

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**MÉTODO PARA DETERMINAR EL VALOR BASE PARA  
INDEMNIZACIÓN POR EXPROPIACIÓN DE TERRENOS  
URBANOS. EL CASO SANTA ÚRSULA COAPA.**

**SALVADOR RAFAEL AGUIRRE MARTÍNEZ**

**CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS DE POSGRADO**

**FACULTAD DE ARQUITECTURA. UNAM**



**2010**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**Método para Determinar el Valor Base de Indemnización  
por Expropiación de Terrenos Urbanos. El Caso Santa  
Úrsula Coapa.**

**Tesis que para obtener el Diploma de Especialización en  
Valuación Inmobiliaria presenta:**

**Salvador Rafael Aguirre Martínez**

**Director de Tesina:** Dr. Daniel Silva Troop

**Sinodal Propietario:** EVI. Ing. Juan Antonio Gómez Velázquez

**Sinodal Propietario:** EVI Arq. Alfonso Penela Quintanilla

**Sinodal Suplente:** Arq. Mauricio Gutiérrez Armenta

**Sinodal Suplente:** Lic. Leonardo Riveros Fragoso

***A la memoria de mis padres***

***A mi esposa e hijos, por su apoyo permanente***

## Indice

1.- Introducción.....	5
2.- Conceptos teóricos.....	7
3.- Criterios de valuación y síntesis de criterios jurídicos y técnicos.....	7
4.- Descripción y cronología del caso.....	12
5.- Análisis de la consistencia entre criterios y el caso.....	22
6.- Análisis de los actores y distribución de la plusvalía.....	23
7.- Análisis de cada uno de los métodos empleados que dieron como resultado valores diferentes.....	27
8.- Método propuesto.....	33
9.- Conclusiones, respuesta a las preguntas de investigación.....	39
10.- Fuentes y referencias bibliográficas.....	40

## 1.- Introducción

El objetivo del presente estudio es proponer una metodología que permita determinar la indemnización que por expropiación por causa de utilidad pública debe recibir un propietario.

Con la finalidad de que el estudio sea más objetivo, se analizará un caso real en el que por lo complejo del mismo, se propusieron valores para indemnización sumamente diferentes, a tal grado que la definición de ese valor lo tuvo que determinar la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en un acto poco común, cambió la Sentencia, siendo el valor definitivo el 15 %, con respecto al de la sentencia original.

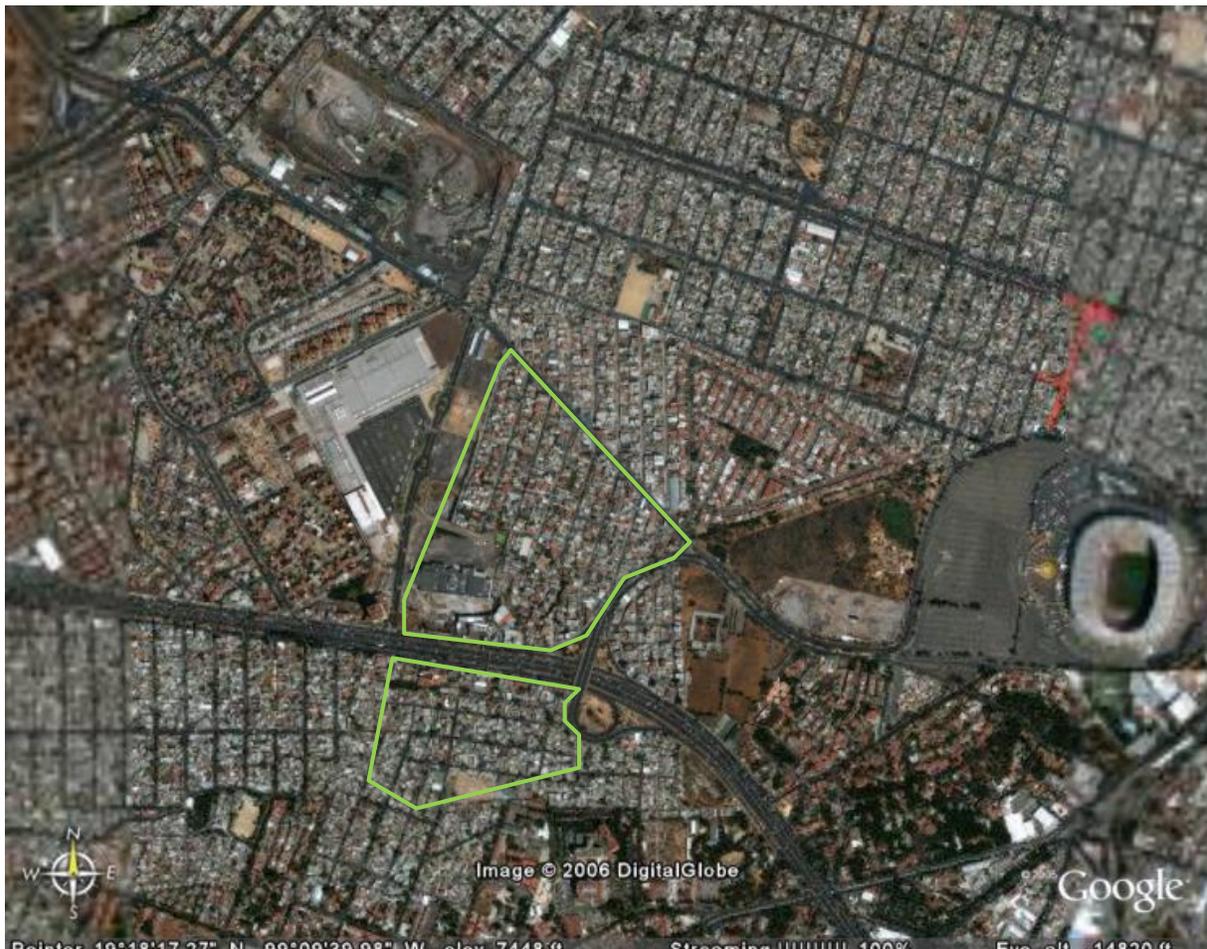
Desde tiempos remotos el hombre ha tenido la necesidad de delimitar sus pertenencias, algunas veces lográndolo de forma pacífica y otras teniendo que recurrir a la violencia. Las formas de demostrar quien es el dueño de algo han cambiado a través del tiempo, desde las sociedades primitivas que defendían sus pertenencias por la fuerza, hasta las actuales que lo hacen a través de las leyes, en un sistema en el que finalmente existe un marco jurídico que determina quien es el propietario de los bienes, entendiendo como propiedad cualquier objeto o derecho que pueda poseerse, o bien, el derecho de gozar o disponer de un bien sin más limitaciones que las establecidas por la ley.

Dentro de este concepto encontramos la propiedad inmobiliaria, que no es otra cosa que los derechos posesorios que tiene una persona sobre una porción de terreno, pudiendo incluir las construcciones adheridas a él.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la propiedad de las tierras comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyéndose así la propiedad privada; también prevé que las tierras podrán expropiarse mediante una indemnización, siempre y cuando el objetivo sea la utilidad pública.

Las sociedades evolucionan y un país como México tiene la necesidad de aumentar su infraestructura, requiere de obras de gran magnitud como son presas, aeropuertos, carreteras, líneas de transmisión de energía eléctrica, modificación de la traza de sus ciudades para adaptarlas a los planes de desarrollo urbano, regularizar la tenencia de la tierra etc., acciones que en la mayor parte de los casos requieren de expropiaciones que implican privar de la propiedad inmobiliaria a un propietario. La Constitución señala que las expropiaciones deben ser indemnizadas, entendiéndose ésta como la suma de dinero que se paga a una persona que ha sufrido un daño o perjuicio, para que con ella quede indemne o por lo menos compensada.

El caso que nos ocupa, es la expropiación de un predio ubicado en la zona de Santa Ursula Coapa en la Ciudad de México, en la que se invocó la causa de utilidad pública con fines de regularización de la tenencia de la tierra. En este estudio se lleva a cabo un análisis de los diferentes criterios que tomaron los diferentes actores involucrados para determinar el valor de indemnización del predio con superficie de 33-32-68 hectáreas, es decir 333,268 m<sup>2</sup>. Cada actor en su momento presentó avalúos realizados con diferentes criterios que ocasionaron que la controversia llegara a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La escasez de tierra en la Ciudad de México, los cambios de uso permitidos en los planes de desarrollo urbano, así como la ubicación del terreno, nos hacen reflexionar sobre el contenido económico del suelo y que surja la interrogante de **¿cómo se distribuyó la plusvalía entre los actores involucrados?**, dado que el proceso de indemnización llevó más de veinte años, mismos en los que la zona expropiada experimentó cambios de valor debido a la regularización efectuada, que permitió que la zona se consolidara.



## **2.- Conceptos Teóricos.**

a).- Expropiación.- La expropiación es un instrumento con el que cuenta el Estado para poder adquirir bienes a cambio de una indemnización; aunque como lo aclara Leonardo Riveros en “La Expropiación y los Terrenos Ejidales y Comunales” (p.p. 132 y133), “...la expropiación no es una institución jurídica que nace como un derecho del Estado, y ni siquiera en la actualidad lo es, sino que representa una defensa de la propiedad de los particulares frente al poder del Estado, formando parte de la garantía de propiedad...”. En México la Constitución señala que las tierras son originariamente propiedad de la Nación, y que ésta tiene el derecho de transmitir las, por lo que a través del tiempo el resultado es que los particulares son los propietarios de la mayor parte de las tierras. Así cuando se elaboran los Programas de Desarrollo, la planeación contempla la construcción de grandes obras en el campo, en terrenos que no son propiedad de la Nación, y que para llevarlos a cabo se requiere de la figura de la expropiación de tierras. Las ciudades no son ajenas a estos procesos, solamente que para expropiaciones en el suelo urbano, tal y como lo señala Rabello (2002, 1) es muy importante tomar en cuenta el alto valor de las indemnizaciones, porque en algunos casos los proyectos se pueden detener, ya que consisten en infraestructura urbana, creación de unidades habitacionales o regularización de la tenencia de la tierra y el monto de las indemnizaciones es muy alto.

b).-Indemnización.- Es la suma de dinero que se paga a una persona que ha sufrido un daño o perjuicio, para que con ella quede indemne o por lo menos compensada.

## **3.- Criterios de valuación y síntesis de criterios jurídicos y técnicos.**

Criterios de Valuación.- Desde la publicación del Decreto Expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1984, hasta la promulgación de la sentencia definitiva el 21 febrero de 2005, se aplicaron diferentes criterios para determinar el monto de la indemnización, encontrando que se utilizaron los siguientes valores: el del mercado agrícola, el de mercado de cantera, el doble del mercado agrícola más el 20% de las utilidades resultantes de la venta de los lotes, el precio de titulación indizado, el valor de uso corriente de la irregularidad, el valor de mercado expectante para usos residencial y comercial, el valor de mercado actual y el valor fiscal.

