

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

**Promovente: Ma. del Rosario Piedra Ibarra,  
Presidenta de la Comisión Nacional de los**

Ciudad de México, a 06 de octubre de 2025.

**Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**Ma. del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversos preceptos de la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche, reformada y adicionada mediante Decreto Número 128, publicado en Periódico Oficial de esa entidad el 05 de septiembre de 2025.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson y Juan de Dios Izquierdo Ortiz; así como a Abraham Sánchez Trejo.

## Índice

|       |                                                                                                                   |    |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I.    | Nombre y firma de la promovente.....                                                                              | 3  |
| II.   | Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....                  | 3  |
| III.  | Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....                           | 3  |
| IV.   | Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. ....                                         | 4  |
| V.    | Derecho fundamental que se estima violado.....                                                                    | 4  |
| VI.   | Competencia.....                                                                                                  | 4  |
| VII.  | Oportunidad en la promoción. ....                                                                                 | 4  |
| VIII. | Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad..... | 5  |
| IX.   | Introducción.....                                                                                                 | 6  |
| X.    | Conceptos de invalidez.....                                                                                       | 7  |
|       | ÚNICO.....                                                                                                        | 7  |
|       | A. Derecho a la tutela judicial y garantías judiciales (al debido proceso, de audiencia) .....                    | 7  |
|       | B. Derecho de propiedad privada.....                                                                              | 14 |
|       | C. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.....                                                          | 20 |
|       | 1. Ausencia de medios de defensa contra actos y declaratorias de utilidad pública y expropiación.....             | 21 |
|       | 2. Indebida indemnización de la propiedad privada.....                                                            | 47 |
| XI.   | Cuestiones relativas a los efectos.....                                                                           | 55 |
|       | ANEXOS .....                                                                                                      | 55 |

M É X I C O

---

*Defendemos al Pueblo*

A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

**I. Nombre y firma de la promovente.**

Ma. del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.**

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Campeche.

B. Gobernadora del Estado de Campeche.

**III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.**

Artículos 1 Bis, fracciones III, IV, en la porción normativa “En su caso,” VI, y último párrafo, en la porción normativa “Esta resolución no admitirá recurso administrativo alguno”; así como 44, en la porción normativa “tomando como base el valor previsto en la última transacción, debiéndose considerar en su caso, la inflación correspondiente”, de la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche, reformada y adicionada mediante Decreto Número 128, publicado en Periódico Oficial de esa entidad el 05 de septiembre de 2025, los cuales se transcriben a continuación:

*“Artículo 1 Bis. Para los casos de expropiación a los que se refiere el artículo 3 de la presente ley, la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Gobierno, emitirá la declaratoria de utilidad pública conforme a lo siguiente:*

*I. – II. (...)*

*III. Los interesados tendrán un plazo de cinco días hábiles a partir de la notificación o de la segunda publicación en el Periódico Oficial del Estado para manifestar ante la Secretaría de Gobierno lo que a su derecho convenga, y presentar las pruebas que estimen pertinentes.*

*IV. **En su caso**, la autoridad citará a una audiencia para el desahogo de pruebas, misma que deberá verificarse dentro de los ocho días hábiles siguientes a la recepción de las manifestaciones a que se refiere la fracción anterior. Concluida dicha audiencia, se otorgará un plazo de tres días hábiles para presentar alegatos de manera escrita.*

*V. (...)*

*VI. La resolución que se refiere la fracción anterior no admitirá recurso administrativo alguno y solamente podrá ser impugnada a través del juicio de amparo.*

*VII. (...)*

*En los casos a que se refieren las fracciones V y VIII del artículo 3 de esta ley, la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado hará la declaratoria de utilidad pública, decretará la expropiación y ordenará la ejecución inmediata de la misma, por lo que no serán aplicables lo dispuesto en las fracciones III a VII del presente artículo. Esta resolución no admitirá recurso administrativo alguno.*

*“Artículo 44. El avalúo que se realice para fijar el monto de la indemnización correspondiente deberá considerar el valor comercial del bien en cuestión, tomando como base el valor previsto en la última transacción, debiéndose considerar en su caso, la inflación correspondiente. En el caso de bienes inmuebles, el monto de la indemnización no podrá ser inferior al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.”*

#### **IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.**

- 1º, 14, 17 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2º, 8, 9 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

#### **V. Derecho fundamental que se estima violado.**

- Derecho a las garantías judiciales (al debido proceso y de audiencia).
- Derecho a la propiedad privada.
- Derecho a la debida indemnización.
- Principio *pro persona*.

#### **VI. Competencia.**

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones normativas precisadas en el apartado III del presente escrito.

#### **VII. Oportunidad en la promoción.**

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día

siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Campeche el viernes 05 de septiembre de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 06 del mismo mes, al domingo 05 de octubre de la presente anualidad.

Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

### **VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.**

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>1</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>2</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos

---

<sup>1</sup> Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

<sup>2</sup> Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

Humanos.

## IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

---

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...)."



## X. Conceptos de invalidez.

ÚNICO. Las normas impugnadas de la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche vulneran los derechos a las garantías judiciales, a la propiedad privada, a la debida indemnización y al principio de progresividad, porque prevén plazos insuficientes para manifestarse de forma completa en contra de la declaratoria de utilidad; sujeta a discrecionalidad de la autoridad la celebración o no de audiencia para el desahogo de pruebas; no permite que la indemnización responda al valor comercial actual del bien; aunado a que una vez se resuelva sobre la declaratoria de referencia e incluso la expropiación (en determinados supuestos) estas no admitirán recurso administrativo alguno, dejando en estado de indefensión a las personas afectadas.

Este Organismo Nacional considera que los artículos 1 Bis, fracciones III, IV, en la porción normativa *“En su caso,”* VI, y último párrafo, en la porción normativa *“Esta resolución no admitirá recurso administrativo alguno”*; así como 44, en la porción normativa *“, tomando como base el valor previsto en la última transacción, debiéndose considerar en su caso, la inflación correspondiente”*, de la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche se alejan del parámetro de regularidad constitucional.

Para exponer las razones que sustentan la inconstitucionalidad aducida, el presente concepto de invalidez se estructurará de la siguiente forma: primero se expondrá el parámetro constitucional a la luz del cual se estima que deben analizarse los preceptos reclamados; posteriormente, se desarrollarán las razones por las que esta Comisión Autónoma estima que las normas son inválidas conforme a dicho estándar.

### A. Derecho a la tutela judicial y garantías judiciales (al debido proceso, de audiencia)

El artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución General de la República establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, y que su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

De la interpretación de dicha disposición constitucional se advierte que la Norma Suprema garantiza a favor de los gobernados el derecho de acceso efectivo a la justicia.

El Máximo Tribunal del país ha sostenido que de dicho precepto se desprende:<sup>3</sup>

- Se garantiza a los gobernados el disfrute de distintos derechos relacionados con la administración de justicia.
- Entre los diversos derechos fundamentales que se tutelan en ese numeral se encuentra el relativo a tener un acceso efectivo a la administración de justicia que desarrollan los tribunales; precisando que, para su debido acatamiento no basta el que se permita a los gobernados instar ante un órgano jurisdiccional, sino que el acceso es efectivo en la medida en que el justiciable, de cumplir con los requisitos justificados constitucionalmente, pueda obtener una resolución en la que mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos cuya tutela jurisdiccional ha solicitado.
- La impartición de la administración de justicia solicitada por los gobernados y, por ende, el efectivo acceso a la justicia se debe sujetar a los plazos y términos que fijen las leyes.
- **Los plazos y términos que establezcan las leyes, es decir, la regulación de los respectivos procedimientos jurisdiccionales que deben garantizar a los gobernados un efectivo acceso a la justicia**, por lo que los requisitos o presupuestos que condicionan la obtención de una resolución sobre el fondo de lo pedido deben encontrarse justificados constitucionalmente, lo que sucede, entre otros casos, cuando tienden a generar seguridad jurídica a los gobernados que acudan como partes a la contienda, o cuando permiten la emisión de resoluciones prontas y expeditas, siempre y cuando no lleguen al extremo de hacer nugatorio el derecho cuya tutela se presente.

---

<sup>3</sup> Sentencia dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 35/2000, en sesión del 10 de septiembre de 2001, bajo la ponencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, p. 39.



El contenido del derecho fundamental de acceso a la tutela jurisdiccional ha sido entendido como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre esas cuestiones y, en su caso, se ejecute tal decisión.<sup>4</sup>

En otros términos, consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas.<sup>5</sup>

La importancia de ese derecho recae en que posibilita que los gobernados puedan acudir ante el órgano jurisdiccional, a fin de que éstos les administren justicia ante cualquier eventual conflicto de intereses y para hacer valer sus derechos.

Así, el derecho de acceso a la justicia garantiza que los gobernados puedan acudir ante el órgano jurisdiccional con la finalidad de que puedan obtener una resolución y se resuelva efectivamente la controversia planteada. Sin embargo, el respeto y observancia de ese derecho no se circunscribe sólo a la actuación de los poderes judiciales, sino que por mandato constitucional requiere la imperiosa intervención del órgano creador leyes.

*Defendemos al Pueblo*

---

<sup>4</sup>Véase: tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2007 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, p. 124, de rubro: **"GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES."** y tesis de jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional, publicado en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, p. 151, de rubro: **"DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN."**

<sup>5</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 113/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, septiembre de 2001, p. 5, de rubro: **"JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL."**

Por tanto, la participación de los órganos legislativos se manifiesta en el establecimiento de normas que definan la actuación de las autoridades jurisdiccionales y de las partes para intervenir en los procesos y procedimientos ventilados con el propósito de resolver de manera efectiva determinado asunto, cuyo mandato deriva directamente de la Constitución Federal, por lo que se trata de una facultad legislativa de ejercicio obligatorio.

Efectivamente, la obligación del legislador en relación con la protección y garantía de ese derecho humano recae en el establecimiento de normas que den certeza y seguridad a los gobernados al permitirles ejercer sus derechos de acción y defensa, así como para hacer efectivos otros de sus derechos constitucionalmente reconocidos y, por otra parte, para que conozcan las reglas que fijen la intervención de la autoridad judicial, la cual, a su vez, esté en posibilidad de brindar tutela judicial efectiva.

Ahora bien, debe recordarse que la garantía de audiencia se encuentra prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, en su párrafo segundo, establece que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho<sup>6</sup>.

En ese sentido, de una interpretación de los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Federal, así como del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos–se **desprende el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva, así como los mecanismos de tutela no jurisdiccional – también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente**–<sup>7</sup>.

Es decir, mencionado derecho fundamental consiste en poder acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, **a plantear** una pretensión o a **defenderse de ella**, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten

---

<sup>6</sup> “**Artículo 14.** (...) Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. (...)”

<sup>7</sup> Cfr. Sentencia del amparo en revisión 352/2012, dictada por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en fecha 10 de octubre de 2012, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Secretario Mario Gerardo Avante Juárez, p. 13.

ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión<sup>8</sup>.

En ese mismo tenor la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el diverso 8 de la referida Convención abarca **las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial**<sup>9</sup>.

De lo anterior se desprende que, el **acceso a la tutela jurisdiccional** comprende tres etapas, a las que se integran, respectivamente, los siguientes derechos:

- i. una etapa previa al juicio, a la que corresponde el **derecho de acceso a la jurisdicción**, el cual parte del derecho de acción como una especie del derecho de petición que se dirige a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por parte de éstas;
- ii. una etapa judicial –desde el inicio del procedimiento y hasta la última actuación dentro del mismo– a la que corresponden las garantías del debido proceso; y
- iii. una etapa posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquel.<sup>10</sup>

De indicadas etapas se resalta la segunda, pues en ésta se encuentran las garantías del debido proceso, en la cual se ubica la relativa de audiencia. Así, **las garantías del debido proceso que resultan aplicables a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional**, son aquellas –que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como– **formalidades esenciales del procedimiento, también llamadas “garantía de audiencia”**.

