

00721
1539



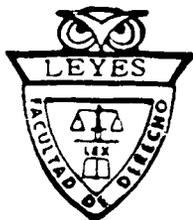
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"LA FACULTAD EXPROPIATORIA Y LA GARANTIA DE
AUDIENCIA".

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A ;
CASTAÑEDA GOMEZ MARIA EUGENIA



ASESOR: DR. LUCIANO SILVA RAMIREZ

MEXICO, D. F.

2003.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna **CASTAÑEDA GOMEZ MARIA EUGENIA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"LA FACULTAD EXPROPIATORIA Y LA GARANTIA DE AUDIENCIA"**, bajo la dirección del suscrito y del **Dr. Luciano Silva Ramírez**, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Silva Ramírez, en oficio de fecha 7 de febrero de 2003 y el Lic. Ignacio Mejía Guizar, mediante dictamen del 8 de marzo del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., marzo 10 de 2003**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará a la Secretaría General de la Facultad.*

*mpm

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas. •
UNAM a difundir en formato electrónica e imp.
contenido de mi trabajo recepcional

NOMBRE: MARIA EUGENIA
CASTAÑEDA GOMEZ

FECHA: 4 JUNIO 2003

FIRMA: [Firma]



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.**

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "**LA FACULTAD EXPROPIATORIA Y LA GARANTIA DE AUDIENCIA**", elaborada por la alumna **CASTAÑEDA GOMEZ MARIA EUGENIA**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobado, a efecto de que presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE.
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU".
Cd. Universitaria, D.F., a 8 de abril de 2003.

LIC. IGNACIO MEJIA GUIZAR.
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a Usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada "LA FACULTAD EXPROPIATORIA Y LA GARANTIA DE AUDIENCIA", que para optar por el título de Licenciada en Derecho presenta la alumna CASTAÑEDA GOMEZ MARIA EUGENIA por lo que salvo su mejor opinión, estimo procedente continuar con los trámites inherentes al caso.

Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria D.F., febrero 7 de 2003.

DR. LUCIANO SILVA RAMIREZ.
Profesor Adscrito al seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

*Irm.

GRACIAS A DIOS POR DARMEN LA OPORTUNIDAD DE
DE LLEGAR A ESTE MOMENTO DE MI VIDA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A MI MADRE Y A MI PADRE EN AGRADECIMIENTO Y
HOMENAJE A SU SACRIFICIO, PORQUE POCOS DESEOS SE
REALIZAN POR SÍ SOLOS.

A MIS HERMANOS, CARMEN , LETICIA, LUZ MARIA Y RAFAEL
PARA QUE ESTE TRABAJO SIRVA DE ESTIMULO EN SU VIDA FUTURA.

A MIS SOBRINOS, TANIA, HUGO, RAFAEL Y ADRIANA,
COMO UN EJEMPLO A SEGUIR.

A MIS CUÑADOS, ADRIÁN, DIEGO Y DEDEENI POR SU APOYO.

AL LICENCIADO JUAN B. ROMO VERGARA, EN QUIEN HE
ENCONTRADO LA COMPRESIÓN Y ESTIMULO A MIS
MODESTAS CAPACIDADES, POR QUE ME BRINDO TIEMPO
PARA ESTA LUCHA POR CONSEGUIR MI CONSTANTE
SUPERACIÓN, LA REALIZACIÓN DE MIS ASPIRACIONES.

A MIS AMIGOS, EN ESPECIAL A LA LICENCIADA LILIA MIRAMONTES VIDAL
Y A LOS DEMÁS POR HABERME APOYADO Y CONFIADO EN MÍ.

AL DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ, CON AGRADECIMIENTO POR
SU VALIOSA ORIENTACIÓN, CON LA ESTIMACIÓN Y AFECTO DE
QUIEN RECONOZCO SUS ALTAS VIRTUDES, CONOCIMIENTOS Y
APRECIO SU INESTIMABLE AYUDA EN LA DIRECCIÓN Y
ELABORACIÓN DE ESTE TRABAJO.

A LA FACULTAD DE DERECHO Y A TODOS LOS MAESTROS QUE AYUDARON A MI FORMACIÓN.

f

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LAS ANTERIORES DEDICATORIAS ME ALIENTAN PARA PRESENTAR ESTE TRABAJO, ES EL RESULTADO DE VARIOS AÑOS DE ESFUERZO CONSTANTE Y TENAZ DE UNA VIDA DE EJEMPLO RECIBIDOS DE QUIENES ME DIERON LA EXISTENCIA.