Valor Agrícola (B).- Originalmente la expropiación se llevó a cabo en terrenos ejidales, y la Ley de Reforma Agraria vigente en 1984 contemplaba que las indemnizaciones de las expropiaciones que tuvieran como causa de utilidad pública la regularización de la tenencia de la tierra, deberían de calcularse partiendo del valor agrícola del predio, determinado por la entonces Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

## **2.- Conceptos Teóricos.**

a).- Expropiación.- La expropiación es un instrumento con el que cuenta el Estado para poder adquirir bienes a cambio de una indemnización; aunque como lo aclara Leonardo Riveros en “La Expropiación y los Terrenos Ejidales y Comunales” (p.p. 132 y133), “...la expropiación no es una institución jurídica que nace como un derecho del Estado, y ni siquiera en la actualidad lo es, sino que representa una defensa de la propiedad de los particulares frente al poder del Estado, formando parte de la garantía de propiedad...”. En México la Constitución señala que las tierras son originariamente propiedad de la Nación, y que ésta tiene el derecho de transmitir las, por lo que a través del tiempo el resultado es que los particulares son los propietarios de la mayor parte de las tierras. Así cuando se elaboran los Programas de Desarrollo, la planeación contempla la construcción de grandes obras en el campo, en terrenos que no son propiedad de la Nación, y que para llevarlos a cabo se requiere de la figura de la expropiación de tierras. Las ciudades no son ajenas a estos procesos, solamente que para expropiaciones en el suelo urbano, tal y como lo señala Rabello (2002, 1) es muy importante tomar en cuenta el alto valor de las indemnizaciones, porque en algunos casos los proyectos se pueden detener, ya que consisten en infraestructura urbana, creación de unidades habitacionales o regularización de la tenencia de la tierra y el monto de las indemnizaciones es muy alto.

b).-Indemnización.- Es la suma de dinero que se paga a una persona que ha sufrido un daño o perjuicio, para que con ella quede indemne o por lo menos compensada.

## **3.- Criterios de valuación y síntesis de criterios jurídicos y técnicos.**

Criterios de Valuación.- Desde la publicación del Decreto Expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1984, hasta la promulgación de la sentencia definitiva el 21 febrero de 2005, se aplicaron diferentes criterios para determinar el monto de la indemnización, encontrando que se utilizaron los siguientes valores: el del mercado agrícola, el de mercado de cantera, el doble del mercado agrícola más el 20% de las utilidades resultantes de la venta de los lotes, el precio de titulación indizado, el valor de uso corriente de la irregularidad, el valor de mercado expectante para usos residencial y comercial, el valor de mercado actual y el valor fiscal.

Valor Agrícola (B).- Originalmente la expropiación se llevó a cabo en terrenos ejidales, y la Ley de Reforma Agraria vigente en 1984 contemplaba que las indemnizaciones de las expropiaciones que tuvieran como causa de utilidad pública la regularización de la tenencia de la tierra, deberían de calcularse partiendo del valor agrícola del predio, determinado por la entonces Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

## **2.- Conceptos Teóricos.**

a).- Expropiación.- La expropiación es un instrumento con el que cuenta el Estado para poder adquirir bienes a cambio de una indemnización; aunque como lo aclara Leonardo Riveros en “La Expropiación y los Terrenos Ejidales y Comunales” (p.p. 132 y133), “...la expropiación no es una institución jurídica que nace como un derecho del Estado, y ni siquiera en la actualidad lo es, sino que representa una defensa de la propiedad de los particulares frente al poder del Estado, formando parte de la garantía de propiedad...”. En México la Constitución señala que las tierras son originariamente propiedad de la Nación, y que ésta tiene el derecho de transmitir las, por lo que a través del tiempo el resultado es que los particulares son los propietarios de la mayor parte de las tierras. Así cuando se elaboran los Programas de Desarrollo, la planeación contempla la construcción de grandes obras en el campo, en terrenos que no son propiedad de la Nación, y que para llevarlos a cabo se requiere de la figura de la expropiación de tierras. Las ciudades no son ajenas a estos procesos, solamente que para expropiaciones en el suelo urbano, tal y como lo señala Rabello (2002, 1) es muy importante tomar en cuenta el alto valor de las indemnizaciones, porque en algunos casos los proyectos se pueden detener, ya que consisten en infraestructura urbana, creación de unidades habitacionales o regularización de la tenencia de la tierra y el monto de las indemnizaciones es muy alto.

b).-Indemnización.- Es la suma de dinero que se paga a una persona que ha sufrido un daño o perjuicio, para que con ella quede indemne o por lo menos compensada.

## **3.- Criterios de valuación y síntesis de criterios jurídicos y técnicos.**

Criterios de Valuación.- Desde la publicación del Decreto Expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1984, hasta la promulgación de la sentencia definitiva el 21 febrero de 2005, se aplicaron diferentes criterios para determinar el monto de la indemnización, encontrando que se utilizaron los siguientes valores: el del mercado agrícola, el de mercado de cantera, el doble del mercado agrícola más el 20% de las utilidades resultantes de la venta de los lotes, el precio de titulación indizado, el valor de uso corriente de la irregularidad, el valor de mercado expectante para usos residencial y comercial, el valor de mercado actual y el valor fiscal.

Valor Agrícola (B).- Originalmente la expropiación se llevó a cabo en terrenos ejidales, y la Ley de Reforma Agraria vigente en 1984 contemplaba que las indemnizaciones de las expropiaciones que tuvieran como causa de utilidad pública la regularización de la tenencia de la tierra, deberían de calcularse partiendo del valor agrícola del predio, determinado por la entonces Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Precio del Mercado de Cantera.- El predio se encuentra en la zona de los pedregales, y específicamente en el conocido como Pedregal de Montserrat, producto de la erupción del volcán Xitle, el tipo de suelo está clasificado como malpaís, y en él se llevaba a cabo la extracción de roca basáltica para emplearla como material de construcción. La explotación del banco de material se llevó a cabo durante muchos años no solamente en este predio, sino también en los terrenos aledaños que forman parte del mismo pedregal.

Doble Agrícola más 20% de las Utilidades.- De acuerdo a la Ley Federal de Reforma Agraria vigente en 1984, Tratándose de las expropiaciones cuyo objeto sea la regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización cubrirá el equivalente de dos veces el valor comercial agrícola de sus tierras expropiadas más el veinte por ciento de las utilidades netas resultantes de la regularización, en la medida y plazos en que se capten los recursos provenientes de la misma.

Valor de Titulación Indizado.- Es el precio de interés social de los lotes que vende Corett a los poseionarios irregulares, y que en este caso es el 4% del valor comercial. Si los contratantes de los lotes no titulan de inmediato, este precio tiene un incremento del 20% anual.

Valor del uso corriente de la irregularidad.- Es el valor del terreno atendiendo a las características en el momento de la expropiación. Cuando se efectuó la expropiación existían asentamientos humanos irregulares, debido a que como lo señalan Azuela, Cancino y Cruz (p. 113) en la periferia de la ciudad se formaron asentamientos humanos alojando a los sectores de las clases subordinadas que no pueden tener acceso a las áreas consolidadas de la ciudad, el mercado informal reconocía un valor comercial

Valor de Mercado Expectante de uso Residencial y Comercial.- Es el valor del mejor uso del inmueble que se puede esperar, tomando en cuenta la ubicación del predio, los desarrollos cercanos, los usos del suelo autorizados, basado en la oferta y la demanda que se espera que el mercado reconozca, dado que zona la de ubicación es residencial y comercial.

Cuadro Comparativo de Valores.

Tipo	Año Valor	Quién valuó Año del avalúo	Criterio \$/m2 en la fecha	\$/m2 act. 2005
B1	1984	Cabin 1984	Valor agropecuario 0.008	1.03
B3	1984	Cabin 1984	2 valor agropecuario +20% utilidades 0.0166	2.56
B1	1999	Perito 2 CTV 1999	Actualización del criterio 2 1.370	2.04
B1	1999	Perito 2 CTV 1999	Actualización del criterio 2 1.370	2.04
B2	2001	Perito 1 2001	Precio de venta de piedra in situ 617.86	766.36
B1	2001	Perito 2 CTV 2001	Actualización Agropecuario 1984 1.60	1.99
B2	2001	Perito 2 CTV 2001	Precio venta de piedra en casa materiales 338.51	419.87
B1	2004	Magistrado ponente 2005	Actualización Agropecuario 1984 19.18	20.72
C	1984	Cabin 1984	Cap. pago posesionarios y 20% anual 0.1600	20.60
C	1997	Cabin 1984	Cap. pago posesionarios + 20% anual 1.7119	3.50
C	1999	Cabin 1984	Cap. pago posesionarios + 20% anual 2.4651	3.67
C	2001	Cabin 1984	Cap. pago posesionarios + 20% anual 3.5497	4.40
C	2005	Cabin 1984	Cap. pago posesionarios + 20% anual 7.3608	7.54
C	1984	SCJN 2005	Actualización comparación de mercado 5.00	643.71
C	2005	Magistrado	Actualización comercial	

		ponente 2005	1984	613.89
E	1984	Perito 1 1999	Mercado 1999 retraído a 1984 34.85	4,486.02
E	1997	Perito 1 1997	Supuesta comparación de mercado 958.55	1957.79
E	1999	Perito 1 1999	Supuesta comparación de mercado 3,170.63	4,720.34
E	2001	Perito 2001	Supuesta comparación de mercado 2200.00	2,728.76
E	2001	Perito 3 PGR 2001	Supuesta comparación de mercado 3,643.24	4,518.87
E	2005	Investigador 2005	Análisis estadístico 4,135.00	4,135.00
F	2005	Catastro 2005	Supuesta comparación de mercado 4,234.48	4,234.48
F	2005	Catastro 2005	Supuesta comparación de mercado con reducción 1,915.50	1,915.50

Valor Fiscal ISAI.- Es el valor que determinan las oficinas de catastro y que aparentemente se basan en valores de mercado, aunque por lo general es menor que el comercial. Es el valor mínimo de referencia para verificar los valores aplicados en los avalúos que sirven de base para determinar el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.

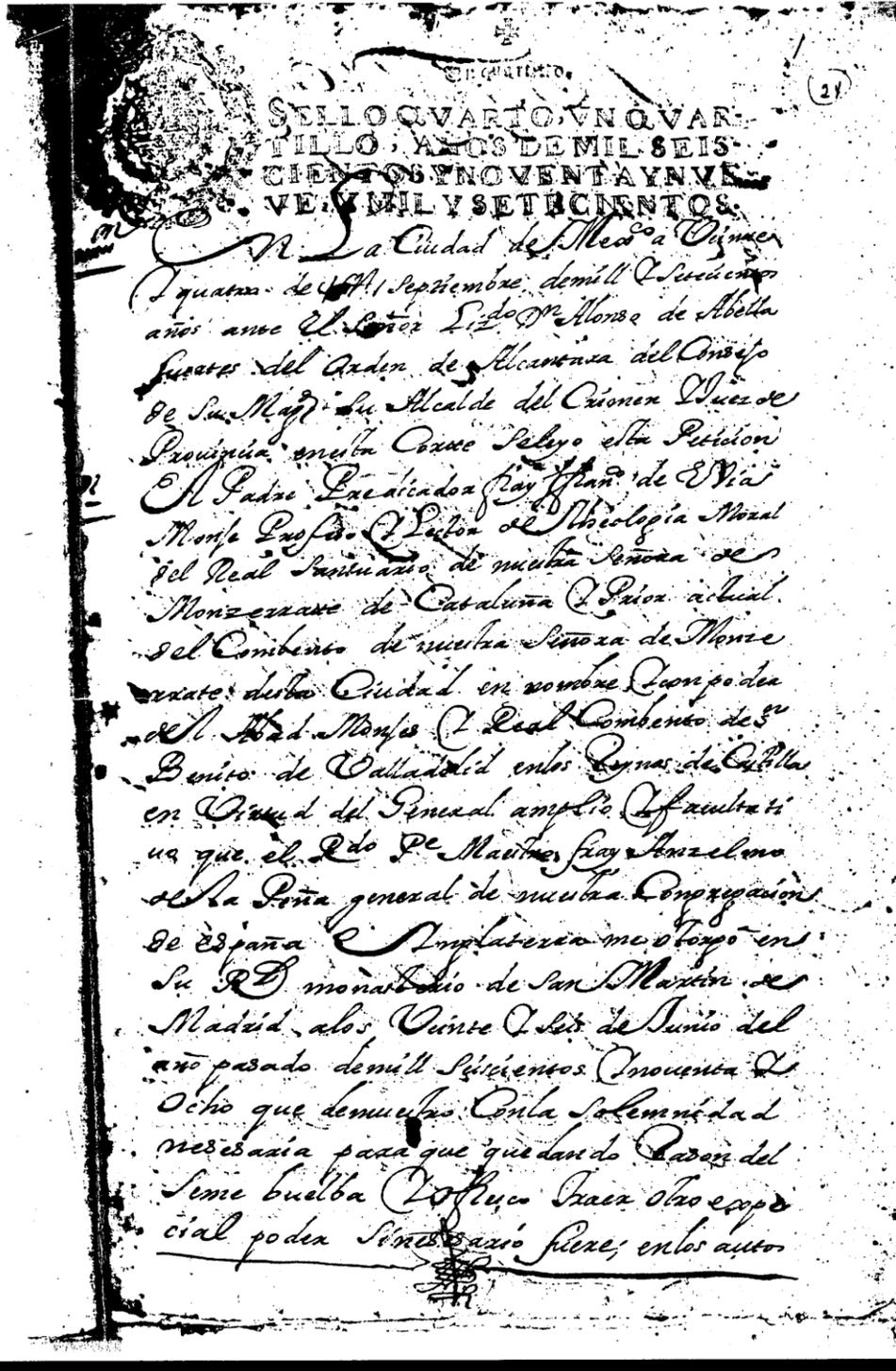
Valor Fiscal Predial.- También es determinado por las oficinas de catastro, aparentemente calculados a partir de valores de mercado, es menor que el comercial y el de ISAI, y es la base para determinar el Impuesto Predial.