---

<sup>8</sup> Véase la tesis de jurisprudencia 1ª/J. 42/2007 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, p. 124, del rubro “**GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES**”.

<sup>9</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Garantías judiciales en estados de emergencia (Artículos 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87, 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9.

<sup>10</sup> Cfr. Sentencia del amparo en revisión 352/2012, *Óp. Cit.*, p. 14.

Al respecto, ese Alto Tribunal ha sustentado reiteradamente que las formalidades esenciales del procedimiento son aquéllas que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación. Asimismo, estableció que aquéllas 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.<sup>11</sup>

Estos componentes fundamentales que constituyen las formalidades esenciales a las que refiere el artículo 14 de la Constitución Federal, deben acatarse en todo momento, **a fin de que no se vulneren los derechos de las personas**. Conforme a lo anterior, y en atención a los criterios de ese Máximo Tribunal Constitucional, de no respetarse estos requisitos mínimos se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

De manera adicional, se estima necesario precisar que la entonces Primera Sala de ese Alto Tribunal ha sostenido que dentro de las garantías del debido proceso existen dos núcleos; el primero de ellos identificado como "núcleo duro", el cual debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional; el segundo, se refiere a las garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado<sup>12</sup>.

Respecto al núcleo duro, la extinta Primera Sala que se compone de las garantías del debido proceso que aplican para cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional. Este conjunto de derechos son los que ese Alto Tribunal ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento que integra la ya

---

<sup>11</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 47/95 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, diciembre de 1995, p. 133, de rubro "**FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO**".

<sup>12</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 11/2014 de la entonces Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, febrero de 2014, p. 396, de rubro "**DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO**".

mencionada "garantía de audiencia", **los cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica de forma definitiva.**

Por su parte, el diverso núcleo de garantías que ha identificado ese Tribunal Constitucional, hace referencia comúnmente al elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Así, dentro de esta última categoría de instrumentos del debido proceso, se identifican dos especies:

- La primera, que corresponde a todas las personas, independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio.
- La segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.

Ahora bien, la garantía de audiencia previa es un derecho que tienen las y los gobernados no solo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente al órgano legislativo, de tal suerte que éste queda obligado a consignar en las leyes que expida los procedimientos necesarios para que se oiga a las y los interesados, así como se les dé la oportunidad de defenderse, es decir, de rendir pruebas y formular alegatos en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 24/2004, en sesión pública del 02 de agosto de 2007, bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza.



Es decir, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, el derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión **se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas.** Por lo tanto, **cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal**<sup>14</sup>.

En consecuencia, la observancia de mencionado derecho humano, no es exclusivo del Poder Judicial o autoridad jurisdiccional, sino de todas aquellas autoridades que sigan un proceso en los cuales implique un ejercicio de la potestad punitiva del Estado y se vean afectados derechos de las y los gobernados.

Lo anterior a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos<sup>15</sup>. Por lo tanto, desde el inicio de las primeras diligencias de un proceso deben concurrir las máximas garantías procesales para salvaguardar el derecho de la persona involucrada a la defensa<sup>16</sup>.

## **B. Derecho de propiedad privada**

De manera preliminar, esta Comisión Nacional estima conviene precisar que el derecho a la propiedad puede ser entendido desde dos puntos de vista: el primero, como un derecho fundamental y el segundo, como un derecho patrimonial.

Para conocer la diferencia entre una y otra concepción, debemos remitirnos a criterios de la Primera Sala de ese Alto Tribunal, la cual ha establecido que si bien es cierto todos los derechos humanos reconocidos en la Constitución General o en los tratados internacionales firmados por nuestro país –ya sean de índole civil, político o social– son derechos fundamentales, también lo es que, atendiendo a su

---

<sup>14</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparación y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 71.

<sup>15</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Barbani Duarte y otros vs. Uruguay. Fondo, Reparación y Costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011, párr. 116.

<sup>16</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ruano Torres y otros vs. El Salvador. Fondo, Reparación y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015, párr. 152.



naturaleza, se pueden distinguir los propiamente fundamentales de los derechos de carácter patrimonial.

Los derechos fundamentales se caracterizan por ser universales e inclusivos, ya que todas las personas gozan de ellos en igual forma y medida, de tal manera que se constituyen como la base de la igualdad jurídica, cuyas características son indisponibles, inalienables, inviolables, intransigibles, personalísimos e inalterables; mientras que los derechos de carácter patrimonial se caracterizan por ser singulares y exclusivos, en el sentido de que para cada uno de ellos existe un titular determinado y pertenecen a cada uno de manera diversa, cuyas características, por su naturaleza, son negociables y alienables.

Además, los derechos patrimoniales al tener por objeto un bien patrimonial, están disponibles para su adquisición, cambio o venta; cuestión que no acontece con los derechos fundamentales, pues no existe la posibilidad de llevar a cabo esas actividades.

Con base en ello puede afirmarse que **el derecho de propiedad se encuentra dentro de los derechos fundamentales y no debe confundirse con la propiedad misma**, sino que *“debe ser entendido como el derecho que tienen las personas a ser propietarias y a disponer de los propios derechos de propiedad, que es un aspecto de la capacidad jurídica y de la capacidad de obrar reconducible sin más a la clase de los derechos civiles y el concreto derecho de propiedad sobre éste o aquel bien”*.<sup>17</sup>

Dichas consideraciones fueron reiteradas por ese Tribunal Constitucional al resolver el amparo directo en revisión 8045/2018 en el que, además, se enfatizó que el derecho fundamental a tener propiedades se refiere al derecho a acceder a la propiedad privada, por lo que el contenido del derecho de propiedad como derecho humano, es distinto al derecho patrimonial que se tiene cuando se es propietario de una cosa determinada.<sup>18</sup>

Acotado lo anterior, el presente asunto se enfoca en el derecho humano o fundamental de propiedad privada reconocido en el artículo 27 de la Constitución General y no al derecho de propiedad patrimonial.

---

<sup>17</sup> Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 252/2013, en sesión de fecha veintisiete de noviembre de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>18</sup> Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 8045/2018, resuelto en sesión del trece de marzo de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, párrafo 33.

El derecho a la propiedad privada y sus restricciones se encuentra reconocido a nivel nacional en el artículo 27 de la Norma Suprema<sup>19</sup>; mientras que, a nivel interamericano, la Convención Americana de los Derechos Humanos lo recoge en su artículo 21<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> “**Artículo 27.** La propiedad de la tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

(...)

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

(...)

**VI. Las entidades federativas, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos**

**Las leyes de la Federación y de las entidades federativas 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 a 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>20</sup>“**Artículo 21.** Derecho a la Propiedad Privada.

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar su uso y goce al interés social.

En nuestro orden interno, la Constitución General parte de la premisa consistente en que la propiedad de las tierras y aguas ubicadas en el territorio nacional corresponden en todo momento a la Nación; no obstante, reconoce que se podrá transmitir su dominio a los particulares, con lo que se constituye la propiedad privada.

Así, se advierte que la Nación tiene un dominio o propiedad “originaria” sobre esos bienes, de la que constitucionalmente se reconoce la posibilidad de derivar un dominio o propiedad privada en favor de las personas físicas o jurídicas particulares, conforme a las determinaciones que se establezcan en la propia constitución, así como en las leyes secundarias que regulen la materia.

Por lo tanto, el texto constitucional reconoce que los particulares pueden ser propietarios de aquellos espacios territoriales que no sean exclusivos o reservados a la nación, por lo que se constituye su derecho fundamental de propiedad privada.

Ahora, si bien el texto constitucional no refiere los alcances del derecho de propiedad, ese Alto Tribunal ha definido que concurren para su titular, en forma total, las facultades jurídicas de uso, goce o disfrute y disposición de la cosa, es decir, la posibilidad normativa de ejecución de actos de dominio y de administración sobre ella, cuyo ejercicio, siempre entraña un aprovechamiento jurídico para el propietario y, eventual, aunque no necesariamente, le puede reportar un provecho económico.<sup>21</sup>

De tal manera que se reconoce en la propiedad privada los caracteres de ser un derecho *absoluto, exclusivo y perpetuo* en sí mismo, en el que confluye el principio básico de absoluta libertad, **y que sólo por excepción, puede ser afectado mediante su restricción, limitación o extinción, por disposición de la ley o por la voluntad del propietario en ejercicio de las facultades normativas que le confiere su derecho.**

En efecto, como todos los derechos humanos, el derecho de propiedad privada también se encuentra sujeto a limitaciones y restricciones, mismas que se prevén en los textos constitucional y convencional, además de haber sido precisados en

---

2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

3. (...)”

<sup>21</sup> Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 8045/2018, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en sesión de fecha trece de marzo de dos mil diecinueve, párrafo 33.

diversos criterios jurisprudenciales que han emitido ese Alto Tribunal y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Tanto la Constitución General como la Convención Americana coinciden en que este derecho puede ser restringido o limitado total o parcialmente, **siempre y cuando se busque un beneficio colectivo y sea a través de una indemnización justa para la persona afectada, o a través de la imposición de modalidades a la propiedad que deriven de causas de interés público y en beneficio de la sociedad.**

A mayor abundamiento, en el informe de fondo del Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas vs República Dominicana, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció que, al igual que otros derechos fundamentales, la protección efectiva del derecho a la propiedad requiere garantizar que el derecho al uso y goce de la propiedad se haga efectivo mediante instrumentos legislativos y de otros tipos<sup>22</sup> en los que, además, se deberán de establecer puntualmente las causas, procedimientos y consecuencias de su limitación o restricción.

Además, por su parte, la Corte Interamericana ha hecho patente que: 1) si bien el uso y goce de los derechos — como de propiedad privada — pueden estar subordinados al interés de la sociedad, toda medida de esta naturaleza sólo puede ser adoptada por ley y la necesidad de tales medidas debe ser determinada por las justas exigencias del bienestar general<sup>23</sup>; y 2) si bien las personas pueden ser privadas de su propiedad por el Estado, esto sólo puede hacerse por razones de utilidad pública o interés social y de acuerdo con los casos y formas establecidos por ley, y con una justa compensación por dicha privación.<sup>24</sup>

En esa línea, es imperativo que toda privación o restricción al derecho de propiedad esté señalada en la ley y, además, en su aplicación se respete el contenido esencial del derecho a la propiedad privada, de tal manera que también implica que toda privación guarde el carácter de excepcional, esto es, la obligación para la autoridad de que toda medida de restricción debe ser necesaria para lograr un objetivo legítimo en la sociedad, bajo y de conformidad con los derechos humanos.

---

<sup>22</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 64/12, Caso 12.271, *Benito Tide Méndez y otros* (República Dominicana), Informe de Fondo, 29 de marzo de 2012, párrafo 326.

<sup>23</sup> Informe No. 64/12, Caso 12.271, *Benito Tide Méndez y otros vs República Dominicana*, 29 de marzo de 2012, párrafo 326.

<sup>24</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs Nicaragua*, Sentencia de 31 de agosto de 2001, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 143.

En el ámbito nacional, ese Tribunal Constitucional ha determinado que el derecho de referencia se encuentra limitado frente al interés público, es decir que, a través de su restricción, se garanticen otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad, pues el propio artículo 27 constitucional establece que el Estado puede imponerle modalidades por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es la propia Constitución la que delimita el derecho en aras del interés colectivo, por lo que no es oponible frente a la colectividad sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo<sup>25</sup>.

Por tanto, en virtud de que su restricción, limitación o extinción debe cumplir con requisitos previstos en la ley, es indudable que el derecho de propiedad no solo se encuentra reconocido a nivel constitucional, sino también protegido por ese mismo ordenamiento supremo en sus artículos 14 y 16 en cuanto a sus garantías procesales de protección, y solo cuando se trate de una función social es permisible que el Estado pueda restringir o delimitar su contenido a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de la sociedad, a través de la medida de expropiación o imponiéndole modalidades en su uso.