ES LA REPRESENTACIÓN DE MI CULMINACIÓN, QUE HASTA AHORA REPRESENTA LA ETAPA MÁS IMPORTANTE DE MI VIDA.

CON UNA SOLA CONVICCIÓN Y UN PROPÓSITO, EL DERECHO, ÉSTE SIRVE A LA SOCIEDAD QUE SIN ÉL NO PUEDE VIVIR Y SÓLO DENTRO DE ÉL PUEDE DESARROLLARSE, CON UN PROPOSITO ADENTRARME CADA DÍA UN POCO MÁS EN SUS PROFUNDIDADES, PARA ASÍ MEJOR SERVIR A LA SOCIEDAD Y GRACIAS A LA CUAL SOY UNIVERSITARIA.

LA FACULTAD EXPROPIATORIA Y LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES

1.1.	LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE CADIZ DE 1812	2
1.2.	MORELOS Y LA CONSTITUCIÓN DE 1814.	4
1.3.	LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.	5
1.4.	BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.	6
1.5.	LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843.	9
1.6.	LA CONSTITUCIÓN DE 1857.	12
1.7.	LA CONSTITUCIÓN DE 1917.	15
1.8.	LEY DE EXPROPIACIÓN DE 25 DE NOVIEMBRE DE 1936.	20
1.8.1.	REFORMAS A LA LEY DE EXPROPIACIÓN DE 1993.	25

CAPÍTULO II. NATURALEZA JURÍDICA DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

2.1.	CONCEPTO DE GARANTÍA.	33
2.2.	CLASIFICACIÓN.	36
2.3.	LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.	37
	a) MEDIANTE JUICIO SEGUIDO.	
	b) ANTE LOS TRIBUNALES PREVIAMENTE ESTABLECIDOS.	
	c) EN EL QUE SE CUMPLAN LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO	
	d) CONFORME A LAS LEYES EXPEDIDAS CON ANTERIORIDAD AL HECHO.	
2.4.	BIENES JURÍDICOS TUTELADOS POR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA... 65	
2.5.	EXCEPCIONES A LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.	70

CAPÍTULO III. LA EXPROPIACIÓN Y MEDIOS DE DEFENSA.

3.1.	CONCEPTO	78
3.1.1.	ELEMENTOS	84
3.2.	PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO	100
3.3.	MEDIOS DE DEFENSA	103
3.3.1.	RECURSO DE REVOCACIÓN	105
3.3.2.	REVERSIÓN	107

h

**CAPÍTULO IV. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO
CONTRA LOS DECRETOS DE EXPROPIACIÓN.**

4.1. CONCEPTO DE AMPARO	109
4.2. PROCEDENCIA	114
4.3. SUSTANCIACIÓN	131
4.4. SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS EN CONTRA DE DECRETOS EXPROPIATRIOS.	
a) SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE	
1. REQUISITOS DE PROCEDENCIA.	
2. CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA Y EMERGENCIA	
4.5. SUSTANCIACIÓN	147
a) AUDIENCIA INCIDENTAL	
1. FASE PROBATORIA	
2. ALEGATOS	
3. SENTENCIA	

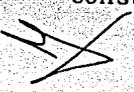
CONCLUSIONES
BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El objeto de este tema, es el de establecer los antecedentes y la evolución que se han dado en nuestro país, en torno a la expropiación a lo largo de la historia, tomándose como base el primer bosquejo de constitución que surgió en México, durante el movimiento independiente, a partir de la Constitución de Cádiz de 1812 hasta llegar a la Constitución de 1917, para ello también abordaremos las garantías constitucionales que tienen los gobernados para oponerse a los actos arbitrarios del poder público en la materia que nos ocupa. Poniéndose especial énfasis por lo que respecta a la de propiedad y así tener una idea clara de los efectos que se generan cuando el gobernado los hace valer en los casos en que el Estado los afecta como, lo es el acto administrativo de la expropiación, siendo éste es el objeto principal de nuestro estudio, basándose en parte en la opinión de diversos tratadistas, para posteriormente llegar el enfoque personal sobre el tema.