#### Criterios Jurídicos y Técnicos

Los criterios jurídicos y técnicos aplicados al caso en estudio son en primer lugar la **confirmación de bienes comunales** al poblado Santa Ursula mediante Resolución Presidencial publicada en el Diario Oficial de la Federación, derivado de la Ley Agraria promulgada el 6 de enero de 1915 y al artículo 27 de la Constitución. Este mismo artículo contempla la **expropiación de bienes**, siempre y cuando exista una causa de utilidad pública, que entre otras puede ser la regularización de la tenencia de la tierra, contemplada en la Ley Federal de

Reforma Agraria vigente hasta diciembre de 1993, y que se da siempre y cuando exista una **indemnización** que retribuya en forma justa al afectado y que se considera también en ese mismo ordenamiento. Cuando cualquier ciudadano se sienta afectado por un acto de autoridad, puede solicitar la protección de la justicia, es decir, interponer un **amparo** contra dicho acto, de acuerdo a la Ley de Amparo que reglamenta los artículos 103 y 107 de la Constitución. En el caso que nos ocupa, se **solicitó la protección de la justicia federal** contra actos de la autoridad, que una vez analizado por el juez que conoció del caso, **el amparo fue admitido**, se inició el juicio y se dictó **sentencia** (3-dic 92) dando la razón a los quejosos, y ordenando a la autoridad responsable a restituirle los terrenos a los propietarios, solamente que como no había materia para cumplir la sentencia en virtud de que el terreno estaba ocupado por asentamientos irregulares, los quejosos requirieron el **cumplimiento sustituto**, es decir el pago del terreno, para lo cual se tenía que determinar el monto de la indemnización, proceso que se llevó mucho tiempo, debido a que de inicio en 1997, solamente la parte quejosa nombró perito, posteriormente cada una de las partes presentó **perito en materia de valuación de inmuebles** y el juez ordenó el nombramiento de un **perito tercero en discordia**, cuyo avalúo se tomó originalmente en cuenta para el pago sustituto y después de dos **incidentes de inejecución de sentencia**, y de atender varias **quejas** de las partes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a las facultades recientemente adquiridas, revisó la sentencia y determinó en febrero de 2005 el monto del cumplimiento sustituto.

4.- Descripción y cronología del Caso.



Título de propiedad del Pedregal de Monserrat del año 1698.

**Descripción.-** Los quejosos son Armando Bernal y la Sucesión de Gabriel Ramos Millán, se inicia con la expropiación de 236-77-46.99 hectáreas al Ejido Santa Ursula Coapa, ubicado al sur de la Ciudad de México, en una zona que se encontraba en proceso de transición de agropecuario a urbano, y que como muchas ciudades en el mundo experimentan el crecimiento de la mancha urbana, en la Ciudad de México se presentaron asentamientos irregulares en la periferia de la ciudad, y en este caso específico en una zona que difícilmente se podía aprovechar mediante la explotación agropecuaria, pues es una zona de pedregal con serias dificultades para su urbanización. Sin embargo, ante la embestida de la mancha urbana los ejidatarios empezaron a especular con sus terrenos, vendiéndolos en un mercado irregular, no obstante que el artículo 27 de la Constitución señalaba que los ejidos eran inalienables e imprescriptibles, situación que se cambió al modificarse el artículo antes señalado en 1992. La expansión de la zona urbana de la Ciudad de México se realizó de dos formas: a) en forma regular con fraccionamientos autorizados y con la obligación de los fraccionadores de donar las vialidades, áreas verdes e introducción de todos los servicios, previendo calles de acceso, pavimentación, banquetas, abastecimiento de agua potable, drenaje y alcantarillado, suministro de energía eléctrica, alumbrado público y en fin todos los servicios urbanos necesarios; y b) en forma irregular sin la autorización del Gobierno de la Ciudad, sin un proyecto autorizado para fraccionar los terrenos, sin donar áreas verdes y de servicios y sin urbanizar, en algunos casos en predios particulares grandes, pero en la mayor parte de los casos en los terrenos de los ejidos que rodeaban la ciudad. Los ejidatarios no podían tener mejor utilidad de sus tierras que transformar sus terrenos de uso agropecuario a uso urbano, pues ninguna producción de tipo agropecuario les daría mejor ganancia; solamente existía el problema de que legalmente no lo podían hacer, es por eso que los vendían a un precio inferior al urbano, lo que ocasionó que los compradores fueran personas de escasos recursos que no tenían acceso para adquirir terrenos en el mercado formal y por eso se arriesgaban a no contar con una escritura de propiedad y conformarse con un contrato privado, además de vivir en situaciones precarias sin los servicios elementales de agua y luz. Al ir creciendo las ventas de lotes, los servicios y la urbanización se dieron poco a poco, sin embargo persistía la inseguridad en la tenencia de la tierra. La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra tomó cartas en el asunto y solicitó a la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de 236-77-46.99 hectáreas del Ejido Santa Ursula Coapa, invocando la causa de utilidad pública que en este caso era la regularización de los asentamientos irregulares. Una vez publicado el decreto expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación, el señor Armando Bernal y la sucesión de Gabriel Ramos Millán representado por su albacea Gabriel Ramos Fernández, solicitaron la protección de la justicia federal argumentando ser propietarios de 33-32-68 hectáreas ubicadas dentro del polígono de expropiación; cabe hacer mención que no se tienen noticias de que cuando los ejidatarios vendieron los lotes ubicados en esta zona, estos propietarios particulares los hubieran reclamado. Después de ocho años de iniciado el juicio, la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue en el sentido de restituirles la propiedad a los quejosos, nada más que no fue posible hacerlo porque se encontró que no existía materia para hacerlo

debido a que el predio estaba ocupado por los asentamientos irregulares y era necesario efectuar un desalojo, que generaría un problema social. Bajo esta imposibilidad, el juez que tenía conocimiento del caso resolvió que se hiciera un pago sustituto, es decir, indemnizar a los propietarios del predio.

El siguiente paso fue determinar el monto de ese pago sustituto, para lo cual el juez ordenó a cada una de las partes que nombraran peritos en la materia para determinar el valor del inmueble.

La aplicación de diferentes criterios para determinar el valor, ocasionó que tuviera que nombrarse un perito tercero en discordia, que tomó otro criterio diferente y dio como resultado otro valor. Finalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación se decidió por el avalúo de este último perito que era el que daba un resultado mayor, con lo que la autoridad responsable, la Secretaría de la Reforma Agraria debía realizar el pago sustituto. Esta Secretaría de Estado, no estuvo de acuerdo, pues el monto era mayor que el presupuesto que se tenía para toda la Secretaría en ese año, por lo que interpuso una queja ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien finalmente y después de una revisión del caso, resolvió que el pago a los propietarios del predio debería ser el 16% de la cantidad que originalmente se había condenado a que pagara la autoridad responsable.

Lo anterior nos hace reflexionar la forma para definir cuáles son los criterios correctos para determinar un monto de indemnización, que como en este caso, se inició de un valor agropecuario, que es muy bajo y que en algunos momentos del proceso se elevó a un valor residencial y comercial demasiado alto que hacía que la autoridad responsable hubiera tenido que pagar al propietario toda la plusvalía generada, siendo que el propietario no había intervenido en esas mejoras; lo que nos hace reflexionar sobre que criterio es el correcto para definir quien tiene la razón, y cuál es la justa indemnización (Rabello, 2002), y de quien finalmente de entre todos los actores que intervienen va a recuperar la plusvalía generada, en forma justa o no, o si lo justo es repartirla. De si se va a indemnizar el suelo o también se van a indemnizar sus mejoras, o si es necesario analizar el contenido económico de estas últimas para determinar a quien le corresponden, pues el contenido económico también considera las expectativas de mayor y mejor uso que es el valor que el mercado reconoce.

## Cronología.

### Historia de la Propiedad

Año	Características de la zona	Operación	Enajenante	Adquiriente	Superficie
1919	Malpaís	Dotación de terrenos comunales		Poblado Sta. Ursula Coapa	54-00-00
1944	Malpaís	Expropiación	Poblado Sta. Ursula Coapa	Departamento del Distrito Federal	1-83-60 para la Calz. de Tlalpan
1945	Terreno pedregoso	Compraventa	Leonor Méndez Vda. De Ovalle	Gabriel Ramos Millán y Armando Bernal	100-00-00
1953	Terreno pedregoso	Dación en pago	Sucesión de Gabriel Ramos Millán y Armando Bernal	Fernando Moctezuma y Antonio Espinosa	42-00-00
1954	Terreno pedregoso	Dación en pago	Sucesión de Gabriel Ramos Millán y Armando Bernal	Guillermo Ibarra	2-99-46.45
1955	Terreno pedregoso	Dación en pago	Sucesión de Gabriel Ramos Millán y Armando Bernal	Francisco Linares	8-35-00
	Terreno pedregoso	Contrato Privado	Sucesión de Gabriel Ramos Millán y Armando Bernal	Departamento del Distrito Federal	1-17-32 para calle de la Liga (hoy av. IMAN)
	Terreno pedregoso	Contrato Privado	Sucesión de Gabriel Ramos Millán y Armando	Departamento del Distrito Federal	2-98-12 para 5to. Periférico

			Bernal		
	Terreno pedregoso	Contrato Privado	Sucesión de Gabriel Ramos Millán y Armando Bernal	Departamento del Distrito Federal	0-8772 calle entre Calle de la Liga y Periférico
1964	Terreno pedregoso	Compraventa	Sucesión de Gabriel Ramos Millán y Armando Bernal	Vito Alessio Robles y Eugenio Menvielle	1-64-90
1975	Malpaís	Confirmación y titulación de bienes comunales		Pueblo de Santa Ursula	292-60-00
1984	Temporal	Ejido Sta. Ursula Coapa	Expropiación	Ejido Sta. Ursula Coapa	236-77-46.69
2002	Urbano	Indemnización			33-62-68
2005	Rústico	Indemnización			33-62-68