Por lo tanto, el derecho fundamental de propiedad privada cuenta con una protección constitucional para garantizar su inviolabilidad, sin embargo, también la Norma Suprema prevé que los casos excepcionales en los que se podrá limitar o restringir, precisando que el acto de autoridad expropiatorio sea respetuoso del andamiaje constitucional de nuestro país, específicamente, de los derechos a la seguridad jurídica y de propiedad, así como del principio de legalidad; ya que, de no cumplir con las exigencias previstas en la Norma Fundamental, dicha intromisión será arbitraria y discrecional.

---

<sup>25</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 37/2006 (10ª), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, marzo de 2006, p. 1481, de rubro: ***“PROPIEDAD PRIVADA. EL DERECHO RELATIVO ESTÁ LIMITADO POR SU FUNCION SOCIAL.”***



### C. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

Una vez precisado el parámetro de constitucional que se estima vulnerado por las disposiciones normativas en combate, en el presente apartado se desarrollarán las consideraciones que demuestran el vicio de invalidez en que incurren.

De forma preliminar, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima oportuno hacer notar que no se soslaya la imperiosa necesidad que existía para modificar la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche, pues el texto vigente, hasta antes de la reforma de fecha 5 de septiembre de 2025 (hoy impugnada), data de enero de 1981.

En ese sentido, es innegable lo esencial que era actualizar el texto de la Ley controvertida, justamente para hacer frente a las exigencias sociales y de la organización gubernamental en Campeche e inclusive para pretender observar parámetros delineados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No obstante, a juicio de este Organismo Constitucional Autónomo, a pesar de la noble intención que pudo perseguir el Congreso local de actualizar el cuerpo normativo de la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche, los preceptos controvertidos ostentan un diseño normativo que contraviene el parámetro de regularidad constitucionalidad en detrimento, principalmente del derecho a la propiedad privada de quienes habitan y/o tienen inmuebles en esa entidad.

Una vez formulada la acotación que precede, resulta pertinente demostrar los diversos vicios de inconstitucionalidad en que incurren los artículos 1 Bis, fracciones III, IV, en la porción normativa “*En su caso,*” VI, y último párrafo, en la porción normativa “*Esta resolución no admitirá recurso administrativo alguno*”; así como 44, en la porción normativa “*, tomando como base el valor previsto en la última transacción, debiéndose considerar en su caso, la inflación correspondiente*”, de la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche, en los siguientes términos:



## **1. Ausencia de medios de defensa contra actos y declaratorias de utilidad pública y expropiación**

En el presente apartado se abordarán las consideraciones que demuestran la inconstitucionalidad del artículo 1 Bis, fracciones III, IV, en la porción normativa “*En su caso,*” VI, y último párrafo, en la porción normativa “*Esta resolución no admitirá recurso administrativo alguno*”, de la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche, al no observar las garantías judiciales (al debido proceso, de audiencia, a recurrir un fallo), cuyos efectos terminan afectando negativamente al derecho de propiedad privada de las personas.

Por cuestiones de metodología, en primer término se demostrarán los vicios en las fracciones III, IV, en la porción normativa en combate, y VI, para concluir con las incompatibilidades de la porción normativa reclamada del último párrafo del precepto en comento.

### **A) Invalidez de las fracciones III, IV, en la porción normativa controvertida y VI del artículo 1 Bis.**

Inicialmente, debe resaltarse que el Congreso local adicionó al ordenamiento impugnado el artículo 1 Bis, cuyo contenido normativo incorpora un procedimiento preliminar a la expropiación, **relativo a la declaratoria de utilidad pública.**

En ese sentido, esta Comisión Nacional considera importante conocer con precisión la configuración normativa del artículo 1 Bis de la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche, cuyo texto es el siguiente:

*“**Artículo 1 BIS.** Para los casos de expropiación a los que se refiere el artículo 3 de la presente ley, la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Gobierno, emitirá la declaratoria de utilidad pública conforme a lo siguiente:*

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

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

III. Los interesados tendrán un plazo de cinco días hábiles a partir de la notificación o de la segunda publicación en el Periódico Oficial del Estado para manifestar ante la Secretaría de Gobierno lo que a su derecho convenga, y presentar las pruebas que estimen pertinentes.

IV. En su caso, la autoridad citará a una audiencia para el desahogo de pruebas, misma que deberá verificarse dentro de los ocho días hábiles siguientes a la recepción de las manifestaciones a que se refiere la fracción anterior. Concluida dicha audiencia, se otorgará un plazo de tres días hábiles para presentar alegatos de manera escrita.

V. Presentados los alegatos o transcurrido el plazo para ello sin que se presentaren, la autoridad contará con un plazo de diez días hábiles para confirmar, modificar o revocar la declaratoria de utilidad pública.

VI. La resolución que se refiere la fracción anterior no admitirá recurso administrativo alguno y solamente podrá ser impugnada a través del juicio de amparo.

VII. La persona titular del Poder Ejecutivo del Estado deberá decretar la expropiación a que se refiere el artículo 8 de esta Ley, dentro de los treinta días hábiles siguientes a que se haya dictado la resolución señalada en la fracción V de este artículo. En caso de no emitirse el decreto respectivo en el plazo antes mencionado, la declaratoria de utilidad pública quedará sin efectos.

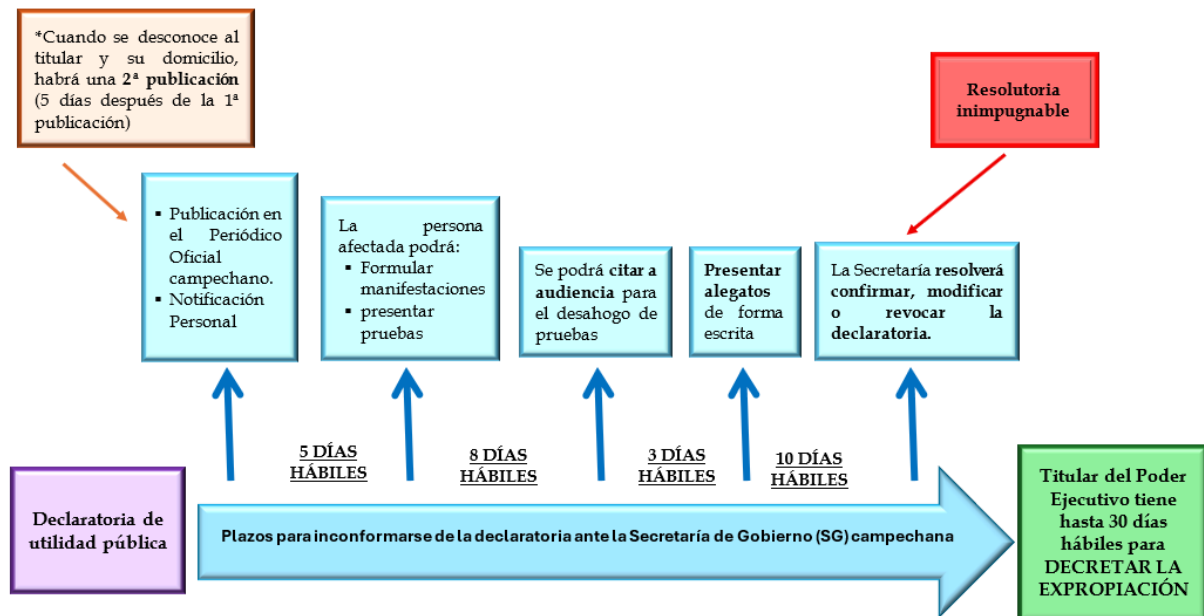
En los casos a que se refieren las fracciones V y VIII del artículo 3 de esta ley, la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado hará la declaratoria de utilidad pública, decretará la expropiación y ordenará la ejecución inmediata de la misma, por lo que no serán aplicables lo dispuesto en las fracciones III a VII del presente artículo. Esta resolución no admitirá recurso administrativo alguno." [Énfasis añadido]

Del texto trasunto se desprende, *grosso modo*, el siguiente procedimiento:

- La declaratoria de utilidad pública se publicará en el Periódico Oficial campechano y se notificará personalmente a la persona titular de los bienes y derechos que resulten afectados.
  - En el caso de que no se conozca a la persona titular o se desconoce su domicilio o localización, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación de la declaratoria en el Periódico Oficial campechano (la cual se realizará 5 días hábiles después de la primera publicación).
- Las personas interesadas tendrán 5 días hábiles a partir de la notificación personal o la segunda publicación para **manifestar lo que a su derecho convenga y presentar las pruebas que estime pertinentes** ante la Secretaría de Gobierno campechana.

- La Secretaría de Gobierno podrá (pues la fracción IV dispone expresamente “*en su caso*”) citar a una audiencia para el desahogo de pruebas, la cual tendrá lugar a los **8 días hábiles** siguientes a la presentación de las manifestaciones, al concluir se otorgará un plazo de 3 días hábiles para presentar alegatos de manera escrita.
- Presentados los alegatos o transcurrido el plazo de 3 días hábiles para formularlos la Secretaría de Gobierno campechana contará con un **plazo de 10 días hábiles para confirmar, modificar o revocar la declaratoria de utilidad pública**.
- La resolución que emita la Secretaría de Gobierno mediante la cual confirme, modifique o revoque la declaratoria de utilidad pública **no admitirá recurso administrativo alguno**, sólo se podrá controvertir mediante juicio de amparo.
- La persona titular del Poder Ejecutivo local decretará la expropiación dentro de los 30 días hábiles siguientes a la resolución dictada por la Secretaría de Gobierno, de lo contrario, la declaratoria de utilidad pública quedará sin efectos.

Procedimiento cuyas etapas se pueden ilustrar de la siguiente forma:



\*Ilustración de creación propia.

Como se vislumbra de lo anterior, resulta claro que el Congreso local integró al proceso de expropiación un procedimiento relativo a la declaratoria de utilidad pública, el cual podría considerarse, a simple vista, garantiza a las personas afectadas el derecho a defenderse, es decir, pretende otorgar una garantía de audiencia previa.

Sin embargo, a consideración de este Organismo Autónomo, dada la particular configuración normativa de las fracciones III, IV, en la porción normativa “*En su caso*”, y VI del artículo 1 Bis de la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche, deviene transgresora de las garantías procesales, como lo son los derechos de audiencia, al debido proceso y a recurrir una determinación ante instancia superior.

Lo anterior, porque las normas controvertidas prevén:

- Un **plazo único de 5 días hábiles** (a partir de la notificación personal o la segunda publicación en el Periódico Oficial campechano de la declaratoria de utilidad pública) para que la persona afectada manifieste lo que a su derecho convenga y presente las pruebas que estime pertinentes.
- La Secretaría de Gobierno estatal **podrá citar o no a audiencia** para el desahogo de pruebas.
- La determinación de la Secretaría de Gobierno local (que confirme, modifique o revoque la declaratoria de utilidad pública) **no admitirá recurso administrativo alguno**, sólo se podrá controvertir mediante juicio de amparo.

Para dotar de claridad y precisión la impugnación planteada, en un primer momento se abordarán las consideraciones que evidencian el vicio de inconstitucionalidad que ostentan las fracciones III y IV, en la porción normativa “*En su caso*”, del artículo 1 Bis de la Ley impugnada, normas que no permiten que las personas afectadas por la declaratoria de utilidad pública tengan la real y efectiva oportunidad de defenderse, es decir, no se les garantiza su derecho de audiencia previa ante una medida del Estado que lo privará de su propiedad.

En este punto, vale la pena acotar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos no soslaya que las fracciones controvertidas expresamente prevén plazos

y previsiones que contemplan etapas en las cuales las personas afectadas —por la declaratoria de utilidad pública— pueden manifestar lo que a su derecho convenga y exhibir los medios probatorios que estimen pertinentes, no obstante, por el diseño que ostentan las normas impugnadas realmente no observan ni garantizan el derecho de audiencia y al debido proceso, tal como se constatará enseguida.