Por lo que nos avocaremos al análisis de dicha figura a la luz de las normas constitucionales que han regido en nuestro país hasta la conclusión de 1917, inclusive las reformas a la Ley de Expropiación de 1993.

Posteriormente, se hace un análisis de las garantías constitucionales, su clasificación para finalmente abordar con



cierta profundidad la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la norma fundamental, así como las excepciones a dicha garantía.

Así mismo, se estudia lo que es la expropiación, sus elementos, el procedimiento inherente, medios de defensa ordinarios que consagra la Ley de la materia.

Y finalmente, en este trabajo analizamos la procedencia del amparo y de la suspensión de los actos reclamados contra los decretos expropiatorios, así como la substanciación de dicho juicio constitucional tanto en el Amparo Administrativo como en la Materia Agraria.



CAPITULO I

ANTECEDENTES

1.1. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE CADIZ DE 1812.

Por lo que hace a este ordenamiento, también conocido como Constitución de Cádiz de 1812, siguiendo las ideas del maestro Isidro Montiel y Duarte, en dicha Constitución que rigió en México Independiente ya se plasmaban diversos aspectos por lo que hace a los derechos humanos; Constitución ésta que no adquirió fuerza debido a que en esa época se encontraba llevándose a cabo en México el movimiento insurgente; pero estamos de acuerdo en que dicho documento jurídico tiene trascendencia, puesto que en éste ya se encontraban insertos diversos artículos para proteger al gobernado denominándoles garantías constitucionales y además, porque en el mismo ya se encuentran establecidos los conceptos de soberanía popular, división de poderes, siguiendo para ello la filosofía de los textos que regían en Francia en aquella época, adocotrados por Montesquieu, elementos que han llegado a nuestros días y se encuentran en los artículos 39 y 41 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos de 1917.

Es por ello que no podemos dejar de invocarla puesto que en sí ya contiene dentro de su estructura la tutela de la libertad personal y del derecho patrimonial según se nos enseña, corrobora lo ya dicho el artículo 4 de este ordenamiento que expresa:

"Artículo 4º.- La nación está obligada a conservar y a proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen"¹

Entre los derechos humanos que protege este ordenamiento legal, se encuentra además lo relativo a la propiedad privada, estableciéndose al poder público ciertas restricciones o frenos por lo que hace a ésta, siendo éste un antecedente lejano de lo que ahora vendría siendo el artículo 27 de nuestra Carta

¹ MONTIEL Y DUARTE, Isidro. Estudio Sobre Garantías Individuales. Editorial Porrúa, 5ª edición, México, 1991. Pág. 19.

Magna actual, lo cual ha llegado hasta nuestros días pasando por diversos periodos de evolución.

Entendiéndose por limitaciones a nuestro parecer, en el sentido de que cualquier conflicto se tendría que dirimir por tribunales competentes, haciéndose de lado lo que algunos denominan la justicia privada.

Respecto a la garantía de audiencia, por lo que hace al instrumento jurídico que aquí se analiza, se encuentran en los artículos 244 y 247 de la Constitución de Cádiz, en los que se expresa claramente la influencia que han tenido en los diversos ordenamientos constitucionales que nos han regido hasta la actualidad al decir:

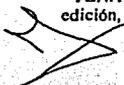
"Artículo 244.- Las leyes señalarán el orden y las formalidades del proceso que serán uniformes en todos los tribunales: y ni el rey podrá dispensarlas".

"Artículo 247.- Ningún español podrá ser juzgado en causas civiles, ni criminales por ninguna comisión, sino, por el tribunal competente, determinado con anterioridad por la ley"²

Si bien es cierto que la Constitución de Cádiz es un antecedente importante por lo que hace a la Constitución actual, también lo es que según el dicho de algunos tratadistas, entre los que se encuentra el maestro Alfonso Noriega, manifiesta que la Constitución de 1812, sirvió como instrumento jurídico político, para establecer los principios de la ideología insurgente.

Podemos concluir que a pesar de que este instrumento jurídico ya se protegía derechos patrimoniales de los gobernados, no se habla de la facultad expropiatoria del Estado, por cuanto hace a la restricción de éstos y en concreto a la propiedad particular.