#### Complemento de Cronología

Fecha	Quien	Que pasó
23-mayo-91	Juez 10	Sentencia: el predio es propiedad privada, es inafectable y debe respetarse
30-enero-92	Juez 10	Sentencia, terminó de engrosarse, la Justicia de la Unión protege por la expedición del decreto
4-agosto-92	SRA	Queja contra la sentencia
3-diciembre-92	SCJN	Sentencia en el mismo sentido
12-enero-93	Juez 10	Solicita a SRA informe sobre ejecutoria de garantías
15-mayo-96	Juez 10	Como SRA no cumplió envía a SCJN
10-jun-96	SRA	Deja insubsistente el decreto expropiatorio
12-julio-96	SCJN	Ordena registrar Incidente de Inejecución de sentencia
1-noviembre-96	SCJN	Devuelve a Juez 10. El quejoso puede solicitar por cumplida la ejecutoria mediante pago de daños y perjuicios mediante la obligación subsidiaria de pagar el valor del predio.
14-enero-97	Quejoso	Solicita reparación sustituta
18-junio-97	Quejoso	Presenta avalúo
5-agosto-97	Juez 10	Condena a SRA a pagar \$ 319'454,600
Agosto-97	SRA	Queja por ser un solo avalúo
31-agosto-97	SCJN	Es procedente la queja

1998 a 2001		Diferentes avalúos y actualizaciones
1-marzo-01	SCJN	Condena a SRA por \$ 1,214'174,040
2001	SRA	Queja
10-septiembre-01	SCJN	Acepta queja
8-noviembre-01	SRA	No tiene presupuesto para pagar
8-noviembre-01	SRA	Solicita ampliación de presupuesto
2001	Quejoso	Incidente de inejecución de sentencia 8/2001
2002	Quejoso	Incidente de inejecución de sentencia 53/2002
4-junio-2002	SCJN	Asigna el caso al magistrado Aguinaco
4-abril-03	SRA	Deposita billete por \$ 20'000,000
2-septiembre-03	SRA	Deposita billete por \$ 10'00,000
9-febrero-2004	SRA	Deposita billete por \$ 30'000,000
21-febrero-2005	SCJN	Resuelve el Incidente de Inejecución de Sentencia 53/2002, la cuantía de daños asciende a \$199'760,839.20 al que se le descuentan los \$60'000,000 ya depositados por la SRA, por lo que el saldo insoluto es de \$139'760,839.20

En México las formas de la propiedad de la tierra han cambiado con el tiempo, y para no alejarnos mucho de nuestro caso, pero para poder tener un punto de partida, veremos cómo era la propiedad en el siglo XVIII. En ese siglo y tal y como lo señalan Azuela, Cancino y Cruz (p. 126 y 127), los terrenos comunales se entregaban al pueblo como “común repartimiento”, teniendo como característica principal que las familias los explotaban, pero el tipo de propiedad era solamente en usufructo, condición que permaneció hasta la segunda mitad del siglo XIX, cuando se modificó el usufructo transformándose en propiedad privada, como resultado de la ley sobre terrenos de propiedad y repartimiento expedida por Maximiliano en 1866, y en la que era obligatorio el fraccionamiento de los terrenos (Fabila, 1941) citado por Azuela, Cancino y Cruz, hasta que finalmente con las leyes surgidas en la revolución de 1910 se contempla nuevamente el régimen comunal.

La cronología del predio la podemos iniciar el 23 de mayo de 1919, fecha de la Resolución Presidencial que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio del mismo año, mediante la que se dotó de tierras al poblado denominado Santa Ursula, en la Delegación Coyoacán del Distrito Federal con una superficie de 54-00-00 hectáreas de terrenos de malpaís, para beneficiar a 167 capacitados en materia agraria, ejecutándose dicha Resolución el día 1º de noviembre de 1919. Se tiene conocimiento de que por lo menos en el pueblo de la Candelaria, colindante a Santa Ursula y con las mismas características de suelo, los habitantes se dedicaban a cultivar flores en los pocos espacios aptos para ese fin. Al detonar la industrialización en México en la década de 1940, la Ciudad de

México inició un proceso de crecimiento demográfico y de modernización, por lo que se multiplicaron las obras de infraestructura, tal es el caso de la ampliación de la calzada de Tlalpan, por lo que el 16 de julio de 1945 fue necesario expropiar al poblado Santa Ursula 1-83-60 hectáreas para su construcción.

La propia industrialización del país provocó demanda de profesionistas, por lo que desde la década de 1930 se impulsaron las políticas en materia educativa tendientes a proveer al país de profesionistas capacitados, creándose así el Instituto Politécnico Nacional; en la siguiente década surgió el proyecto de crear una Ciudad Universitaria, y el lugar seleccionado fue el límite entre las delegaciones Coyoacán y Tlalpan, en la zona de los pedregales de roca basáltica producto de la erupción del volcán Xitle; esta situación trajo consigo que los especuladores compraran los terrenos aledaños, que por ser de pedregal eran muy baratos, tal es el caso del Ejido de Tlalpan, que en 1949 (Azuela, Cancino y Cruz p. p. 116 y 117) permutó parte de sus terrenos por terrenos de las fábricas de papel de Loreto y Peña Pobre, los terrenos ejidales finalmente se venderían para desarrollar el fraccionamiento Jardines del Pedregal.

Según escritura No. 15,633 de fecha 9 de febrero de 1945, pasada ante el protocolo de la Notaría Pública No. 30 del Distrito Federal, la señora Leonor Méndez viuda de Ovalle vende 100-00-00 hectáreas de terreno pedregoso ubicado en la delegación Coyoacán al Lic. Gabriel Ramos Millán y al Ing. Armando Bernal Estrada, colindando al norte con el Pedregal de Santa Ursula, al sur con el Pedregal de Carrasco, al oriente con el terreno del que se segregó y al poniente con el Pedregal de Carrasco, advirtiendo que el vértice noreste es conocido como Cruz Grande y el vértice suroeste como Tierra Colorada. El Lic. Ramos Millán muere en 1949, pero su sucesión y el Ing. Bernal reducen su propiedad derivado de una dación en pago de 42-00-00 hectáreas a los licenciados Fernando Moctezuma y Antonio Espinosa. En 1954 se realiza otra dación en pago al Lic. Guillermo Ibarra de una superficie de 2-99-46.45 hectáreas y en 1955 otra por 8-35-00 hectáreas al señor Francisco Linares. Con la construcción del Estadio Azteca, el entonces Departamento del Distrito Federal realizó obras de infraestructura efectuando la compra de tres fracciones: una de 1-17-32 para la construcción de la calle de la Liga (hoy Av. del Iman), para unir a la calzada de Tlalpan con la Av. de los Insurgentes, posteriormente 2-98-12 hectáreas para la construcción del quinto tramo del periférico y finalmente 0-87-72 hectáreas para construir una calle que uniera la calle de la Liga con el Periférico. Finalmente en 1964 venden 1-64-90 hectáreas a los señores Vito Alessio Robles y Eugenio Menvielle.

Por Resolución Presidencial de fecha 18 de septiembre de 1975, publicada en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, se decretó la confirmación y titulación de bienes comunales del poblado Santa Ursula Coapa, en una superficie de 292-60-00 hectáreas, resolución en la que se dijo no había ninguna propiedad particular.

Como ya se mencionó muchos de los terrenos ejidales de la periferia de la Ciudad de México fueron vendidos en forma informal por los ejidatarios, dando lugar a asentamientos irregulares carentes de los servicios básicos, además de generar inseguridad en la tenencia de la tierra, lo que dio lugar a que la institución encargada de regularizar este tipo de situaciones, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra interviniera para solucionar la problemática, y tal y como lo indicaba la Ley de Expropiaciones, solicitó a la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación con fines de regularización.

El 20 de diciembre de 1984 se publicaron dos Decretos expropiatorios relativos a Santa Ursula, uno por una superficie de 34-34-40 has., perteneciente al ejido de Santa Úrsula', y el otro, por el que se expropia a favor de la citada Comisión 'una superficie de 236-77-46.69 has., perteneciente al poblado denominado Santa Úrsula Coapa'; esta última superficie forma parte de la que, conforme al resultando tercero del segundo de los decretos mencionados, 'fue incorporada al régimen ejidal para beneficiar a 518 comuneros' por resolución presidencial de 26 de septiembre de 1972, publicado oficialmente el 19 de septiembre de 1975; de ahí que los terrenos expropiados en comentario, a partir de esta última fecha, pasaron del régimen comunal al régimen ejidal.

Mediante escrito presentado el 11 de enero de 1985, los señores Armando Bernal Estrada y la sucesión de Gabriel Ramos Millán representada por Gabriel Ramos Fernández solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal contra las autoridades responsables; por razón de turno el juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa tuvo conocimiento de la demanda, quien mediante proveído de fecha 15 de enero de 1985, lo admitió y ordenó su registro con el número 12/85. Sin embargo el 26 de agosto de 1986 se celebró audiencia constitucional en la que la sentencia fue que el Juzgado Tercero se declaraba incompetente por razón de la materia, y lo ponía a disposición del Juez de Distrito en Materia Agraria, quien lo admitió el 14 de abril de 1987, registrándolo con el número 46/87, teniendo como tercero perjudicado al ejido Santa Ursula Coapa. El 27 de enero de 1988 el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que el Juzgado de Distrito en Materia Agraria en el Distrito Federal dejaba de funcionar y pasaba ser el Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

El 23 de mayo de 1991, el Juez Décimo de Distrito celebró audiencia que se terminó de engrosar el 30 de enero de 1992 y que resolvió que la Justicia de la Unión amparaba y protegía a los quejosos en contra de los actos reclamados al Presidente de la República, al Secretario de la Reforma Agraria y al Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología respecto del Decreto publicado el 20 de diciembre de 1984, otorgándoles valor probatorio a los dictámenes topográficos que determinaron una superficie de 33-32-68 hectáreas, argumentando que la expropiación de bienes ejidales está sujeta a un trámite diferente al de bienes particulares, además de que debió ordenarse que la indemnización correspondiente se les pagara a ellos y no a un tercero. Después de una Queja interpuesta por las Autoridades Responsables, argumentando que no había

materia para cumplir la sentencia, los quejosos requirieron el cumplimiento sustituto; dentro del amparo en revisión 1322/92, se dictó sentencia en el mismo sentido del cumplimiento sustituto el 3 de diciembre de 1992. El 12 de enero de 1993 se requirió a las autoridades responsables para que informaran del cumplimiento sustituto, pero al no haber respuesta, el 15 de mayo de 1996, el Juez ordenó el envío de los autos del juicio de garantías a la suprema Corte de Justicia de la Nación, registrándose con el número 237/96, el 15 de junio de 1996 y en cumplimiento al fallo protector dictó acuerdo mediante el cual se dejó insubsistente el decreto expropiatorio de mérito, señalando que en la ejecución del decreto expropiatorio no se desposeyó al quejoso, pues no tenía la posesión material de la superficie reclamada. Mediante escrito del 14 de enero de 1997, presentado el 18 de febrero del mismo año, los quejosos solicitaron la reparación sustituta de la sentencia a efecto de que se les hiciera el pago de los daños y perjuicios.