Así, a pesar de que el procedimiento para controvertir la declaratoria de utilidad pública podría caracterizarse por ser sumario, abreviado o especial, ello no habilita al Congreso local para inobservar el mandato constitucional de establecer en ley los procedimientos que sean necesarios para que se otorgue a las y los gobernados la oportunidad de defensa cuando resulten afectados en sus derechos con motivo de la potestad administrativa privativa que ejerce el Estado.

Por tanto, el legislador local introdujo un procedimiento para controvertir la declaratoria de utilidad pública deficiente y que obstaculizan la materialización de la garantía de audiencia, pues dentro del mismo, a pesar de prever plazos para que en apariencia los sujetos afectados puedan ser escuchados y plantear una defensa, cierto es que estas etapas son mínimas e insuficientes para efectivamente observen el mandato previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal.

Además, tal como lo ha interpretado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas. Por lo tanto, resulta ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención, pues no sólo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al orden jurídico, **sino implica además la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción**, bajo las exigencias establecidas en la Convención<sup>26</sup>.

**Así, la observancia de las garantías judiciales es en toda las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir,**

---

<sup>26</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de enero de 2001, párr. 68.

**cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal<sup>27</sup>.**

Lo anterior cobra mayor relevancia en el caso en concreto, pues las normas en combate se relacionan con la declaratoria de utilidad pública, la cual es necesaria para la expropiación, acto de naturaleza privativa, por lo que deviene fundamental que las personas que se vean afectadas por aludida declaratoria se les reconozca verdaderamente su derecho a defenderse y a ser oídas.

En ese entendido, las fracciones III y IV, en la porción normativa “*En su caso*,” del artículo 1 Bis del ordenamiento controvertido, dada su estructura, no permite la participación real y eficiente de la persona afectada dentro del procedimiento para controvertir la declaratoria de utilidad pública, al ser reducido o que acota el plazo para controvertir citada declaratoria a una temporalidad que se estima insuficiente e inefectiva, impidiendo que las y los afectados puedan estar en condiciones óptimas para exhibir las pruebas que estime necesarias.

Consecuentemente, el diseño del procedimiento para cuestionar la declaratoria de utilidad pública, contenido en las normas impugnadas, impide una defensa adecuada y eficiente de las personas afectadas por la señalada declaratoria, en virtud de que 1) contempla un plazo exiguo para controvertirla y manifestar lo que a su derecho convenga, así como para exhibir los medios probatorios que se estimen necesarios, y 2) la realización de una audiencia para el desahogo de pruebas es incierto, pues dependerá de la Secretaría de Gobierno campechana la determinación de su celebración, por lo que dejan en estado de indefensión a las y los afectados por la medida administrativa privativa de propiedad.

En ese tenor, se advierte que las fracciones impugnadas no garantizan una defensa adecuada, la cual reside en la posibilidad de contar con un procedimiento que garantice la realización separada de determinadas etapas procesales, ello, con el fin de **que las partes puedan participar en el procedimiento con conocimiento pleno de las promociones, argumentos y pruebas que se van integrando continuamente, con la finalidad de que sean sabedoras de todos los elementos<sup>28</sup>.**

---

<sup>27</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 2 de febrero de 2001, párr. 124.

<sup>28</sup> Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2226/2009, dictada por la extinta Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en fecha 24 de febrero de 2010, bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza, p. 25.



Asimismo, debe destacarse que la entonces Primera Sala de ese Alto Tribunal Constitucional sostuvo que una adecuada defensa no solamente depende de la existencia formal de las etapas procedimentales señaladas anteriormente, sino que las mismas deben cumplir con un contenido material mínimo que haga el derecho a una defensa adecuada un derecho efectivo, es decir, mencionada defensa implica la posibilidad de contar con el tiempo y los medios suficientes para comparecer adecuadamente a cada una de las etapas procesales<sup>29</sup>.

Por ende, para considerar garantizado el derecho una defensa adecuada, en primer lugar, se deben distinguir o separar las diversas etapas que integran el procedimiento y, en segundo lugar, en la realización de cada una de las etapas procesales se debe otorgar a las partes el tiempo y los medios suficientes para comparecer adecuadamente a cada una de estas etapas<sup>30</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las fracciones III y IV, en la porción normativa “*En su caso*,” del artículo 1 Bis de la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche no garantizan el derecho a una defensa adecuada, aun y cuando contemple un proceso para cuestionar la declaratoria de utilidad pública, con diversas etapas bien definidas, ya que los plazos otorgados e incluso la celebración de audiencia (para el desahogo de pruebas), no conceden a las personas afectadas – por la indicada declaratoria – el tiempo y medios idóneos para comparecer adecuadamente a cada etapa, en las que puedan defenderse y ser oídas verdaderamente.

En otras palabras, las disposiciones normativas cuestionadas obstaculizan a las personas perjudicadas – por la declaratoria de utilidad pública – puedan preparar íntegra y completamente todas las manifestaciones que conforme a su derecho convenga y las pruebas que estimen necesarias para controvertir la declaratoria de utilidad pública emitida por la Secretaría de Gobierno campechana.

Se recalca, el vicio de inconstitucional en que incurren las disposiciones normativas en combate cobra mayor relevancia al tratarse de un procedimiento relacionado con una función privativa que ejerce el Estado sobre la propiedad de las personas, como

---

<sup>29</sup> Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2226/2009, *Óp. Cit.*, p. 24.

<sup>30</sup> Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 1928/2012, dictada por la entonces Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en fecha 29 de agosto de 2012, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, p. 45.

lo es la expropiación; la cual exige — por mandato constitucional — se otorgue a las y los afectados la oportunidad de formular una defensa adecuada y eficaz que haga frente a esta potestad estatal que suprime los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien particular, cuyos efectos serían irreversibles y que trascienden la esfera de los derechos fundamentales de las y los afectados.

Por lo tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que es fundamental que el órgano legislativo establezca una regulación que resulte pertinente y adecuada para desarrollar los mecanismos e instrumentos que permitan una posibilidad real de defensa a las personas que pudieran verse afectadas en sus derechos ante la declaratoria de utilidad pública, de manera previa a que se les prive de sus derechos de uso, disfrute y disposición de sus bienes.

Bajo indicadas consideraciones resulta indubitable que el artículo 1 Bis, fracciones III y IV, en la porción normativa “*En su caso,*”, de la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche vulneran la garantía de audiencia, las formalidades esenciales del procedimiento y el debido proceso, toda vez que el Congreso local estableció un procedimiento deficiente que verdaderamente permita se escuche a las personas afectadas por la declaratoria de utilidad pública previo al decreto de expropiación que corresponda.

Así, la deficiencia de las disposiciones normativas combatidas permite que se niegue la garantía de audiencia, las formalidades esenciales del procedimiento y el debido proceso a las personas que sean afectadas por la declaratoria de utilidad pública, ya que contienen una regulación, cuyos plazos son insuficientes y una posibilidad incierta de audiencia, que depende de consideraciones subjetivas de la Secretaría de Gobierno campechana, que les permitan defenderse contra la determinación de esa autoridad y por lo tanto, resultan contrarias a la Constitución Federal.

Ahora bien, cabe precisar que si bien es cierto que las autoridades a quienes corresponde la aplicación de la ley están obligadas a respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional, aun cuando la ley del acto sea omisa o deficiente en establecerla; tal circunstancia de manera alguna exime al Congreso estatal de la obligación de consignar en el ordenamiento controvertido el procedimiento necesario (con plazos razonables) para que se escuche a las y los interesados y se les dé la oportunidad de defensa en aquellos casos en que puedan resultar afectados, puesto que, como quedó establecido, la obligación de respetar la

garantía de audiencia rige también para los órganos legislativos y no sólo para las autoridades administrativas<sup>31</sup>.

Además de las consideraciones expuestas, este Organismo Constitucional Autónomo estima que la fracción IV, en la porción normativa controvertida, aunado a obstaculizar el efectivo derecho de audiencia, permite una aplicación discrecional en detrimento del derecho fundamental de seguridad jurídica de sus destinatarios.

Lo anterior, porque la expresión “*En su caso*” admite que la determinación de citar a audiencia para el desahogo de pruebas sea de forma discrecional a favor de la Secretaría de Gobierno campechana, en detrimento del derecho a ser escuchados y permitir una debida defensa de las personas que sea afectadas por la declaratoria de utilidad pública.

En otros términos, la porción normativa en combate permite que la autoridad aplicadora –en este caso la Secretaría de Gobierno campechana– la interprete y aplique de forma potestativa, ocasionando que no se satisfaga plenamente la garantía de audiencia, pues no se tiene claro en qué o cuáles casos dicha autoridad efectivamente citará a audiencia para el desahogo de pruebas.

Se enfatiza, la expresión “*En su caso*” implica, en este caso, una eventual realización condicionada a la valoración que realice la Secretaría de Gobierno local respecto a si se realiza o abre a audiencia, circunstancia que no tendría que acontecer, pues en salvaguarda a las garantías procesales, al derecho de audiencia, mencionada autoridad tendría que garantizar la celebración de audiencia para escuchar y desahogar las pruebas presentadas por la persona perjudicada por la declaratoria de utilidad pública.

En ese contexto, para esta Comisión Nacional la fracción IV, en la porción normativa “*En su caso*”, del artículo 1 Bis del ordenamiento reclamado no otorga certeza jurídica y en consecuencia, se desprende de su contenido, reduce la fuerza y vigencia del derecho de audiencia de las personas afectadas por la declaratoria de utilidad pública, por lo que se considera esencial su expulsión del orden jurídico campechano, en aras de salvaguardar las garantías judiciales.

---

<sup>31</sup> Véase la sentencia acción de inconstitucionalidad 24/2004, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública del 02 de agosto de 2007, bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza.

Se enfatiza, en el caso de la fracción IV, en la porción normativa cuestionada, el Congreso local sujeto a la valoración y consideración subjetiva de la Secretaría de Gobierno campechana la celebración de una audiencia para el desahogo de pruebas, a pesar de que, por mandato constitucional, se debe escuchar a las personas que se vean afectadas por el auto de autoridad, en este caso por la declaratoria de utilidad pública, por tanto, resulta incuestionable que la norma impugnada vulnera las garantías judiciales, particularmente el derecho de audiencia, relativo a ser escuchado a quien recienta la actuación del Estado.

Ahora, por lo que hace a la fracción VI del artículo 1 Bis de la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche transgrede el derecho a recurrir un fallo o determinación ante una instancia superior, como parte de las garantías judiciales, ello porque expresamente determina:

*“Artículo 1 BIS. Para los casos de expropiación a los que se refiere el artículo 3 de la presente ley, la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Gobierno, emitirá la declaratoria de utilidad pública conforme a lo siguiente:*

*I. – V. (...)*

*VI. La resolución que se refiere la fracción anterior no admitirá recurso administrativo alguno y solamente podrá ser impugnada a través del juicio de amparo.*

*VII. (...)*

*(...)”*

[Énfasis añadido]

De lo anterior se desprende que **la resolución** –mediante la cual se confirme, modifique o revoque la declaratoria de utilidad pública– que **emita la Secretaría de Gobierno campechana será inimpugnable** mediante recurso administrativo alguno y sólo podrá controvertirse vía juicio de amparo.

Empero, aludida regulación inobserva las formalidades esenciales del procedimiento o del debido proceso que tutela el artículo 14 de la Norma Fundamental y de manera paralela el diverso 17 constitucional, pues ambos preceptos despliegan su eficacia en torno al acceso y efectividad de los recursos.

