Générale de Droit, 2002, p. 286.

sus decisiones parece ser un tema de mayor importancia de lo que se ha reconocido hasta ahora.

Con esta y otras decisiones la SCJN está ratificando el peso central que tiene en estos momentos. Pero también el que este peso depende mucho de quienes la componen y cómo deciden interpretar un texto que da para muchas conclusiones. Como ellos mismos argumentan en las deliberaciones de la sentencia analizada en este artículo, no es que sus antecesores no supieran de derecho, incluso muchos fueron sus maestros y los tratan con mucho respeto a lo largo del debate. Simplemente habían puesto otros énfasis. Habían preferido destacar ciertos elementos de la Constitución y no los ahora subrayados.

En un contexto donde el poder político ha sido discrecional y abusivo en muchas ocasiones es comprensible que la amenaza mayor parezca provenir de su falta de límites. 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 en la cárcel, cobrar impuestos, impedir el abuso de los poderosos, evitar taxis piratas, o hacer carreteras. Una interpretación radicalmente garantista de la Constitución, sin cuidar las implicaciones de los amparos concedidos, puede dejarlo con poco margen de maniobra.

Para el gobierno esta decisión implica que le han cambiado las reglas del juego. Si el Estado de derecho implica certidumbre, ahora se enfrentan con un criterio que no tomó en cuenta al momento de expropiar los ingenios, por no ser necesario hacerlo dada la jurisprudencia existente. El costo para el erario está por definirse. No queda claro cómo se contabilizan los recursos inyectados por el gobierno a los ingenios, ni cómo se toman en cuenta los posibles beneficios que hayan tenido los ingenios durante el tiempo que los ocuparon.

El verdadero costo, sin embargo, está por venir. Hay amparos en curso contra muchos decretos de expropiación, tanto federales como locales, nivel en el cual esta sentencia también importa dada la supremacía de las decisiones de la SCJN. Ya con la jurisprudencia firme, se debe respetar en automático su sentido. Incluso si no se puso dentro del amparo la falta de audiencia como una causal para pedir el amparo, el tribunal puede suplir la deficiencia y concederlo. La ley no puede ser retroactiva en perjuicio del ciudadano, pero sí en su beneficio. Un amparo que lleve décadas en los tribunales puede beneficiarse de esta nueva interpretación. Nadie sabe cuánto puede esto costar al erario, es decir, a todos nosotros. La justicia debe ser ciega, pero no a las implicaciones de sus actos. Menos cuando se está cambiando una interpretación que estuvo vigente 70 años.

## Novedades

---

### DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Casar, Ma. Amparo, *Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006*, DTAP-195
- De Angoitia, Regina, *La evolución de los portales del gobierno federal: la experiencia de ocho dependencias*, DTAP-196
- Cabrero, Enrique, *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema*, DTAP-197
- Sour, Laura y Eunises Rosillo, *¿Cuáles son los resultados del presupuesto por resultados?*, DTAP-198
- Arellano, David y Walter Lepore, *Prevención y control de conflictos de interés: lecciones para la Administración Pública Federal en México...*, DTAP-199
- Sour, Laura y Fredy Girón, *El efecto flypaper de las transferencias intergubernamentales del ramo 28...*, DTAP-200
- Mariscal, Judith, *Convergencia tecnológica y armonización regulatoria en México: una evaluación de los instrumentos regulatorios*, DTAP-201
- Mariscal, Judith, *Market Structure in the Latin American Mobile Sector*, DTAP-202
- De Angoitia, Regina y Fernando Ramírez, *Estrategias utilizadas para minimizar costos por los usuarios de telefonía celular...*, DTAP-203
- Cejudo, Guillermo, Gilberto Sánchez y Dionisio Zabaleta, *El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno*, DTAP-204

### DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Hernández, Kólver, *State-Dependent Nominal Rigidities & Disinflation Programs in Small Open Economies*, DTE-418
- Hernández, Kólver and Asli Leblebicioglu, *A Regime Switching Analysis of the Exchange Rate Pass-through*, DTE-419
- Ramírez, José Carlos y David Juárez, *Viejas ideas económicas con nuevas tecnologías matemáticas*, DTE-420
- Delajara, Marcelo, *Household and Community Determinants of Infants' Nutritional Status in Argentina*, DTE-421
- Villagómez, Alejandro, Robert Duval y Lucía Cerilla, *Análisis de la evolución de la matrícula de la licenciatura en economía en México, 1974-2004*, DTE-422
- Brito, Dagobert and Juan Rosellón, *Quasi-Rents and Pricing Gas in Mexico*, DTE-423
- Rosellón, Juan and Hannes Weigt, *A Dynamic Incentive Mechanism for Transmission Expansion in Electricity Networks-Theory, Modeling and Application*, DTE-424
- Smith, Ricardo, *A Monte Carlo EM Algorithm for FIML Estimation of Multivariate Endogenous Switching Models with Censored and Discrete Responses*, DTE-425
- Brito, Dagobert and Juan Rosellón, *Lumpy Investment in Regulated Natural Gas Pipelines: An Application of the Theory of The Second Best*, DTE-426
- Di Giannatale, Sonia, Patricia López y María José Roa, *Una introducción conceptual al desarrollo financiero, capital social y anonimidad: el caso de México*, DTE-427