Habiendo nombrado perito valuador, la parte quejosa presentó dictamen pericial, el 18 de junio de 1997 en el que el perito determinó que el predio tenía un valor de \$ 319'454,600.00. El Juez 16 en Materia Administrativa que para ese entonces es en donde se encontraba el expediente, celebró audiencia el 5 de agosto de 1997 que terminó de engrosar el 14 de enero de 1998 y que concluyó condenando a la Secretaría de la Reforma Agraria al pago de daños y perjuicios reclamados por la cantidad de \$ 319'454,600.00, con la posibilidad de que si existieran lotes desocupados se les podrían entregar a los quejosos para disminuir el pago. La autoridad responsable interpuso recurso de queja y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, mediante sentencia de fecha 31 de agosto de 1998 resolvió procedente la queja debido a que el avalúo se había realizado de forma unilateral, por lo que se repuso el procedimiento para que la parte quejosa realizara nuevamente el dictamen, la autoridad responsable nombrara perito y asimismo se solicitó a la Procuraduría General de la República para que en auxilio de las labores del juzgado nombrara perito valuador. De esta forma se presentaron los siguientes dictámenes:

1.- El perito de la parte quejosa presentó su dictamen el 11 de agosto de 1999, con un valor de \$ 1,056'670,876.00.

2.- El perito de la autoridad responsable presentado el 30 de agosto de 1999, con un valor de \$ 451,635.46.

3.- El perito de la Procuraduría General de la República, nombrado tercero en discordia presentó el dictamen el 26 de abril de 2000, determinando un valor de \$1,214'174,040.00.

El juez Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal celebró audiencia incidental el día 1 de marzo de 2001 y el día 7 de marzo siguiente emitió una tercera sentencia interlocutoria de daños y perjuicios, condenando a la Secretaría de la Reforma Agraria al pago de daños y perjuicios por la cantidad de \$ 1,214'174,040.00.

Inconforme con la resolución, la autoridad responsable interpuso el recurso de queja, pero el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, mediante sentencia de fecha 10 de septiembre de 2001 la declaró infundada. El 30 de noviembre de 2001, la Secretaría de la Reforma Agraria informó que su presupuesto era de \$884'000,000.00 por lo que se encontraba imposibilitada materialmente a cumplir con la resolución, solicitando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una ampliación al presupuesto. Con la finalidad de reducir el monto por pagar, la Secretaría de la Reforma Agraria hizo un estudio de la zona, encontrando el 14 de marzo de 2002 que una vez terminado el análisis cartográfico de los terrenos, se determinó que no existen lotes vacantes. Asimismo el 21 de febrero de 2001, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra informó que dentro la superficie se localizan 938 lotes contratados y que un alto porcentaje de las escrituras ya han sido entregadas y que existen 56 lotes que aún no han sido contratados en virtud del juicio de amparo, pero que ya se encuentran ocupados. El 23 de mayo de 2002, los autos son enviados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para efectos de los incidentes de inejecución de sentencia 8/2001 y el presente que el 4 de junio de 2002 se registró como incidente de inejecución de sentencia 53/2002. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fecha 11 de abril de 2003 ordenó que se devolvieran los autos al ministro ponente para elaborar el proyecto respectivo. El 4 de abril de 2003 la autoridad responsable deposita billete de depósito por la cantidad de \$ 20'000,000.00, para dar parcial cumplimiento con la ejecutoria, solicitando la parte quejosa el 12 de mayo de 2003 que se pusiera a su disposición, pidiendo que como son dos quejosos se hagan dos pagos por \$ 10'000,000.00 cada uno. El 2 de septiembre de 2003 la autoridad responsable entregó billete de depósito por \$ 10'000,000.00 y el 9 de febrero de 2004 exhibió billete de depósito por \$ 30'000,000.00. El 13 de febrero de 2004 la parte quejosa solicitó que los dos últimos billetes fueran canjeados el primero por dos de \$ 5'000,000.00 y el segundo por dos de \$ 15'000,000.00. A esta fecha el monto parcial cubierto por la autoridad responsable era de \$ 60'000,000.00.

Mediante decreto de reformas a la Constitución publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994 se modificó la fracción XVI del artículo 107 para establecer que cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una vez determinado el incumplimiento o la repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto del acto reclamado. La modificación a la Ley de Amparo que complementó la reforma constitucional se dio mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo de 2001.

Lo anterior según la Suprema Corte de Justicia de la Nación no le impide verificar la resolución de daños y perjuicios, aunque sea cosa juzgada, a través del incidente de inejecución de sentencia.

De la revisión efectuada, se obtiene que el decreto reclamado entró en vigor el 20 de diciembre de 1984, y a partir de esa fecha irrumpió en el ámbito de las garantías individuales de los quejosos y entonces este es la fecha a considerar

para efectos de restitución en el derecho violado, y en tal situación el avalúo del perito tercero en discordia que arrojó un resultado de \$ 1,214'174,040.00 es incorrecto, porque debieron tomarse en cuenta las condiciones y estado originales que guardaba el terreno al darse la expropiación. Además la expropiación tuvo como objeto beneficiar a la sociedad a través de la regularización para dar seguridad jurídica a sus detentadores. La entonces Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales determinó un valor social de enajenación de \$ 160.00 por metro cuadrado y un valor comercial de \$ 5,000.00 por metro cuadrado, considerando este último como el idóneo para liquidar el monto de los daños y perjuicios. Estas cantidades están en viejos pesos, por lo que considerando el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de febrero de 1993 mediante el que se creó una nueva unidad del Sistema Monetario de los Estados Unidos Mexicanos, el valor unitario actual es de \$ 5/m<sup>2</sup>., que multiplicados por las 333,268 m<sup>2</sup>, resulta un valor de \$ 1'666,340.00. Para actualizar este valor de 1984, se tomó lo que señala la fracción II del artículo 7º. de la Ley del Impuesto sobre la Renta, resultando que el valor de la indemnización al día 21 de febrero de 2005 es de \$ 199'760,839.20.

#### **5.- Análisis de la consistencia entre criterios y el caso.**

Valor Agrícola.- El valor agrícola está en función de las características del terreno y de su capacidad de producción, en nuestro caso las características agrológicas son pésimas, por tratarse de malpaís y ser prácticamente improductiva, aunque la entonces CABIN determinó un valor agrícola para 1984, debió determinarse sin valor agrícola, dentro de la distribución de valores del contenido económico del suelo, tiene un valor muy bajo.

Precio del Mercado de Cantera.- Al no ser un predio agrícola, la vocación natural era la extracción de la roca basáltica para colocarla en el mercado de los materiales de construcción. Durante el desarrollo del juicio de amparo el perito de la parte quejosa se auxilió de un ingeniero geólogo para determinar su valor, el perito de la autoridad responsable sí lo obtuvo, el perito tercero en discordia declaró no ser de su competencia, y finalmente la parte quejosa se desistió de recuperar su valor. El precio de la roca basáltica forma parte del contenido económico del suelo.

Doble Agrícola más 20 % de las Utilidades.- Este es el valor que contemplaba la Ley Federal de Reforma Agraria para el pago de la indemnización a los afectados por la expropiación, basado en el doble del valor agrícola pero con un incremento que reconoce el aumento del valor del suelo.

Valor del Uso Corriente de la Irregularidad.- Este es el valor comercial que se fue creando al iniciarse la irregularidad y que a medida que se vendieron más lotes irregulares con el paso del tiempo, el contenido económico fue aumentando, porque los mismos asentamientos daban un poco más de seguridad a los colonos,

y que el mercado reconocía al aumentar el valor de los lotes, solamente que no podía rebasar ciertos límites por no tener un título de propiedad.

Valor de Titulación Indizado.- Los adquirientes de los lotes pagaron por ellos la cantidad que determinó el mercado de la irregularidad, antes de decretarse la expropiación para la regularización, existía un valor urbano. Al regularizarse, los colonos que ya habían pagado por su lote, tuvieron que pagar nuevamente para obtener la escritura de propiedad y este valor fue el 4% del valor comercial, más el 20% anual si no lo pagaban de inmediato.

Valor de Mercado Expectante de uso Residencial y Comercial.- El lapso desde que se inició el juicio, hasta que se dictó la última sentencia en el juicio de inejecución de sentencia fue muy grande, el siguiente avalúo practicado después del decreto expropiatorio se realizó trece años después, la zona ya tenía un gran avance en el proceso de consolidación y conforme pasó el tiempo y se realizaron los siguientes avalúos el mercado expectante de uso residencial y comercial creció, el suelo fue aumentando su contenido económico, que lo separaba cada vez más del valor que tenía cuando se violaron las garantías de los quejosos. Para éstos, este debería ser el valor de indemnización, para las autoridades responsables debería ser el que considerara las características del suelo al inicio del conflicto, ¿quién tenía la razón?, ¿quién tenía derecho de apropiarse de la plusvalía?, en una primera sentencia se le dio la razón a la parte quejosa, pero, ¿quién provocó el aumento en el contenido económico del suelo?, ¿fue la parte quejosa?, ¿la autoridad responsable?, ¿el gobierno de la Ciudad?, ¿los propietarios irregulares convertidos en propietarios regulares?.

Valor Fiscal ISAI.- Los valores fiscales son determinados por las autoridades locales de catastro y sirven de base para el pago de los impuestos. El valor fiscal ISAI es el valor mínimo para el pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles y tiene como base valores comerciales obtenidos de la oferta y la demanda observados en las operaciones del mercado inmobiliario. El perito tercero en discordia indica en su dictamen estos valores, aunque finalmente aplica valores expectantes de uso comercial y residencial.

Valor Fiscal Predial.- Al igual que el anterior, también es determinado por las autoridades de catastro, pero este es la base para determinar el impuesto predial, y es menor que el valor fiscal ISAI.

## **6.- Análisis de actores y distribución de la plusvalía.**

La expropiación es el resultado de anteponer el interés general al interés particular y para poder lograr este fin es necesario contar con una legislación adecuada que contemple los mecanismos que obliguen a los afectados a someterse a las leyes, pero que permita que sean compensados en forma justa para no resultar afectados en sus intereses y que permita que el contenido económico del suelo se distribuya de tal forma, que cada actor recupere la parte que le corresponde, sin

perder de vista los estragos o beneficios que en materia de desarrollo urbano se generen. En el caso en estudio intervinieron varios actores al quedar involucrados en un decreto expropiatorio, y durante el proceso legal, cada uno de ellos defendió sus intereses.

¿Quiénes son los actores?

Podemos identificar a los siguientes actores:

- 1.- El Ejido Santa Ursula Coapa, que se dedicaba a la agricultura.
- 2.- Los ejidatarios que fraccionaron.
- 3.- El organismo regularizador, Corett, que solicitó la expropiación y vendió los lotes a los colonos irregulares, convirtiéndolos en colonos regulares.
- 4.- Los propietarios quejosos que demandaron la protección de la justicia y que demostraron ser los legítimos propietarios del predio, la sucesión de Gabriel Ramos Millán y Armando Bernal Estrada.
- 5.- Los colonos irregulares, quienes compraron los lotes a los ejidatarios.

¿Cómo se distribuyó la plusvalía en cada uno de los actores?

Como predio agrícola, el terreno tenía un valor, pero este no fue explotado por su nulo rendimiento, sin embargo, si se explotó como banco de materiales de construcción, aparentemente esta parte de la plusvalía fue recuperada por los propietarios particulares, quienes obtuvieron una renta por este concepto.

Los ejidatarios nunca fueron los dueños del terreno, pero por ser colindantes lo vendieron irregularmente aprovechando que los compradores no exigían los antecedentes de propiedad. Esta parte de la plusvalía que les correspondía a los propietarios fue obtenida por los ejidatarios.

Los colonos irregulares compraron dos veces, la primera en forma irregular y a bajo costo, y la segunda a precio de interés social, pero finalmente permanecieron en los lotes y obtuvieron la mayor parte de la plusvalía que se generó cuando las autoridades de la Ciudad urbanizaron los lotes y se consolidó, teniendo un entorno residencial y comercial.

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, recuperó la plusvalía que se generó al convertirse de una colonia irregular a una colonia de interés social.

La indemnización que finalmente recibieron los propietarios fue sobre el valor comercial que tenía el predio cuando los asentamientos eran irregulares. La

plusvalía que recuperaron fue de predio agrícola a predio con asentamientos irregulares.