Asimismo, indicado derecho fundamental se encuentra reconocido en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, precepto sobre el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que no es exclusivo de la

materia penal, sino que se hace extensivo a otras materias, tal como se advierte de la siguiente transcripción:

*“102. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.”*

*103. La Corte ha establecido que, a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, las garantías mínimas establecidas en el numeral 2 del mismo precepto se aplican también a esos órdenes y, por ende, en éstos el individuo tiene derecho al debido proceso en los términos reconocidos para la materia penal, en cuanto sea aplicable al procedimiento respectivo.”<sup>32</sup> [Énfasis añadido].*

Indicada Corte interamericana ha reiterado mencionado criterio, precisando que las garantías contenidas en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención Americana son igualmente aplicables a las materias de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro índole, pues en general forman parte del debido proceso que se aplica al derecho penal, tal como se puede observar:

*“70. Ya la Corte ha dejado establecido que a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal.”<sup>33</sup> [Énfasis añadido].*

Asimismo, indicado Tribunal regional ha enfatizado en que el derecho a recurrir el fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal en el marco del debido proceso, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica<sup>34</sup>.

Por su parte esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que la inexistencia de un sistema recursal es incompatible con la exigencia de justicia completa e imparcial consagrada en el artículo 17 de la Norma Fundamental,

---

<sup>32</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de febrero de 2001, párr. 102 y 103.

<sup>33</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Tribunal Constitucional vs. Perú, *Óp. Cit.*, párr. 70.

<sup>34</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 2 de julio de 2004, párr. 158.



precisando que el derecho a los recursos es un subprincipio del derecho a la tutela judicial efectiva que impone al legislador la obligación de articular un sistema de recursos compatible con el derecho al debido proceso previsto en el diverso 14 de la Constitución Federal<sup>35</sup>.

De lo hasta aquí expuesto se desprende que el derecho a recurrir las resoluciones es una garantía judicial que forma parte de los derechos de debido proceso y tutela judicial efectiva, por lo que resulta fundamental para la adecuada defensa de las personas, por tanto, aquellos procedimientos de una sola instancia son contrarios a indicadas prerrogativas fundamentales.

Teniendo en cuenta lo hasta aquí desarrollado, el hecho de que la determinación que adopte la Secretaría de Gobierno campechana, relativa a confirmar, modificar o revocar la declaratoria de utilidad pública, no admita recurso administrativo alguno se opone francamente al derecho a recurrir un fallo y en consecuencia, vulnera el derecho al debido proceso.

Ello, en virtud de que, tal como se ha precisado, el derecho a recurrir un fallo integra las garantías judiciales del debido proceso, indispensable para que las personas puedan defender sus derechos cuando estimen han sido transgredidos con la emisión de la determinación, sentencia o fallo que derive del proceso del que se siga.

Por ende, esta Comisión Nacional considera que el carácter de inimpugnable de la resolución que confirme, modifique o revoque la declaratoria de utilidad pública transgrede el derecho al debido proceso de las personas que sean afectadas por dicha determinación.

Además, debe precisarse que el hecho de que la norma controvertida establezca que la resolución que confirme, modifique o revoque la declaratoria de utilidad pública sólo podrá controvertirse vía juicio de amparo, no significa que reconoce el derecho a recurrirla.

Lo anterior, porque el juicio de amparo no tiene el carácter de recurso, al no cumplir con los requisitos que debe tener un recurso, mediante el cual se revise una

---

<sup>35</sup> Cfr. Sentencia de acción de inconstitucionalidad 22/2009, dictada por el entonces Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 4 de marzo de 2010, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, pp.55-56.



sentencia, es decir, no es un recurso ordinario, sino que se trata de un juicio extraordinario de protección de derechos, pues las y los juzgadores de amparo se limitan a estudiar si un acto vulnera derechos humanos de las personas quejasas, mientras que un tribunal de apelación reasume su jurisdicción y revisa la totalidad del asunto como lo haría un juez de primera instancia. En consecuencia, el juicio de amparo no hace las veces de un recurso ordinario de apelación, sino que es un juicio que fue concebido para cumplir con otros fines y tener una función distinta<sup>36</sup>.

En esa tesitura, resulta evidente que el Congreso local al momento de diseñar la fracción VI del artículo 1 Bis de la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche inobservó el parámetro de regularidad constitucional relativo a garantizar el debido proceso, al establecer expresamente la imposibilidad de recurrir la determinación que confirme, modifique o revoque la declaratoria de utilidad pública, aun y cuando determinó que sólo podría impugnarse vía juicio de amparo, pues aludido juicio no ostenta la naturaleza de un recurso ordinario, por el contrario se trata de un juicio extraordinario que tutela derechos humanos.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta incuestionable que el órgano legislativo campechano privó a las personas que sean afectadas por la declaratoria de utilidad pública de un medio que efectivamente garantice el debido proceso, las garantías judiciales y el derecho a recurrir una resolución ante una instancia superior, pues explícitamente previó que no serán recurribles la resolución que emita la Secretaría de Gobierno local respecto a la citada declaratoria.

Así, al haberse expuesto las razones que demuestran los vicios de inconstitucionalidad en que incurren las fracciones III, IV, en la porción normativa "*En su caso*," y VI del artículo 1 Bis de la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche, se solicita a ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del orden jurídico campechano con el objeto de proteger los derechos humanos al debido proceso, garantías judiciales, de audiencia y a recurrir una resolución ante instancia superior; al no estar en armonía con el parámetro de regularidad constitucional.

---

<sup>36</sup> Véase la contradicción de tesis 190/2014, resuelta en Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de mayo de 2017, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, p. 29.

## **B) Invalidez de la porción normativa impugnada del último párrafo del artículo 1 Bis.**

Expuesto el parámetro de regularidad inconstitucionalidad en los apartados que anteceden, ahora nos centraremos en analizar la previsión contenida en el último párrafo del artículo 1 Bis de la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche.

Esta disposición fue adicionada al mencionado ordenamiento con la publicación del Decreto número 128 de fecha 05 de septiembre de 2025. Al respecto, vale la pena destacar en qué consistió este particular cambio normativo –al ser el precepto donde se ubica la porción normativa impugnada– por lo que es necesario transcribir su contenido:

***“Artículo 1 Bis.-** Para los casos de expropiación a los que se refiere el artículo 3 de la presente ley, la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Gobierno, emitirá la declaratoria de utilidad pública conforme a lo siguiente:*

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

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

***III.** Los interesados tendrán un plazo de cinco días hábiles a partir de la notificación o de la segunda publicación en el Periódico Oficial del Estado para manifestar ante la Secretaría de Gobierno lo que a su derecho convenga, y presentar las pruebas que estimen pertinentes.*

***IV.** En su caso, la autoridad citará a una audiencia para el desahogo de pruebas, misma que deberá verificarse dentro de los ocho días hábiles siguientes a la recepción de las manifestaciones a que se refiere la fracción anterior. Concluida dicha audiencia, se otorgará un plazo de tres días hábiles para presentar alegatos de manera escrita.*

***V.** Presentados los alegatos o transcurrido el plazo para ello sin que se presentaren, la autoridad contará con un plazo de diez días hábiles para confirmar, modificar o revocar la declaratoria de utilidad pública.*

***VI.** La resolución a que se refiere la fracción anterior no admitirá recurso administrativo alguno y solamente podrá ser impugnada a través del juicio de amparo.*

*VII. La persona titular del Poder Ejecutivo del Estado deberá decretar la expropiación a que se refiere el artículo 8 de esta Ley, dentro de los treinta días hábiles siguientes a que se haya dictado la resolución señalada en la fracción V de este artículo. En caso de no emitirse el decreto respectivo en el plazo antes mencionado, la declaratoria de utilidad pública quedará sin efectos.*

*En los casos a que se refieren las fracciones V y VIII del artículo 3 de esta ley, la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado hará la declaratoria de utilidad pública, decretará la expropiación y ordenará la ejecución inmediata de la misma, por lo que no serán aplicables lo dispuesto en las fracciones III a VII del presente artículo. Esta resolución no admitirá recurso administrativo alguno.*

En términos generales, el artículo transcrito regula lo atinente a la **declaratoria de utilidad pública** que emita el Poder Ejecutivo del Estado de Campeche tratándose de **expropiaciones** exclusivamente. Sobre este punto, vale la pena recordar que conforme al segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución Federal, la afectación al derecho de propiedad, mediante la institución jurídica de expropiación, **solo será válida cuando sea con motivo de una causa de utilidad pública** y a través de una **indemnización** en favor de la persona afectada.

Con ello se busca que la **propiedad privada se encuentre salvaguardada frente al interés de expropiación por parte del Estado**, por lo que la actuación de este último **está sujeta a dos elementos** que le exigen ejercer la afectación sólo cuando se actualiza una justificación y se realice una reparación al titular de la propiedad privada. Es decir, **la causa de utilidad pública** y la indemnización no son derechos humanos sino garantías de protección del derecho humano a la propiedad privada, frente al interés de expropiación por parte del Estado<sup>37</sup>.

A lo anterior se agrega la salvaguarda prevista en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece –además de las dos garantías que también se consagran el artículo 27 constitucional ya mencionadas– el que toda privación de la propiedad debe realizarse en las formas previstas en la ley.

Para efectos de este apartado, destacamos que la expropiación se sujeta a la causa de utilidad pública para ser válida en términos constitucionales. Ello se debe a que,

---

<sup>37</sup> Tesis aislada 1ª. CCLXXXVIII/2014 (10ª), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, agosto de 2014, p. 529, de rubro: “EXPROPIACIÓN. LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA Y LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA SON GARANTÍAS DE PROTECCIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2, PÁRRAFO SEGUNDO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y 21.2 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS).”

conforme a nuestro orden jurídico, los propietarios cuentan con salvaguardas para evitar que su patrimonio sea disminuido de manera arbitraria por parte de las autoridades estatales o afectado de forma injustificada o desmedida, entre ellas, la exigencia de que **toda privación de la propiedad debe realizarse por razones de utilidad pública o de interés social.**

Sobre el concepto de utilidad pública, ese Alto Tribunal ha establecido que es abstracto o relativo y, por ello, difícil de definir, en tanto que no es inmutable ni universal, sino que habrá de determinarse según el tiempo y el espacio, es decir, de acuerdo con las condiciones políticas, sociales y económicas que imperen en determinada época y lugar; de ahí que el Constituyente dejara al Congreso de la Unión y a las Legislaturas estatales la facultad de determinar en la ley las causas de utilidad pública que sustenten el acto expropiatorio, dentro de sus respectivas jurisdicciones, siempre y cuando tales causas se justifiquen en el bien común, pues sólo en ese supuesto debe sacrificarse el derecho fundamental de propiedad privada<sup>38</sup>.

Asimismo, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que el concepto de utilidad pública no debe ser restringido, sino amplio, a fin de que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas, y, por ello, genéricamente comprende tres causas: a) **La pública** propiamente dicha, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) **La social**, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediatamente a toda la colectividad; y, c) **La nacional**, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional<sup>39</sup>.

Aclarado lo anterior, es factible advertir que la declaratoria de utilidad de pública que emita el ejecutivo de la entidad no equivale a una declaratoria de la expropiación propiamente dicha, sino que se emite con el fin de justificar el acto de expropiación, por lo tanto, corresponde a una etapa inicial del procedimiento expropiatorio.