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- González, Guadalupe, *Percepciones sociales sobre la migración en México y Estados Unidos: ¿hay espacios para cooperar?*, DTEI-162
- Bernhard, William y David Leblang, *Standing Tall When the Wind Shifts: Financial Market Responses to Elections, Disasters and Terrorist Attacks*, DTEI-163
- Velázquez, Rafael, *La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox...*, DTEI-164
- Ruano, Lorena, *De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea...*, DTEI-165
- Martínez, Ferrán e Ignacio Lago Peñas, *Why new Parties? Changes in the number of Parties over time within Countries*, DTEI-166
- Sotomayor, Arturo, *México y la ONU en momentos de transición: entre el activismo internacional, parálisis interna y crisis internacional*, DTEI-167
- Velasco, Jesús, *Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza*, DTEI-168
- Velázquez, Rafael y Roberto Domínguez, *Relaciones México-Unión Europea: una evaluación general en el sexenio del presidente Vicente Fox*, DTEI-169
- Martínez i Coma, Ferrán e Ignacio Lago Peñas, *¿Qué piensan los mexicanos de los Estados Unidos?*, DTEI-170
- Velasco, Jesús, *Lou Dobbs and the Rise of Modern Nativism*, DTEI-171

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Magaloni, Ana Laura, *¿Cómo estudiar el derecho desde una perspectiva dinámica?*, DTEJ-19
- Fondevila, Gustavo, *Cumplimiento de normativa y satisfacción laboral: un estudio de impacto en México*, DTEJ-20
- Posadas, Alejandro, *La educación jurídica en el CIDE (México). El adecuado balance entre la innovación y la tradición*, DTEJ-21
- Ingram, Matthew C., *Judicial Politics in the Mexican States: Theoretical and Methodological Foundations*, DTEJ-22
- Fondevila, Gustavo e Ingram Matthew, *Detención y uso de la fuerza*, DTEJ-23
- Magaloni, Ana Laura y Ana María Ibarra Olguín, *La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales...*, DTEJ-24
- Magaloni, Ana Laura, *¿Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de derechos fundamentales?*, DTEJ-25
- Magaloni, Ana Laura, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, DTEJ-26
- Ibarra, Ana María, *Los artificios de la Dogmática Jurídica*, DTEJ-27
- Fierro, Ana Elena y Adriana García, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Interpretación de la SCJN del artículo 113 constitucional*, DTEJ-28



## DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Lehoucq, Fabrice, *Why is Structural Reform Stagnating in Mexico? Policy Reform Episodes from Salinas to Fox*, DTEP-195
- Benton, Allyson, *Latin America's (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves: The Case of Mexico*, DTEP-196
- Hacker, Casiano y Jeffrey Thomas, *An Antitrust Theory of Group Recognition*, DTEP-197
- Hacker, Casiano y Jeffrey Thomas, *Operationalizing and Reconstructing the Theory of Nationalism*, DTEP-198
- Langston, Joy y Allyson Benton, *"A ras de suelo": Candidate Appearances and Events in Mexico's Presidential Campaign*, DTEP-199
- Negretto, Gabriel, *The Durability of Constitutions in Changing Environments...*, DTEP-200
- Langston, Joy, *Hasta en las mejores familias: Madrazo and the PRI in the 2006 Presidential Elections*, DTEP-201
- Schedler, Andreas, *Protest Beats Manipulation. Exploring Sources of Interparty Competition under Competitive and Hegemonic Authoritarianism*, DTEP-202
- Villagómez, Alejandro y Jennifer Farias, *Análisis de la evolución de la matrícula de las licenciaturas en CP, AP y RI en México, 1974-2004*, DTEP-203
- Ríos, Julio, *Judicial Institutions and Corruption Control*, DTEP-204

## DIVISIÓN DE HISTORIA

- Barrón, Luis, *Revolucionarios sí, pero Revolución no*, DTH-44
- Pipitone, Ugo, *Oaxaca: comunidad, instituciones, vanguardias*, DTH-45
- Barrón, Luis, *Venustiano Carranza: un político porfiriano en la Revolución*, DTH-46
- Tenorio, Mauricio y Laurencio Sanguino, *Orígenes de una ciudad mexicana: Chicago y la ciencia del Mexican Problem (1900-1930)*, DTH-47
- Rojas, Rafael, *José María Heredia y la tradición republicana*, DTH-48
- Rojas, Rafael, *Traductores de la libertad: el americanismo de los primeros republicanos*, DTH-49
- Sánchez, Mónica Judith, *History vs. the Eternal Present or Liberal Individualism and the Morality of Compassion and Trust*, DTH-50
- Medina, Luis, *Salida: los años de Zedillo*, DTH-51
- Sauter, Michael, *The Edict on Religion of 1788 and the Statistics of Public Discussion in Prussia*, DTH-52
- Sauter, Michael, *Conscience and the Rhetoric of Freedom: Fichte's Reaction to the Edict on Religion*, DTH-53

## Ventas

El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314  Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: <a href="http://www.e-cide.com">www.e-cide.com</a>  Dudas y comentarios: <a href="mailto:publicaciones@cide.edu">publicaciones@cide.edu</a>

### ¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



### ¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual [www.e-cide.com](http://www.e-cide.com) y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.