Para conocer en forma precisa como se distribuyó el contenido económico del suelo, se realizó un cuadro con los diferentes criterios que en su momento fueron tomados para determinar el valor base de indemnización en los veintiún años que llevó el proceso.

### Diferentes criterios tomados para determinar el valor base de indemnización.

<b>Cuadro Comparativo de Valores</b>								
333,268.00 m <sup>2</sup> INPC dic 2005: 116.301								
Tipo	Año del valor	Quién valuó	Criterio	Valor total	\$/hectárea	\$/m <sup>2</sup>	Factor INPC act/inicio	\$/m <sup>2</sup> act. 2005
B1	1984	Indaabin	Valor agropecuario	2,666.14	80.00	0.0080	128.741269	1.03
B3	1984	Indaabin	2 Valor agropecuario+20% utilidades	5,532.25	2 x 80 + 20% utilidades	0.0166	128.741269	2.14
B1	1999	Perito 2 CTV	Actualización del Criterio 2	451,635.46	13,711.72	1.3700	1.488767	2.04
B2	2001	Perito 1	Precio de venta de piedra in situ	205,912,836.00	Vol. 4'476,366; \$46/m <sup>3</sup>	617.8600	1.240346	766.36
B1	2001	Perito 2 CTV	Actualización Agropecuario 1984	534,266.93	16,031.15	1.6000	1.240346	1.98
B2	2001	Perito 2 CTV	Precio venta piedra en casa material	112,813,793.00	Vol. 3'004,362; <sub>3</sub> \$31.74/m <sup>3</sup>	338.5100	1.240346	419.87
B1	2004	Magistrado ponente	Actualización Agropecuario 1984	6,392,346.85	191,808.00	19.1800	1.080252	20.72
C	1984	Indaabin	Cap. Pago posesionarios + 20% anual	53,322.88	1,600.00	0.1600	128.741269	20.60
C	1997	Indaabin	Cap. Pago posesionarios + 20% anual	570,518.16	17,118.90	1.7119	2.042447	3.50
C	1999	Indaabin	Cap. Pago posesionarios + 20% anual	821,545.61	24,651.20	2.4651	1.488767	3.67
C	2001	Indaabin	Cap. Pago posesionarios + 20% anual	1,183,001.42	35,497.00	3.5497	1.240346	4.40
C	2005	Indaabin	Cap. Pago posesionarios + 20% anual	2,453,119.09	73,608.00	7.3608	1.024173	7.54
C	1984	SCJN	Actualización comparación de mercado	1,666,340.00	50,000.00	5.0000	128.741269	643.71
C	2005	Magistrado ponente	Actualización Comercial 1984	199,760,839.20	5,994,000.00	599.4000	1.024173	613.89
E	1984	Perito 1	Mercado 1999 retraído a 1984	11,612,812.95	348,452.69	34.8500	128.741269	4,486.63
E	1997	Perito 1	Supuesta comparación de mercado	319,454,600.00	9,585,516.76	958.5500	2.042447	1,957.79
E	1999	Perito 1	Supuesta comparación de mercado	1,056,670,876.00	31,706,340.72	3,170.6300	1.488767	4,720.33
E	2001	Perito 1	Supuesta comparación de mercado	733,189,600.00	22,000,000.00	2,200.0000	1.240346	2,728.76
E	2001	Perito 3 PGR	Supuesta comparación de mercado	1,214,174,040.00	36,432,361.94	3,643.2400	1.240346	4,518.88
E	2205	Investigador	Análisis Estadístico	1,378,063,180.00	41,350,000.00	4,135.0000	1.000000	4,135.00
F	2005	Catastro	Supuesta comparación de mercado	1,411,215,649.10	42,344,769.05	4,234.4800	1.000000	4,234.48
F	2005	Investigador	Sup. Comp. de mercado con reduc.	638,376,110.16	19,155,037.69	1,915.5000	1.000000	1,915.50

<b>Claves</b>	<b>Valores</b> A de uso autorizado B de uso básico C de uso corriente D de uso de destino E expectante F fiscal
Indaabin	Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
INPC	Indice Nacional de Precios al Consumidor

### Grafica de Distribución de Plusvalías



## **7.- Análisis de cada uno de los métodos empleados que dieron como resultado valores diferentes.**

### **1).- Valor agropecuario.-**

El cálculo de este valor obedece a que la Ley de la Materia, vigente en 1984 era la Ley Federal de Reforma Agraria y que para el caso de indemnización por expropiaciones señalaba en el Capítulo VIII, en el artículo 121 que “Toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (hoy INDAABIN), atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos...”

Por haberse expropiado como ejido y no como propiedad particular, el valor agropecuario determinado por INDAABIN es muy bajo, porque las características agrológicas del terreno son muy pobres y la producción agropecuaria es prácticamente nula.

El valor de \$ 80.00 por hectárea es un valor simbólico porque las características físicas del terreno no permiten su explotación agropecuaria, y si consideramos que el valor de un predio agropecuario está en función de la calidad de la tierra, de la disponibilidad de agua, de la pendiente, del drenaje interno, de la vegetación nativa y del clima principalmente; analizando estos factores podemos saber lo que es capaz de producir, pero si consideramos que el principal factor, la calidad de la tierra no se puede cuantificar porque no existe y todo es roca volcánica denominada malpaís en el que no se puede sembrar nada ni tampoco es capaz de alimentar al ganado por tratarse de un terreno estéril, entonces no es posible asignarle un valor como predio agropecuario porque un terreno de malpaís no es apto para agricultura ni para ganadería.

Al determinar el valor agropecuario se deben considerar otros aspectos, como son la posibilidad de acceso al predio, es decir, que tipo de vías de comunicación existen cerca del predio y si estas vías de comunicación son indispensables para la poder transportar los productos a algún lugar en donde sea posible comercializarlos. También debe considerarse la distancia a los centros de abasto y consumo, porque es un factor que influye en el aprovechamiento del predio, generalmente se consideran rangos de distancias de 25 Km., para aplicar factores de demérito, pues no es lo mismo recorrer 20 o 25 Km. del predio a una ciudad, que recorrer 75 o más Km. Otro aspecto que también forma parte del valor agropecuario son los bienes distintos a la tierra, es decir, todas las construcciones, instalaciones, equipo, maquinaria, etc. que se encuentren en el terreno deben considerarse, aplicando costos unitarios de reposición y los factores que los demeriten, como son el estado de conservación, la edad y la obsolescencia tecnológica y funcional para el caso de determinación del valor de la maquinaria. Para el caso que nos ocupa no se consideraron los bienes distintos

a la tierra en el avalúo elaborado por INDAABIN en 1984, porque se trataba de una expropiación únicamente de terreno, porque las casas existentes se habían construido en un marco ilegal y el motivo de la regularización invocada por la Secretaría de la Reforma Agraria a petición de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, era la regularización de esos asentamientos.

## **II).- Dos veces el valor agropecuario más 20% de las utilidades.**

Por tratarse de una expropiación con fines de regularización de asentamientos humanos, de acuerdo al artículo 122 Fracción II párrafo segundo de la Ley Federal de Reforma Agraria, señalaba que “Tratándose de las expropiaciones cuyo objeto sea la regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización cubrirá el equivalente de dos veces el valor comercial agrícola de sus tierras expropiadas y el veinte por ciento de las utilidades netas resultantes de la regularización...”

Las utilidades netas se refieren a que en el proceso de regularización solicitado por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, y de acuerdo al marco legal de esa fecha, se necesitaba de la aplicación de diferentes valores: el de partida que era el agrícola, el de indemnización para el pago a los ejidatarios, el de interés social para la venta de los lotes a los asentados irregularmente siempre y cuando fuera habitacional, el comercial para la venta de lotes a terceros no asentados o de uso no habitacional. Al final de la regularización la Corett recibía utilidades por la venta de los lotes y el 20% de éstas era parte de la indemnización a los ejidatarios.

Este valor no puede tomarse para indemnizar a un particular, porque las condiciones son diferentes para aplicarse a un ejido o a un particular. El predio fue indebidamente expropiado porque finalmente el juez de la causa resolvió que el propietario del inmueble era un particular, y por lo tanto el valor así obtenido buscaba compensar de alguna forma el daño causado a los ejidatarios, pero finalmente no tenía que ver con el valor comercial de las tierras

## **III).- Actualización del valor determinado en el punto anterior.**

Como el valor del dinero cambia con el tiempo, es necesario considerar los factores más importantes que provocan estos cambios, siendo uno de los principales la inflación. Para medir estos cambios se hace necesario determinar ciertos indicadores que nos permitan ya sea en forma puntual o general el valor presente de un bien, conociendo su valor en el pasado. El Código Fiscal de la Federación señala en el artículo 17-A que “El monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como las devoluciones a cargo del fisco federal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de las cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar. Dicho factor se obtendrá dividiendo el índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo...”

En el INPC la población urbana del país se encuentra representada por 46 ciudades, distribuidas a lo largo y ancho del territorio nacional, que integran al índice, agrupadas en siete regiones geográficas y clasificadas en tres tamaños de localidad (pequeña, mediana y grande). Asimismo, se considera la restricción de que cada estado de la República Mexicana esté representado por al menos una ciudad.

El gasto en los bienes y servicios que las familias mexicanas realizan está representado mediante una canasta constituida por 315 conceptos genéricos de bienes y servicios ponderados. La determinación de la canasta y sus ponderadores se realizó con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), levantada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). La ponderación de cada uno de los genéricos de la canasta del INPC representa la importancia relativa de su gasto con relación al gasto total.

<http://www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/didactico/preguntasFrecuentes/PreguntasFrecuentesINPC.html>

#### **IV).- Precio de venta de piedra in situ.-**

La historia de este sitio se inicia cuando hacia el año 300 a.C., en la sierra del Ajusco, el volcán Xitle hizo erupción, derramando lava hacia la vertiente que da al valle. La lava corrió por diversas fracturas y se extendió sobre un área de alrededor de 80 km<sup>2</sup>, desde la cima del ahora inactivo volcán, a 3,100 msnm, hasta las faldas de la sierra. La lava se precipitó arrasando cuanto estuvo a su paso: bosques, praderas y cañadas quedaron sepultadas por lava candente, cubriendo parte de lo que hoy son las delegaciones de Tlalpan, Magdalena Contreras, Coyoacán y Álvaro Obregón.

Con el paso del tiempo las cenizas se disiparon y la lava se enfrió, quedando solo un extraño y desolado paisaje de caprichosas formas. Una isla silenciosa y desnuda, un ambiente inhóspito y hostil.

Debido al desmedido crecimiento urbano de la Ciudad de México, el pedregal pronto fue poblado. Sus habitantes aprovecharon la roca volcánica como material de construcción y acabaron con el sitio. La gigantesca isla de piedra pronto se vio fragmentada y ocupada por unidades habitacionales, centros comerciales, calles y avenidas, la mano del hombre moderno. En tan sólo cuarenta años la extensión original se redujo en un noventa por ciento.

<http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/379/pedregal.html>

Considerando que el terreno en estudio se encuentra en un manto rocoso, susceptible de explotarse extrayendo la roca volcánica para venderse como material de construcción, se determinó el precio de venta de la piedra in situ,

calculando el volumen de roca y el precio de la misma en el mercado. Solamente que no se consideró que ya había construcciones sobre el banco de material, además que no se hizo un estudio prospectivo de la explotación, porque aunque el manto de roca es grande, no se tomó en cuenta que los sistemas constructivos cambien, actualmente está prohibida la explotación a base de detonaciones de dinamita, además de que las construcciones que por décadas se cimentaban con piedra braza, actualmente se construyen con zapatas de concreto armado, por lo que el valor de la piedra ya no es significativo en el valor comercial del terreno.