En ese orden de ideas, por determinación del Congreso de Campeche, se adicionó el artículo 1 Bis a la Ley impugnada con el fin de regular aspectos importantes de la

---

<sup>38</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 65/2022 dictada por el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 06 de junio de 2023, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

<sup>39</sup> *Ídem*.

declaratoria de utilidad pública que emita la autoridad ejecutiva, bajo las siguientes condiciones:

|                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Acreditamiento</b>                                              | Se indica que la causa de utilidad pública se acreditará con base en los dictámenes correspondientes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Publicación y notificación</b>                                  | <p>La declaratoria de utilidad pública se publicará en el Periódico Oficial del Estado y se notificará personalmente a los titulares de los bienes y derechos que resultarían afectados.</p> <p>En caso de ignorarse quiénes son los titulares, o bien su domicilio o localización, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación de la declaratoria en el Periódico Oficial del Estado, misma que deberá realizarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la primera publicación.</p> |
| <b>Oportunidad de formular manifestaciones y presentar pruebas</b> | Los interesados tendrán un plazo de cinco días hábiles a partir de la notificación o de la segunda publicación en el Periódico Oficial del Estado para manifestar ante la Secretaría de Gobierno lo que a su derecho convenga, y presentar las pruebas que estimen pertinentes.                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Audiencia</b>                                                   | En su caso, la autoridad citará a una audiencia para el desahogo de pruebas, que deberá verificarse dentro de los ocho días hábiles siguientes a la recepción de las manifestaciones antes mencionadas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Alegatos</b>                                                    | Concluida la audiencia, se otorgará un plazo de tres días hábiles para presentar alegatos de manera escrita.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Plazo de determinación</b>                                      | La autoridad contará con un plazo de diez días hábiles para confirmar, modificar o revocar la declaratoria de utilidad pública.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Inimpugnabilidad mediante recurso ordinario de defensa</b>      | La resolución no admitirá recurso administrativo alguno y solamente podrá ser impugnada a través del juicio de amparo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

**Decreto expropiatorio**

La persona titular del Poder Ejecutivo del Estado deberá decretar la expropiación dentro de los treinta días hábiles siguientes a que se haya dictado la resolución señalada anteriormente.

En caso de no emitirse el decreto respectivo en el plazo antes mencionado, la declaratoria de utilidad pública quedará sin efectos.

De lo anterior se puede desprender que se introdujo en la ley la oportunidad a las personas afectadas de alegar lo que a su derecho convenga frente a autoridad competente y ofrecer pruebas, una vez que sean notificados de la declaratoria de utilidad pública.

Ese es el contexto normativo en el que se encuentra inmersa la porción normativa cuestionada en este apartado, a saber, que brinda a las personas titulares de bienes y derechos afectados por la declaratoria de utilidad pública la potestad de cuestionarla y ofrecer las pruebas que estime pertinentes.

Empero, el último párrafo de la citada disposición adiciona una salvedad que a continuación se reproduce en sus términos: *“En los casos a que se refieren las fracciones V y VIII del artículo 3 de esta ley, la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado hará la declaratoria de utilidad pública, decretará la expropiación y ordenará la ejecución inmediata de la misma, por lo que no serán aplicables lo dispuesto en las fracciones III a VII del presente artículo. Esta resolución no admitirá recurso administrativo alguno.”*

Entonces, para comprender el sentido de la indicada excepción, debemos traer a colación el contenido de las fracciones del artículo 3° de la misma Ley a las que remite:

---

*“Artículo 3.- Se consideran causas de utilidad pública para efectos de expropiación:*

*(...)*

*V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y el deber de impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades públicas;*

*(...)*



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

(...)”.

Como podemos observar, cuando se trata de las hipótesis previstas en las fracciones V y VIII del artículo 3º de Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche, no serán aplicables las reglas establecidas en las diversas fracciones III a VII del artículo 1 Bis del mismo ordenamiento, estas son, las previsiones atinentes a revisar la Declaratoria de Utilidad Pública.

En ese sentido, las personas titulares afectadas en sus bienes no podrían manifestar lo que a su derecho convenga ante la Secretaría de Gobierno, ni presentar las pruebas correspondientes; tampoco será exigible la celebración de una audiencia ni existe la oportunidad de presentar alegatos, por lo que no hay manera de que la autoridad competente se pronuncie sobre si se conforma, modifica o revoca la declaratoria de utilidad pública, ya que está no podrá ser revisada administrativamente.

A mayor abundamiento, el último párrafo del artículo 1 Bis no sólo limita la posibilidad de cuestionar la emisión de la declaratoria de utilidad pública mediante el procedimiento administrativo a que se refieren específicamente sus fracciones III a VII, sino que expresamente señala que cuando se actualice algunas de las causas de utilidad pública a que se refieren las fracciones V y VII del artículo 3 de la propia Ley, **no solo se emitirá la declaratoria de utilidad pública, sino que se decretará la expropiación y se ordenará la ejecución inmediata de la misma.**

En otras palabras, tratándose de dos causas de utilidad pública (aludidas en las fracciones V y VII del artículo 3º), el Poder Ejecutivo está autorizado a **emitir la declaratoria de utilidad pública, decretar la expropiación y ordenar su ejecución inmediata en un solo acto.** Éste **no podrá ser impugnado mediante ningún recurso administrativo**, por así disponerlo expresamente la parte final del artículo 1 Bis impugnado, de modo que sería improcedente el recurso de revocación a que se refiere el Capítulo VII de la propia ley.

Como es evidente, el último párrafo del artículo 1 Bis de la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche alude a casos que el legislador calificó de *urgentes e inaplazables*, en los que la declaratoria respectiva de utilidad pública y de expropiación, así como la ocupación, se dictan de forma conjunta e inmediata.

Sin embargo, la última parte del precepto anula toda posibilidad de que la defensa del gobernado se otorgue **no sólo antes de ejecutar la expropiación**, sino también **después de haberse realizado el acto**, esto es, con posterioridad a la ocupación del bien expropiado, lo que a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos es contrario a la garantía de audiencia que consagra la Constitución Federal en su artículo 14.

Tal como ha quedado explicado, el último párrafo del artículo 1 Bis de la Ley alude a casos específicos en los que se emiten la declaratoria de utilidad pública, la de expropiación y se ordena la ocupación del bien, sin que proceda recurso alguno frente a tales actos. Por ende, es evidente que la disposición no refiere a una privación provisional del bien del que se trate, sino que supone un momento en el que la autoridad ya privó y ocupó la propiedad de un particular de forma definitiva.

Por tales motivos se afirma que estamos en presencia de un evidente **acto privativo** de propiedades, posesiones y derechos, y no de molestia, por lo que en términos del artículo 14, segundo párrafo, constitucional, dicho acto debió realizarse, por regla general, **mediante un procedimiento dirigido a escuchar previamente al afectado, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento**.

Para sustentar lo anterior, es menester detenernos para explicar que la Constitución General de la República distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia:

- En cuanto a actos privativos, se trata de aquellos que producen **como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado**. Por ello, son autorizados solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14<sup>40</sup>.
- En cambio, a los **actos de molestia**, aunque pueden 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. En este supuesto, deben seguirse las reglas del artículo 16<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Cfr. la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 98/2021, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 23 de marzo de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, párr. 331.

<sup>41</sup> *Ibidem*, párr. 332.

La jurisprudencia de ese Alto Tribunal ha sostenido que 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 en el artículo 14 de la Constitución Política del país, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el diverso artículo 16 Constitucional exige<sup>42</sup>.

De tal forma que, para efectuar esa distinción, debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, lo que quiere decir, **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>43</sup>.

Acorde con lo anterior, es claro que la hipótesis normativa a que se refiere el último párrafo del artículo 1 Bis **es un acto privativo de un bien por su propia naturaleza**, porque regula lo atinente a la expropiación y ocupación inmediata del bien tratándose de casos de presunta urgencia o premura, puesto que precisamente se entiende que la *expropiación* es el procedimiento de derecho público en que el Estado adquiere, de forma unilateral, bienes de los particulares para el cumplimiento de un fin de utilidad pública y mediante el pago de una indemnización<sup>44</sup>.

Esa característica, por consecuencia, exige que en la especie se sigan las pautas constitucionales contenidas en el artículo 14 de la Ley Suprema por virtud de la garantía de audiencia que establece. Recordemos que como se indicó en un apartado previo, la garantía de audiencia es el derecho que todos los gobernados tienen **para ser oídos** y para poder defenderse con anterioridad a que sean privados de sus bienes, es decir, es la oportunidad para rendir pruebas y formular alegatos en aquellos casos en que se comprometa su libertad, sus propiedades, sus posesiones o sus derechos<sup>45</sup>.

En ese orden, ese derecho se traduce en una **obligación para el Estado de abstenerse** de cometer actos que **limiten o restrinjan** determinados bienes **sin que se satisfaga esa garantía**, con excepción de las salvedades que establezcan la propia Constitución

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, párr. 333.

<sup>43</sup> *Ibidem*, párr. 334.

<sup>44</sup> Artículo 2, inciso a), de la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche.

<sup>45</sup> *Cfr.* la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 98/2021, *Óp. Cit.*, párr. 325.

Política del país y la jurisprudencia<sup>46</sup>. Esta obligación abarca para las autoridades garantizar que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento", siendo estas las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que se traducen medularmente en los siguientes requisitos:

- a. La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- b. La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- c. La oportunidad de alegar;
- d. El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas<sup>47</sup>.
- e. Derecho a impugnar la sentencia<sup>48</sup>.

De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es **evitar la indefensión del afectado**.

Contrario al paradigma constitucional antes expuesto, frente al escenario descrito en el último párrafo del artículo 1 Bis de la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche, **no procede ningún mecanismo ordinario de defensa a favor del afectado, pese a que se trata de actos que, en efecto, privan definitivamente al gobernado de los derechos de uso, goce o disfrute de su propiedad de manera definitiva y no provisional.**

Se insiste: tratándose de actos privativos como lo es la expropiación, debe garantizarse la audiencia del afectado y respetado el derecho a una defensa efectiva por ser un mandato expreso de la Constitución Federal en términos de su artículo 14, que no se contrapone a lo dispuesto en el artículo 27, pues éste no establece que la expropiación sea una excepción a dichas garantías.

---

<sup>46</sup> *Ibidem*, párr. 326.

<sup>47</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 47/95 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional-común, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, de rubro: "**FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.**"

<sup>48</sup> Tesis de aislada 1a. LXXVI/2005 de la entonces Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia común, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, agosto de 2005, p. 299, de rubro: "**PRINCIPIO DE IMPUGNACIÓN DE LAS SENTENCIAS. CONSTITUYE UNA DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO.**"

Tal es así que la propia Ley impugnada otorga a las personas afectadas la posibilidad de 1) pronunciarse ante la autoridad administrativa competente sobre la declaratoria de utilidad pública (que se regula en las fracciones que conforma el propio artículo 1 Bis), así como 2) promover un recurso de revocación en contra del decreto del Ejecutivo que declare la expropiación (artículos 52 a 59).

Pero tratándose de las fracciones V y VIII del artículo 3° de la misma Ley, que definen supuestos de utilidad pública, **no existe ninguna posibilidad de recurrir la determinación del acto expropiatorio**, dejando a la persona afectada inaudita frente a la afectación más intensa a su derecho de propiedad.

Para esta Comisión Nacional es inconcuso que el parámetro de regularidad constitucional exige que frente a la expropiación el gobernado afectado tenga la garantía de que será escuchado.

Así, se estima que por regla general para que la defensa sea adecuada y efectiva, debe **ser previa**, a fin de garantizar eficazmente los bienes constitucionalmente protegidos a través del mencionado artículo 14; tomando en cuenta 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>49</sup>.

Por su parte, también pueden existir casos en que, derivado de la urgencia o de una necesidad específicamente apremiante, no sea posible para el Estado garantizar la defensa y audiencia de forma previa a la emisión del decreto correspondiente. No obstante, esta sola circunstancia **no exime** a la autoridad de respetar la garantía de audiencia establecida en el multirreferido artículo 14 constitucional, pues ante estos casos verdaderamente excepcionales, debe respetarse la defensa del gobernado después de la ejecución de ese acto privativo y antes de que el Estado disponga

---

<sup>49</sup> Cfr. la tesis de jurisprudencia 2a./J. 124/2006 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 278, de rubro: “**EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEBE RESPETARSE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DEL DECRETO RELATIVO.**”



definitivamente de la propiedad, en virtud del carácter urgente e inaplazable de esa medida.

Como podemos ver, no existe justificación constitucional que sustente medidas como la impugnada, que despojan **por completo** de toda posibilidad de defensa a las personas cuya propiedad se vea afectada por el acto expropiatorio. Sobre esa base, resulta claramente inconstitucional que el artículo 1 Bis de la Ley combatida de Campeche establezca que, tratándose de las fracciones V y VIII del diverso artículo 3º, el Ejecutivo local emitirá la declaratoria de utilidad pública, decretará la expropiación y ordenará la ejecución en un único acto, sin que tal determinación pueda ser examinada por ningún medio de revisión de naturaleza administrativa, por así disponerlo expresamente el ordenamiento impugnado.