#### **V).- Actualización del Valor Agropecuario de 1984.**

De la misma forma que en el punto 3, para obtener este valor se llevó a cabo la actualización del valor, tomando en cuenta la inflación medida por el INPC. El valor a actualizar es el doble del determinado por INDAABIN considerando la productividad agrícola del terreno, que como ya se analizó, es muy bajo por tratarse de un terreno de malpaís. En su momento ese valor no representaba el valor comercial del inmueble, porque ya no tenía uso totalmente agrícola por existir una transición entre ese uso y el urbano, habiendo asentamientos dispersos e irregulares.

#### **VI).- Precio de venta de piedra en casa de materiales.**

Otro indicador que se presentó durante el proceso fue el precio de la piedra basáltica en las casas de venta de materiales de construcción. Al explotarse el banco de material existente; este precio no es significativo porque como se vio en el punto No. 4, se careció de un estudio prospectivo para la explotación del material, además de que ya existían construcciones sobre la roca.

#### **VII.- Valor Comercial original**

El cálculo de este valor obedece a que la Ley de la Materia, vigente en 1984 era la Ley Federal de Reforma Agraria y que para el caso de indemnización por expropiaciones señalaba en el Capítulo VIII, en el artículo 121 que “Toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (hoy INDAABIN), atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos...”

En 1984, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (hoy INDAABIN) realizó el avalúo comercial del terreno, aplicando las técnicas y metodologías vigentes en esa fecha, y evidentemente considerando las características que tenía en ese momento, así como el comportamiento del mercado inmobiliario de terrenos similares en la zona. Si de por sí, el tipo de terreno no permitía actividades agropecuarias, o si las había eran muy escasas, el valor comercial tenía que tomar en cuenta la venta irregular de terrenos ejidales, porque ésta se había

generalizado y existía un mercado que era irregular por ser ilegal, pero real de esos terrenos urbanos

De esta forma el avalúo resultó con un valor de \$ 5,000/m<sup>2</sup>. de esa época, es decir, \$ 5/m<sup>2</sup> actuales. Si de alguna forma la indemnización obedeciera al valor comercial del terreno, con las características que tenía al momento de la expropiación, éste es el valor que debería servir de **base** para cubrir la indemnización.

#### **VIII).- Valor de interés social para regularizar.**

Los colonos que adquirieron los lotes a los ejidatarios mediante contratos privados de compraventa, ya habían pagado un precio por ellos, aún sabiendo que esas operaciones eran ilegales; al momento en que la institución encargada de regularizar decidió tomar cartas en el asunto, iba a resolver un problema social que llevaba muchos años y que había ido evolucionando, a tal grado que existía una gran diferencia de valor entre los que habían comprado al inicio y los que compraban en 1984. De todas formas si querían regularizarse, tenía que pagar a Corett un valor. Este valor lo determinó INDAABIN aplicando un factor de interés social, que fue de 0.032 del valor comercial, resultando que el valor que los colonos tenían que pagar era de \$ 160 por metro cuadrado, pesos de esa fecha, es decir, \$ 0.160 por metro cuadrado pesos actuales.

#### **IX).- Actualización del valor comercial de 1984.**

Si bien se determinó un valor comercial en su momento, también es cierto que en el mismo decreto de expropiación se hizo mención de otros valores, como son el valor agropecuario y el valor de interés social que debían cubrir los interesados al regularizarse. Considerando los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que el valor comercial para indemnización debe ser el valor comercial que tenía en el momento de la publicación del decreto expropiatorio actualizado conforme a la inflación calculada con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, tomando en cuenta las características que tenía el inmueble en ese momento.

Aunque el Índice Nacional de Precios al Consumidor refleja solamente los precios de algunos artículos de consumo, no se tiene precios para el comportamiento de la inflación en la totalidad de artículos o servicios del mercado, pero se ha adoptado como válido para estos casos, por eso es que el Magistrado ponente actualizó el valor comercial de 1984, determinado por INDAABIN en su oportunidad.

#### **X).- Mercado 1999 retraído a 1984.**

El cálculo de este valor se basa en la investigación de mercado actual de inmuebles similares en la zona, que es utilizado y reconocido en la práctica valuatoria como un método para determinar el valor comercial conocido como

Enfoque Comparativo de Mercado, y que es válido para obtener valores actuales. En este caso ese valor se tomó como base para encontrar el valor en 1984, es decir, partiendo de un valor actual determinar el valor en el pasado tomando en consideración también la inflación medida por el Índice Nacional de Precios al Consumidor de pero con la salvedad en este caso, de que al haber cambiado las características que tenía el inmueble en 1984, el método ya no es aplicable.

#### **XI).- Supuesta Comparación de Mercado-**

Este avalúo se realizó para determinar el valor comercial, pero a valor presente, sin hacer ningún ajuste para tomar en cuenta que cuando tuvo efecto la expropiación, las características del terreno eran otras y que no es válido obtener un valor para indemnización de esa forma.

#### **XII).- Análisis Estadístico.**

Con el fin de tener certeza en el valor actual con las características actuales, se realizó estudio de mercado en la zona. Para este estudio se compararon terrenos en la zona, homologando las características físicas de los terrenos comparados, con el terreno en estudio, encontrando el valor actual, con las características actuales.

#### **XIII).- Supuesta Comparación de Mercado.**

Con la finalidad de revisar los avalúos que presentan los contribuyentes para el pago del Impuesto sobre Adquisición de inmuebles, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, lleva a cabo un estudio del comportamiento del mercado inmobiliario en el área territorial del Distrito Federal, estableciendo valores mínimos de referencia, para lo cual recaba información directa en campo y observando la compraventa de inmuebles, solo que otras veces no lo hace directamente y aplica porcentajes para actualizar estos valores, lo que no es del todo válido, porque muchas veces esos porcentajes obedecen a metas de recaudación y no al comportamiento real del mercado.

#### **XIV).- Supuesta Comparación del Mercado con Reducción.**

Para determinar la base del Impuesto Predial, la Secretaría de Finanzas lleva a cabo el procedimiento descrito en el punto anterior, y posteriormente reduce indebidamente los valores determinados para ajustarlos a las tarifas para el cálculo del impuesto, debiendo en todo caso, ajustar las tarifas y respetar los valores, por lo que estos valores, aunque tienen cierta relación con los valores comerciales, solamente nos sirven como base para calcular el impuesto predial.

## **Comentarios al Análisis efectuado.**

La Sentencia definitiva fue en el sentido de indemnizar con el valor comercial actual, pero con las características que tenía el inmueble en la fecha de la expropiación, es decir el 20 de diciembre de 1984.

La Ley Federal de Reforma Agraria vigente en 1984 señalaba que "...toda expropiación de bienes ejidales y comunales debe hacerse por decreto presidencial e indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (hoy Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales). Atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados, en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos...". Por lo que revisados los valores obtenidos en el análisis efectuado, podemos ver que el fin de la expropiación era regularizar la tenencia de la tierra a los poseedores de los predios; el hoy INDAABIN determinó:

- El valor agrícola, que queda descartado por no ser el destino final invocado.
- El doble del valor agrícola, que queda descartado por la misma razón del punto anterior.
- El doble del valor agrícola más el 20% de las utilidades netas resultantes de la regularización, que también se descarta por no ser el valor comercial.
- El valor de interés social que pagaron los colonos irregulares para regularizarse, aplicando un factor de 0.032 al valor comercial.
- El valor de venta para el que fijó un valor comercial .

Entonces de acuerdo a la Sentencia definitiva y al análisis de los valores determinados durante el proceso del juicio de amparo, se tiene que determinar el valor actual, con las características que tenía en el momento de la expropiación.

## **8.- Método propuesto.**

Para comprobar esta hipótesis, tenemos cuatro alternativas:

**a).-** Determinar el valor comercial y hacer los ajustes necesarios para que el inmueble tenga las características que tenía en diciembre de 1984, es decir, quitarle infraestructura urbana, la deseabilidad para el uso comercial y todos los elementos que tiene hoy y no tenía en la fecha de la expropiación. Para tal efecto, se propone aplicar la siguiente ecuación:

$$\text{VacCant} = \text{VacCac} (\text{FUsee} + \text{FSoe} + \text{FInfra} + \text{FJurid} + \text{Fdeseab} + \text{FUrb})$$

En donde

VacCant = Valor actual con características anteriores  
VacCac = Valor actual con características actuales  
FUsoe = Factor de uso del suelo autorizado  
FSoe = Factor socioeconómico  
FInfra = Factor de infraestructura  
FJurid = Factor de situación jurídica  
Fdesaeb = Factor de deseabilidad  
FUrb = Factor de urbanización

El rango de los factores será de 0.80 a 1.00.

Esta alternativa tiene el inconveniente de que los factores aplicados conforme a lo observado en la zona de acuerdo al criterio del perito, y posee un alto grado de subjetividad y por lo tanto se considera que no es confiable.

**b).- Actualizar el valor comercial de venta determinado por INDAABIN en 1984, que consideraba las características de esa fecha. Para llevar a cabo la actualización debe tomarse en cuenta la inflación acumulada, pudiendo determinarla con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, y aplicando lo señalado en el decreto por el que se crea una nueva unidad del Sistema Monetario de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de junio de 1992, la ecuación a aplicar es:**

**$VacCant = VantCant (INPCact/INPCant)$**

En donde

VacCant = Valor actual con características anteriores  
VantCant = Valor anterior con características anteriores  
INPCact = Índice Nacional de Precios al Consumidor actual  
INPCant = Índice Nacional de Precios al Consumidor anterior

Si la fecha anterior no es posterior al 22 de junio de 1992, el resultado obtenido se divide entre 1000.

La variación del INPC permite conocer el nivel de la inflación en México durante un período específico

El inconveniente de esta alternativa es que el Índice Nacional de Precios al Consumidor, utilizado para determinar la inflación en un periodo, se obtiene midiendo "...la variación de los precios de una canasta de bienes y servicios representativa del consumo de los hogares mexicanos. Pero hay que considerar que Los precios no cambian simultáneamente, ni avanzan todo el tiempo a la misma velocidad y sobre todo no consideran el valor de la tierra. Y lo más importante, **considera precios no valores.**

Es importante tomar en cuenta como el Banco de México determina el INPC:

La metodología para el cálculo del INPC contempla la variación de precios

El Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) se publicó por vez primera en 1969.

Desde entonces, el Banco de México se ha dado a la tarea de que el Índice refleje, de la manera más precisa posible, el comportamiento de los precios que afectan a los consumidores en México.

<http://www.banxico.org.mx/inpc/>

El INPC es un indicador económico. Su finalidad es medir a través del tiempo la variación de los precios de una canasta de bienes y servicios representativa del consumo de los hogares mexicanos.

### **Importancia del INPC**

La variación del INPC permite conocer el nivel de la inflación en México durante un período específico

### **Medición de la inflación**

En este módulo se presenta la explicación del proceso para medir la inflación a través del cálculo del INPC

La medición de la inflación es un procedimiento complejo por las siguientes razones

El número tan grande de precios que existe en una economía moderna;

La necesidad de tener una cobertura muestral, lo más amplia posible, de los gastos que realizan las familias;

Los bienes y servicios que se consumen se ofrecen a todo lo largo y ancho del territorio nacional;

Los precios no cambian simultáneamente, ni avanzan todo el tiempo a la misma velocidad

### **Componentes del INPC**

La estructura del INPC está definida de la siguiente manera:

Concepto específico es la unidad mínima de cotización de los bienes y servicios que integran el INPC;

Concepto genérico es la categoría mínima que se toma en cuenta para ser representada en el INPC. Los genéricos están compuestos de específicos;

Una agrupación de genéricos se denomina subíndice;

La agrupación de todos los subíndices y, en consecuencia, de todos los genéricos integra el INPC.

**Ejemplo:**

Producto específico: Refresco en lata marca X.

Producto genérico: Refrescos envasados.

Subíndice: Alimentos, bebidas y tabaco.

**Identificación de genéricos**

En el módulo introductorio se revisaron los principales componentes del INPC. Como ya se comentó, el INPC está formado por genéricos que agrupan a bienes y servicios de características similares.

La identificación de los genéricos se realiza con base en una encuesta con cobertura nacional que levanta el [INEGI](#).

A dicho estudio se le conoce con el nombre de Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (**ENIGH**). La encuesta toma en cuenta los ingresos de los hogares mexicanos y cómo distribuyen su gasto. **Nunca se habla de valores.**

**Antecedentes** El patrón de comportamiento de los precios que se incluyen en el INPC no es igual para todos los genéricos que lo integran.

**Volatilidad** Variaciones significativas a menudo impredecibles, en un cierto período. Los precios de algunos bienes y servicios -perfectamente identificados- tienen un comportamiento que es afectado por la **volatilidad**, por **influencias estacionales** o por **decisiones oficiales**.

**Inflación subyacente**

Al identificar y separar los precios volátiles se obtiene el subíndice subyacente, que se emplea para calcular la inflación subyacente. Dicho subíndice tiene una canasta integrada por todos aquellos bienes y servicios cuyos precios presentan una evolución más estable, lo cual permite analizar las presiones inflacionarias de mediano plazo.

Así, la definición es la siguiente: la inflación subyacente es el aumento de los precios de un subconjunto del INPC que contiene a los genéricos con cotizaciones menos volátiles.

Ahora, el banco central calcula el INPC a través de 315 genéricos en 46 ciudades a nivel nacional, lo que arroja 180 mil precios de productos, bienes y servicios al mes., <http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/contentmgr.cfm?docId=125570&docTipo=1&orderby=docid&sortby=ASC>

**Costo.-** Es el conjunto de gastos en que se incurre para poder producir un bien, dentro de un sistema de producción

**Precio.-** Es la cantidad que se pide, se ofrece o se paga para obtener un bien o servicio. El precio que se paga representa la intersección entre la oferta y la demanda.

**Valor.-** Es la cualidad de un objeto determinado que lo hace de interés para un individuo o grupo.

El aplicar el INPC, aunque es una metodología muy cómoda, no es recomendable debido a que la variación de los **precios** analizados difícilmente es la misma que sufren los **valores de los terrenos**, lo que hace que no sea un método confiable y solamente deba aplicarse para cálculos fiscales.

**c).-** Hacer la comparación entre la inversión en el inmueble y la realizada en un instrumento alternativo de inversión con las tasas de la fecha anterior, de tal forma que liberando periódicamente las mismas cantidades en ambos casos, al final del horizonte de análisis, es decir la fecha actual, el saldo existente en el instrumento de inversión, fuera igual al valor del inmueble, considerando como inversión alternativa los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) a 28 días..

De tal forma que la ecuación es:

$$\text{VacCant} = \text{VantCant}(i + iant)^n$$

En donde

VacCant = Valor actual con características anteriores

VantCant = Valor anterior con características anteriores

iant = Tasa anterior (tasa de rendimiento nominal anual anterior)

Lo importante de este método es que la inversión alternativa pueda medirse con un grado alto de confianza.

Los CETES son Títulos de crédito al portador denominados en moneda nacional a cargo del Gobierno Federal. Estos títulos pueden o no devengar intereses, quedando facultada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para colocarlos a descuento o bajo par. Los montos, rendimientos, plazos y condiciones de colocación, así como las demás características específicas de las diversas emisiones, son determinados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo previamente la opinión del Banco de México. El Decreto mediante el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue autorizada a emitir CETES apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de noviembre de 1977, el cual fue abrogado por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de julio de 1993. Por lo general se emiten CETES a 28, 91, 182 y 364 días, aunque se han llegado a emitir CETES a 7 y a 14 días, y a 2 años.

<http://www.economia.com.mx/glosario.htm>

Tomando en consideración que lo que queremos aplicar el método para fechas anteriores a la actual, y que los CETES fueron creados en 1977, la aplicación de este Método estaría limitada a expropiaciones posteriores a esa fecha, por lo que no es aplicable de forma general porque existe incertidumbre en la obtención de la tasa.

**d).- Determinar el valor actual descontando las mejoras que tuvo desde la fecha de publicación del Decreto Expropiatorio, hasta la actualidad.**

Como se ha analizado en este trabajo, las características en la fecha de expropiación eran de un predio sin urbanización, por lo que para encontrar el valor de indemnización se propone la siguiente ecuación:

$$\text{VacCant} = ( (\text{Vact} / (1+u)) - \text{CU} ) * \text{Av}$$

En donde

VacCant = Valor actual con características anteriores

Vact = Valor actual

u = Utilidad del constructor

CU = Costo de Urbanización.

Av = Area vendible

Para encontrar el valor actual de un predio de gran extensión con las características que tenía en el momento de la expropiación se seguirá la siguiente metodología:

- 1.- Obtener el valor actual del predio de gran extensión.
- 2.- Determinar las mejoras que sufrió el terreno desde la fecha de la expropiación, hasta la actualidad, considerando la urbanización y el equipamiento.
- 3.- Determinar el costo actual de la urbanización.
- 4.- Determinar la utilidad del urbanizador.
- 5.- Determinar el área vendible.

Para determinar el valor actual tenemos que realizar un estudio de mercado en las colonias colindantes y que pueden tener valores diferentes, por lo que es importante conocer el acceso al terreno en estudio. Asimismo el valor del terreno va a estar influenciado por el número de terrenos en venta en la zona, a mayor número de ofertas, menor será el valor esperado, por lo que se propone aplicar la siguiente tabla de factores al valor obtenido:

No. de ofertas	Factor (Fa)
Hasta 5	1.0
5 a 10	0.95
11 a 20	0.90
21 a 30	0.85
31 a 50	0.80
Más de 50	0.75

De tal forma que considerando el factor de ajuste (Fa), la ecuación que propongo para calcular el valor con las características anteriores, es decir, el monto del pago de la indemnización, considerando las características que tenía el inmueble en el momento de la expropiación es:

$$\text{VacCant} = ( ( \text{Vact} / (1+u) ) - \text{CU} ) * \text{Av} ) * \text{Fa}$$

## 9.- Conclusiones.

Lo prolongado del proceso y los diferentes criterios tomados para determinar los valores de indemnización, nos dieron oportunidad de conocer como cada uno de los actores adoptó la legislación para cuidar sus intereses, proponiendo valores muy contrastantes derivados de la aplicación de diferentes criterios para obtenerlos. ¿Por qué es posible que esto suceda?, ¿por qué los valuadores pueden tomar criterios tan diferentes?, ¿a qué se debe que haya tantas ambigüedades?. Seguramente se debe a que la ley da margen a interpretarse de diferentes formas. Para evitar que esto suceda quizá sea necesario definir con más precisión algunos conceptos, como por ejemplo el valor fiscal, porque si la Constitución lo define como la cantidad que figura en las oficinas catastrales o recaudadoras, hay que recordar que estas oficinas por lo menos determinan dos valores fiscales: el valor fiscal base para determinar el impuesto predial y el valor mínimo base para determinar el impuesto sobre adquisición de inmuebles, que los determina una misma autoridad, pero que finalmente resultan diferentes.

Cuál es el valor justo para una indemnización, el que solicita el afectado de acuerdo al mayor y mejor uso, que considera las expectativas futuras, o bien el que contempla las características que tenía el predio cuando se originó la controversia. Si realmente el interés común está por encima del interés particular, ¿porque indemnizar en un valor que solo beneficia a un individuo?.

Las respuestas las tenemos en la identificación de los actores y en el desglose del contenido económico del suelo. Con este análisis podemos determinar como participa cada uno de los actores de la plusvalía obtenida, quien tiene derecho a recuperarla, y en todo caso, si la colectividad que participó en generarla debe también participar en su recuperación, es decir, si el Estado invirtió para urbanizar y regularizar, lo justo es que quien está recibiendo la plusvalía la transfiera a través de impuestos, a quien la generó.

Fueron cinco los actores que intervinieron en este caso y en la primera sentencia el actor beneficiado era el propietario, pues recibía la indemnización con el valor expectante del mayor y mejor uso, posteriormente se revisó el caso y se rectificó la sentencia, resultando que la modificación fue en el sentido de reconocerle al propietario únicamente , la plusvalía que se obtiene al restar el mercado de la irregularidad menos el mercado agrícola, resultando de esta forma que el actor que recibió la mayor parte de la plusvalía fue el colono.

Las preguntas que nos quedan por discutir son si la sentencia definitiva fue justa o no, si el actor colono merece obtener esa plusvalía, o si bien el Estado debería participar de ella y solo se podrán contestar definiendo con mayor precisión, que le corresponde al interés común y que le corresponde al interés individual, para que la legislación lo contemple y no haya forma de tomar decisiones incorrectas dentro de la holgura de las leyes, para que las indemnizaciones sean justas y se evite el enriquecimiento sin causa.

Como se ha observado, el cálculo de las indemnizaciones por expropiación, genera controversias derivadas de la aplicación de diferentes criterios. Aunque existe una normatividad que hay que respetar, también es cierto que ésta es flexible y permite a las partes llegar a diferentes resultados, que generalmente están en función de sus intereses.

Por esta razón se propone una metodología que haga más rígida la determinación de los valores, desagregando la plusvalía, de tal forma que permita identificar a los actores que han intervenido en el proceso y el contenido económico de cada uno.

Para la indemnización de expropiaciones se propone la siguiente metodología:

- 1.- Demostrar la causa de utilidad pública.
- 2.- Identificación de actores.
- 3.- Análisis del contenido económico del suelo, asociado a los diferentes actores.
- 4.- Determinación de plusvalías.
- 5.- Asociación del actor a indemnizar con su correspondiente plusvalía.
- 6.- Pago de la indemnización de acuerdo a la plusvalía-del actor.
- 7.- Emplear el Método propuesto, aplicando la ecuación que nos permite obtener la cantidad para el pago indemnización, con un resultado justo.

## **10.- Fuentes y referencias bibliográficas**

- Azuela Antonio, Cancino Miguel A., Cruz Ma. Soledad, "Ilegalidad y Procesos Sociales en Cuatro Colonias Populares de la Ciudad de México", Revista A. Vol. V No. II UAM-A, México 1984.
- González Raúl, "Costos Paramétricos", enero 2008
- Riveros Fragoso Leonardo, "La Expropiación y los Terrenos Ejidales y Comunales", Estudios Agrarios, Procuraduría Agraria,
- Sarmiento, "Periódico Reforma" 23 de mayo de 2005.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Incidente de Inejecución de Sentencia 53/2002 derivado del Juicio de Amparo Indirecto 46/87 Quejoso Armando Bernal y Otro, 21 de febrero de 2005.

#### Referencias de internet.

- <http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/379/pedregal.html>
  - <http://www.encarta.com>
  - <http://www.info4.unam.mx>
  - <http://www.economia.com.mx/glosario/htm>
  - <http://www.banxico.org.mx/inpc/>
- [http://www.indaabin.gob.mx/normateca/Disposiciones/A00\\_CABIN/DGPIF/DOCUMENTOSapoyo/GLOSARIO%20DE%20TERMINOS%20DE%20VALUACION.pdf](http://www.indaabin.gob.mx/normateca/Disposiciones/A00_CABIN/DGPIF/DOCUMENTOSapoyo/GLOSARIO%20DE%20TERMINOS%20DE%20VALUACION.pdf)