Para este Organismo Autónomo es importante advertir que estamos en presencia de un acto de autoridad que afecta intensamente el derecho de propiedad de los habitantes de Campeche que, además, desconoce su derecho de previa audiencia.

En esa virtud, **no existe equilibrio** alguno entre el interés del Estado de satisfacer necesidades públicas concretas y la salvaguarda de los derechos a la propiedad y de audiencia de los gobernados, dado que tratándose los supuestos descritos en las fracciones V y VIII del artículo 3º de la Ley, no es posible que la persona se defienda ni antes ni después de la expropiación.

Esta situación deja en total estado de indefensión a los gobernados que se vean afectados por las declaratorias de utilidad pública y de expropiación, así como de la ocupación inmediata del bien, cuando se trate de las causas de utilidad pública a que se refieren las fracciones V y VIII del artículo 3 de la misma Ley, porque serán privados de sus propiedades sin posibilidad de que se recuperen esos bienes al haber sido de objeto de la privación, ya que no se les brinda ninguna posibilidad de demostrar que tales actos fueron emitidos de manera arbitraria e injustificada.

A diferencia de otras legislaciones en la materia<sup>50</sup>, el legislador del estado de Campeche distinguió las causas de utilidad pública atendiendo al tipo de limitación al derecho de propiedad de que se trate. Así, tratándose de la expropiación, las

---

<sup>50</sup> Por ejemplo, en la Ley de Expropiación, la Ley de Expropiación para el Estado de Puebla y la Ley de Expropiación para el Estado de Sonora, entre otras, las causas de utilidad pública son las mismas para el caso de la expropiación, ocupación temporal o limitaciones de dominio.



causas de utilidad pública se encuentran en el artículo 3º, las relativas a la ocupación temporal se precisan en el numeral 4, mientras que las atinentes a la servidumbre administrativa en el artículo 5 y, finalmente, las limitaciones de dominio se enlistan en el diverso numeral 6 de la propia Ley combatida.

Por tanto, cada modalidad de limitación de dominio se sujeta a sus propias causas de utilidad pública, por lo que es claro que aquellas causas de utilidad pública que sustenten la **expropiación** obedecerán siempre a actos privativos del derecho de propiedad; mientras que las restantes (ocupación temporal, servidumbre administrativa o limitaciones de dominio) suponen actos de molestia por su naturaleza provisional.

En ese orden de ideas, el legislador determinó que para hacer frente, de manera inmediata, a las necesidades públicas y sociales derivadas de i) *la satisfacción de necesidades colectivas en caso de trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y el deber de impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades públicas*<sup>51</sup>, y ii) *la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación*<sup>52</sup>, **solo procedente la expropiación** y ninguna otra modalidad de limitación al derecho de propiedad (ocupaciones temporales, servidumbres administrativas y limitaciones de dominio de bienes particulares).

Atento a lo anterior, se insiste, es innegable que el último párrafo del artículo 1 Bis de la Ley de Expropiación y Demas Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche se refiere **no** a una ocupación provisional ni a alguna otra medida temporal impuesta a la propiedad privada, sino a la **consumación inmediata del acto expropiatorio** en el que el Estado dispone definitivamente del bien por estimar que subsiste alguna situación de urgencia o premura que le obliga a actuar en determinado sentido.

Ello evidencia la desprotección en que se deja a la persona afectada con dicho acto privativo, que no tendrá ninguna oportunidad de ser escuchada en un procedimiento en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

---

<sup>51</sup> Fracción V del artículo 3º de la Ley de Expropiación y Demas Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche.

<sup>52</sup> Fracción VIII del artículo 3º de la Ley de Expropiación y Demas Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche.

Lo anterior debe valorarse tomando en cuenta que el artículo 27, leído en forma conjunta con el artículo 14 –ambos de la Constitución Federal–, garantiza a los gobernados que **a)** las autoridades expropiatorias deben invocar alguna causa de utilidad pública para expropiar, y **b)** hecho lo anterior, deben acreditar dicha causa en cada caso concreto de que se trate. En tal sentido, el acto la declaratoria de utilidad pública no debe basarse en una simple aseveración de la autoridad expropiante, sino que ésta tiene la obligación de demostrar y justificar que tal causa opera en cada situación concreta en relación con la cual se expida o haya expedido el decreto correspondiente. Consecuentemente, toda causa de utilidad pública debe ser concreta, específica y operar o registrarse en la realidad: la causa debe ser objetiva y real<sup>53</sup>.

De no ser de esta manera la persona afectada –por así disponerlo la Constitución Federal– debe tener la oportunidad de alegarlo ante las autoridades correspondientes, máxime tomando en cuenta que las hipótesis comprendidas en las fracciones V y VIII del artículo 3º –que exentan la garantía de audiencia por textualmente establecerse que *no admitirán recurso administrativo alguno*– se encuentran redactadas de tal forma que generan dudas sobre sus alcances e implicaciones<sup>54</sup>, por lo que al menos el sistema normativo en la materia del estado de Campeche debería reconocer el derecho de audiencia a las personas para cuestionar la necesidad de la expropiación.

En suma, ha quedado evidenciado que el sistema normativo impugnado, si bien permite la emisión de actos privativos dirigidos a atender de manera inmediata los intereses públicos o sociales urgentes a que se refieren las fracciones V y VIII del artículo 3º, hace nugatoria la garantía de audiencia impidiendo a la persona afectada

---

<sup>53</sup> Cfr. Sentencia dictada en el expediente Varios 2/2006-SS, solicitud de modificación de jurisprudencia, resuelto por la entonces Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 18 de agosto de 2006, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, p. 102.

<sup>54</sup> Es importante aclarar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos no impugna directamente estas fracciones del artículo 3º –así como otras contenidas en el mismo numeral– debido a que no fueron modificadas mediante el Decreto número 128 publicado el 5 de septiembre de 2025, siendo que incluso han permanecido intocadas desde la expedición del ordenamiento cuestionado el 15 de enero de 1981, por lo que no existe nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado mediante esta acción de inconstitucionalidad.

Sin embargo, derivado de este análisis, se estima que varias causas de utilidad pública previstas en el cuerpo legal cuestionado resultan demasiado ambiguas y poco claras, lo que puede dejar en un estado de incertidumbre a las personas habitantes de la entidad.

Tomando en cuenta lo anterior, esta Comisión accionante hace una breve mención a esa consideración con la finalidad de que ese Alto Tribunal advierta la importancia de que se garantice el derecho de audiencia a las personas que puedan verse afectadas con la expropiación.

defenderse en un procedimiento tanto de forma previa como posterior al acto expropiatorio, dejándolo desprotegido ante la privación del bien en cuestión.

En conclusión, se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la invalidez de la porción normativa *“Esta resolución no admitirá recurso administrativo alguno”*, contenida en el último párrafo del artículo 1 Bis de la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche, por resultar frontalmente contraria al parámetro de regularidad constitucional.

## **2. Indebida indemnización de la propiedad privada.**

En este apartado se hará evidente que el artículo 44, en la porción normativa controvertida, de la Ley de Expropiación de y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche, vulnera el derecho a la justa indemnización.

Para demostrar la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, en primer lugar, se expondrá el contenido del derecho a la justa indemnización, para proseguir con las consideraciones que demuestran el vicio de inconstitucionalidad en que incurre, al no ser congruente con lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ni con los criterios de jurisprudencia emitidos por ese Alto Tribunal al interpretar la Constitución Federal.

En principio, sirve recordarse que el derecho de propiedad privada no es absoluto, pues admite limitaciones y restricciones, por ejemplo, el estado puede expropiar bienes de particulares **por causa de utilidad pública y mediante indemnización**, en términos del artículo 27, párrafos primero y segundo, y fracción VI, párrafos primero y segundo, de la Constitución Federal, y del artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Dicho de otro modo, el Estado puede privar a sus gobernados de su propiedad privada por medio del procedimiento de expropiación, mientras ello se encuentre justificado en alguna **causa de utilidad pública y mediante indemnización**, siendo estos los requisitos indispensables para su procedencia.

Así, las exigencias señaladas constituyen **garantías de protección al derecho de propiedad privada**, pues tienen la finalidad de asegurar que la expropiación no se

realice arbitrariamente ni con afectaciones injustificadas o desmedidas al patrimonio del gobernado<sup>55</sup>.

En ese sentido, si alguno de esos requisitos no se satisface la expropiación resultará violatoria del derecho de propiedad, ya que las causas de **utilidad pública** son hipótesis previstas en ley, bajo las cuales el estado tiene que justificar que su proyecto se encuentra enfocado en cubrir las necesidades de la colectividad para maximizar el bienestar de la población, como puede ser la prestación de servicios públicos o la conservación de lugares representativos de la cultura nacional, entre otros.

**Por su parte, la justa indemnización** es el pago económico que debe efectuar el Estado al gobernado para resarcir el daño causado a los particulares que se vieron afectados por la expropiación de su bien o bienes.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el pago de una indemnización constituye un principio general del derecho internacional, el cual deriva de la necesidad de buscar un equilibrio entre el interés general y el del propietario por la expropiación del bien particular, enfatizando que para que sea justa **debe ser integral, pronta y adecuada**.<sup>56</sup>

También precisó que la **“justa indemnización”**, en términos del artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, **se encuentra satisfecha cuando se toma como referencia el valor comercial** del bien objeto de la expropiación anterior a la declaratoria de utilidad pública de éste, y atendiendo al justo equilibrio entre el interés general y el particular.<sup>57</sup>

En la Constitución Federal, el artículo 27, fracción VI, párrafo segundo, establece que la indemnización **se calculará con base en la cantidad que sobre el bien inmueble figure en las oficinas catastrales o recaudadoras**, señalando que el exceso o la disminución del valor por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la

---

<sup>55</sup> Véase la sentencia del amparo en revisión 1174/2017, dictada por la entonces Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 9 de mayo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, p. 35.

<sup>56</sup> Cfr. Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador, Sentencia, excepción preliminar y fondo, 6 de mayo de 2008, párr. 96.

<sup>57</sup> *Ibidem*, párr. 98.

fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial<sup>58</sup>.

No obstante, la Suprema Corte de nuestro país, como máxima intérprete de la Constitución ha determinado que el valor a tomar en cuenta para el cálculo de la indemnización del bien debe ser **el comercial**, lo anterior porque al interpretar el artículo 1º de la Constitución Federal ha señalado que los derechos humanos que forman parte del parámetro de regularidad constitucional no se relacionan en términos jerárquicos, por lo que debe aplicarse la norma que más favorezca a la persona.<sup>59</sup>

Es decir, el **principio pro persona** se debe entender como el hecho de que el artículo 27 constitucional, **protege el derecho humano a la propiedad privada y a la indemnización de la cosa expropiada de forma completa y justa, en su valor real.**

En ese sentido, si el artículo 21.2 de la Convención Americana resulta más protector del derecho a la justa indemnización, entonces para la determinación del monto a pagar se debe tomar como **referencia el valor comercial.**

También señaló que para que la indemnización conlleve una reparación integral, el pago no debe ser excesivo de manera que genere un enriquecimiento ni debe ser inferior, pues ello provocaría el empobrecimiento del sujeto.

---

<sup>58</sup> “**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por **causa de utilidad pública y mediante indemnización.** I. a V. (...)

VI. Las entidades federativas, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de las entidades federativas 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 a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.”

<sup>59</sup> Véase la sentencia del amparo en revisión 16/2019, dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 3 de abril de 2019, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., pág. 82.



La extinta Segunda Sala de esa Suprema Corte indicó que de considerar que el pago de la indemnización no se debe hacer con base en el valor catastral o el fiscal, ello permitiría un trato asimétrico y diferenciado en nuestro sistema jurídico mexicano, ya que conforme al Tratado de Libre Comercio de América del Norte establecía que la indemnización a inversionistas extranjeros debe hacerse conforme al valor comercial por ello lo procedente es que el pago se calcule con base en el valor comercial del bien.<sup>60</sup>

Adicionalmente resaltó que la indemnización debe pagarse en una temporalidad breve y lo antes posible a partir de que se realiza la expropiación.

De lo anterior, es posible afirmar que **el derecho a la justa indemnización** implica que **la cantidad a pagar debe ser fijada atendiendo al valor comercial**, y no al fiscal o catastral, además debe pagarse en un plazo breve.

Expuestos los alcances del derecho a una justa indemnización conforme a la jurisprudencia nacional e internacional, nos enfocaremos a analizar la norma objeto de impugnación, por lo que a continuación se transcribe en sus términos:

*“Artículo 44.- El avalúo que se realice para fijar el monto de la indemnización correspondiente deberá considerar el valor comercial del bien en cuestión, tomando como base el valor previsto en la última transacción, debiéndose considerar en su caso, la inflación correspondiente. En el caso de bienes inmuebles, el monto de la indemnización no podrá ser inferior al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.” [Énfasis añadido]*

Atento al contenido de la disposición reproducida, podemos advertir que fija las reglas aplicables para determinar el monto de la indemnización por la expropiación, ocupación temporal, servidumbre administrativa o limitación de los derechos de dominio que se regulan en la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche. De acuerdo con lo que textualmente dispone, podemos desprender las siguientes previsiones normativas:

- a) El avalúo debe considerar el valor comercial del bien en cuestión.
- b) Debe tomar como base el valor previsto en la última transacción.

---

<sup>60</sup> Véase la sentencia del amparo en revisión 1174/2017, dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 9 de mayo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, pág. 42.



- c) En su caso se deberá considerar la inflación correspondiente.
- d) En caso de bienes inmuebles, el monto de la indemnización no deberá ser inferior al valor fiscal.

A juicio de esta Comisión Nacional, el artículo 44 de la Ley reclamada contiene fragmentos normativos que atentan contra los artículos 1º y 27 de la Constitución General, así como 21, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, según los cuales la indemnización debe atender al valor comercial del bien correspondiente.

De una lectura atenta del contenido normativo tildado de inconstitucional, es plausible afirmar que se encuentra diseñado de tal manera que la indemnización pueda no atender al valor comercial del bien de que se trate, por la interpretación que puede darse a ciertas porciones normativas.

En primer lugar, no se pierde de vista que el artículo 44 de la Ley expresamente establece que *[e]l avalúo que se realice para fijar el monto de la indemnización correspondiente deberá considerar el valor comercial del bien en cuestión*, lo que en apariencia puede resultar compatible con el parámetro de regularidad constitucional antes descrito.

Sin embargo, la referencia establecida de que se deberá tomar como *base el valor previsto en la última transacción*, tiene implicaciones que perjudican al propietario afectado por la emisión de alguna de las modalidades de limitación al derecho de propiedad que se regulan en la Ley del estado de Campeche combatida, a saber:

- La aplicación de esta previsión permite que el propietario no reciba la indemnización correspondiente **al valor real y actual del bien que corresponda**.
- Lo anterior significa que, aunque se tome en cuenta para el avalúo el *valor comercial* del bien, este corresponderá al momento en que la persona adquirió el bien, lo que se traduce en que el valor no estará actualizado al momento en que se ejecute el acto unilateral del Estado, tendente a limitar su propiedad.

Como se puede colegir, la norma aparenta respetar el estándar convencional en la materia al aludir que el avalúo debe considerar el valor comercial del bien, no

obstante, limita la efectividad del derecho a una justa indemnización pues para que ésta sea adecuada en casos de expropiación y otras limitaciones al derecho de propiedad, se **debe tomar como referencia el valor comercial del bien anterior a la declaratoria de utilidad pública de éste, y atendiendo el justo equilibrio entre el interés general y el interés particular**<sup>61</sup>.

Lo anterior implica que el valor comercial que debe tomarse en cuenta para el cálculo de la indemnización es el que tiene al momento de emitirse el acto privativo o limitativo de la propiedad, esto es, en la época en que fue afectado.

Ese Alto Tribunal ha definido en diversos asuntos relacionados con el cumplimiento sustituto en sentencias de amparo en que exista la afectación de un bien –que pueden resultar ilustrativos para evidenciar la inconstitucionalidad alegada en este asunto– que para cuantificar los daños y perjuicios, **debe estarse al mecanismo de actualización que permite conocer el valor de los bienes o de operaciones que por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país han variado**, previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta<sup>62</sup>.

Al respecto, la Ley de Impuesto sobre la Renta establece lo siguiente:

*“Artículo 6. Cuando esta Ley prevenga el ajuste o la actualización de los valores de bienes o de operaciones, que por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país han variado, se estará a lo siguiente:*

---

<sup>61</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador, *Óp. Cit.*, párr. 98.

<sup>62</sup> Véase la tesis aislada P. XXIV/2004 de la entonces Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, mayo de 2004, p. 146, de rubro: **“SENTENCIAS DE AMPARO. EN EL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS COMO CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE AQUÉLLAS, EL VALOR COMERCIAL DE LOS BIENES INMUEBLES ES EL ADECUADO PARA FIJAR SU CUANTÍA.”**

Tesis aislada P. XXIII/2004 del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, mayo de 2004, p. 151, de rubro: **“SENTENCIAS DE AMPARO. PARA EFECTOS DE SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO, EL VALOR COMERCIAL DE UN TERRENO EN LA ÉPOCA EN QUE DEBIÓ DECRETARSE SU DEVOLUCIÓN, DEBE INCLUIR EL FACTOR DE ACTUALIZACIÓN QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 7o., FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.”**

Tesis de jurisprudencia 1a./J. 112/2022 (11a.) de la entonces Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Undécima Época, publicada en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 16, agosto de 2022, Tomo III, p. 2454 de rubro: **“CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO. EL VALOR QUE DEBE CONSIDERARSE PARA LA INDEMNIZACIÓN POR LA AFECTACIÓN A UN BIEN INMUEBLE, ES EL VALOR COMERCIAL QUE TENÍA EN LA FECHA DE AFECTACIÓN, EL CUAL DEBE ACTUALIZARSE HASTA LA FECHA DE PAGO.”**

*I. Para calcular la modificación en el valor de los bienes o de las operaciones, en un periodo, se utilizará el factor de ajuste que corresponda conforme a lo siguiente:*

*a) Cuando el periodo sea de un mes, se utilizará el factor de ajuste mensual que se obtendrá restando la unidad del cociente que resulte de dividir el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de que se trate, entre el mencionado índice del mes inmediato anterior.*

*b) Cuando el periodo sea mayor de un mes se utilizará el factor de ajuste que se obtendrá restando la unidad del cociente que resulte de dividir el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes más reciente del periodo, entre el citado índice correspondiente al mes más antiguo de dicho periodo.*

*II. Para determinar el valor de un bien o de una operación al término de un periodo, se utilizará el factor de actualización que se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes más reciente del periodo, entre el citado índice correspondiente al mes más antiguo de dicho periodo."*

Si bien lo anterior resulta aplicable tratándose del cumplimiento de sentencias en las que se requiere determinar la actualización del valor de indemnización, lo cierto es que por mayoría de razón debe existir en casos de expropiación una correcta cuantificación del valor comercial de los bienes desde el momento que sufren una limitación, como las reguladas en la Ley impugnada en este asunto, lo que supone la determinación real del valor de bien al momento de su expropiación, ocupación temporal, servidumbre administrativa o limitación de los derechos de dominio; esto es, el valor de mercado del inmueble, que de suyo ya se encuentra afectado por la inflación. Es por ello que en el criterio jurisprudencial referido *supra* se permita la actualización de valor comercial con apoyo en la Ley del Impuesto sobre la Renta, porque el valor comercial de un inmueble, además de depender de sus características físicas, depende del mercado, de sus variantes<sup>63</sup>.

Es por tal particularidad que –se insiste– cuando se habla del valor comercial de los inmuebles, este refiere al supuesto de una transacción libre en el mercado, es decir, que se condiciona por variables económicas presentes en un momento determinado.

Sobre esas bases, la valuación comercial de un bien por concepto de expropiación, ocupación temporal, servidumbre administrativa o limitación de los derechos de dominio que regula la Ley impugnada del estado de Campeche debe hacerse atendiendo al momento a partir de que se constituyó el derecho a recibir el pago de

---

<sup>63</sup> Cfr. Recurso de queja 59/2017 resuelto por la entonces Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 11 de abril de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, pág. 64.

la indemnización, o dicho en otras palabras, cuando se emite el acto de limitación de propiedad.

De considerar la posibilidad de que la interpretación de la norma combatida se restrinja al valor comercial pero correspondiente a *la última transacción* efectuada sobre el bien, equivale a un entendimiento equívoco del derecho a la justa indemnización construido desde los precedentes de ese Alto Tribunal y de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, en los que se ha evidenciado la necesidad de buscar un equilibrio entre el interés general y el del propietario, a fin de vulnerar en la menor medida el derecho a la propiedad de la persona propietaria de los bienes objeto de la restricción.

Por tanto, se estima que la vigencia de la porción normativa “*tomando como base el valor previsto en la última transacción*” puede resultar contraria al parámetro de regularidad constitucional en la medida de que al aplicarse la indemnización no responda al valor comercial del bien objeto de la expropiación inmediatamente anterior a la declaratoria de utilidad pública que se dicte sobre aquél, sino que pueda ser tasado tomando en cuenta un valor desactualizado y alejado de su valor actual y presente en el mercado.

Ligado con lo anterior, el fragmento normativo “*debiéndose considerar en su caso, la inflación correspondiente*”, parece conceder arbitrio al valuador del bien de considerar o no la inflación para justipreciarlo, lo cual no resulta congruente con la naturaleza de la valuación comercial de los bienes, debido a que la “valuación comercial” de un bien obliga a considerar la inflación, siendo este el aumento generalizado y sostenido de los precios de bienes y servicios en un país, por lo que también se estima que debe declararse su invalidez.

En suma, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, debe expulsarse del sistema jurídico de la entidad la porción normativa “*tomando como base el valor previsto en la última transacción, debiéndose considerar en su caso, la inflación correspondiente*”, contenida en el artículo 44 de la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche, porque no es compatible con el derecho a una justa indemnización reconocido por el orden constitucional mexicano.

De esta manera, el artículo cuestionado debería leerse de esta manera:

*Artículo 44.- El avalúo que se realice para fijar el monto de la indemnización correspondiente deberá considerar el valor comercial del bien en cuestión, ~~tomando como base el valor previsto en la última transacción, debiéndose considerar en su caso, la inflación correspondiente.~~ En el caso de bienes inmuebles, el monto de la indemnización no podrá ser inferior al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.*

En ese entendido, la norma debe entenderse en el sentido de que para fijar el monto de la indemnización se debe considerar en todos los casos el valor comercial del bien en sentido amplio; en la inteligencia de que la última parte de la disposición que señala que en los casos de inmuebles, *el monto de la indemnización no podrá ser inferior al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras*, se entiende como un tope mínimo del monto que se establezca, más no como base sobre la cual se fija la indemnización.

Así, al haberse evidenciado el vicio de inconstitucionalidad en que incurre la porción normativa controvertida del artículo 44 de la Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche, se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación la expulse del orden jurídico de esa entidad.

## **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones normativas impugnadas, por lo que se solicita atentamente que, de ser declaradas inválidas, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

# *Defendamos al Pueblo*

## **ANEXOS**

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a Ma. del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en

la sociedad mexicana respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de las normas impugnadas. (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

**PRIMERO.** Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

**TERCERO.** Tener por designada como delegada y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declare fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.



**SEXTO.** En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.

**PROTESTO LO NECESARIO**



**MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA  
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**CNDH**  
**M É X I C O**

**CVA**

*Defendemos al Pueblo*