² TENA RAMIREZ, Felipe. "Leves Fundamentales de México", Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, 15ª edición, Pág. 89



1.2. MORELOS Y LA CONSTITUCION DE 1814.

No se trata propiamente de una Carta Jurídica o de un Código Jurídico, sino de un documento que proclama una ideología y pronostica los designios de una nación en formación. Por eso cuando la Constitución de Apatzingan llegó al conocimiento de las Autoridades Virreinales y de Fernando VII fue condenada a hacer firmada por el verdugo en acto solemne llevado a cabo en la plaza mayor de la Ciudad de México, en mayo de 1815.

Esta Constitución dentro de los puntos más relevantes, tenemos en el Capítulo V que se encuentra dedicado a las Garantías Individuales denominadas "de la igualdad, seguridad, propiedad, libertad de los ciudadanos", refiriéndose ya a la Garantía de Audiencia tal y como se desprende de la lectura del artículo 31 que establece:

"ARTICULO 31.- Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado; sino después de haber sido oído legalmente".

"ARTÍCULO 34.- Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan a la Ley".

"ARTÍCULO 35.- Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación".

Es importante hacer hincapié que en dicha Constitución se plasmó como un antecedente en nuestro Derecho Positivo Mexicano un respeto tanto a la propiedad, como a la Garantía de Audiencia, en donde el Gobernado tendría en todo momento el ejercicio a estas garantías.

Se hace notar que al igual que la Constitución de 1812, aquí ya se advierte el tema que nos ocupa de las expropiaciones por causa de utilidad pública.



1.2. LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824

Este instrumento jurídico se gestó una vez que hubo concluido el movimiento independiente, trayendo como consecuencia la génesis de un estado mexicano que como es obvio carecía de tradición y de elementos propios, sin que pudiera establecerse en principio un régimen político que pudiera orientarlo, en su transición de un régimen colonial a un régimen dado en su vida independiente; situación que era difícil por virtud de una serie de factores de índole histórico, económico, político y social. Por esta razón nuestros constituyentes volvieron sus ojos al Derecho Público Extranjero, como lo era la Constitución Española de Cádiz, la Constitución Angloamericana de Filadelfia, así como el derecho consuetudinario Inglés y el pensamiento político de la Revolución Francesa.

Tal instrumento jurídico se va a dar después de una lucha entre monarquistas, centralistas y federalistas, estableciéndose primero como un acta constitutiva de la federación y posteriormente plasmándose ya la Constitución Federal de 1824, en la cual aparece establecida la forma de Gobierno Republicano, representativo, democrático y federal.

Dicho instrumento jurídico nació el 24 de octubre de 1824, teniendo carácter de una Constitución, ya que tiene contenidas las bases de la organización política de los Estados Unidos Mexicanos y que contiene a su vez capítulos especiales sobre división de poderes, poder Legislativo, poder Ejecutivo y poder Judicial.

En esta Constitución de 1824, se organiza políticamente a México y establece las bases de funcionamiento y atribuciones de los órganos del poder Legislativo, Ejecutivo y Poder Judicial, a esa organización se debió esencialmente la consagración del principio de división de poderes en su artículo 6º.



"ARTICULO 6º. Se divide el Supremo poder de la federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial"³

Resaltándose lo que se estableció en esta Constitución en la sección séptima del título V y que lleva por nombre "Reglas Generales a que se sujetaran en todos los Estados y Territorios de la Federación la Administración de Justicia", en la cual en el artículo 147 expresa: "Queda para siempre prohibida la confiscación de bienes" lo que deja entre ver la intención de los legisladores de proteger determinados derechos de propiedad, puede decirse que esta sección se plasmaron otros derechos fundamentales del hombre, sin embargo, es hasta la Constitución de 1857 en su artículo 27, que se elevó el derecho de propiedad a la categoría de garantía individual, por lo que es obvio que en aquella Constitución no se habla de la facultad expropiatoria del estado.

1.4. BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

Esta Constitución tiene como antecedentes los diversos conflictos que se suscitaron en nuestro país después del gobierno del Emperador Iturbide, siendo así que el propio Emilio Rabasa, se refiere a ella como una Constitución que tuvo su origen en un golpe de estado parlamentario. En la misma se dio el nacimiento del supremo poder conservador que tuvo trascendencia en la historia de nuestro país, teniendo como fundamento las bases constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835..." y, elevadas a la categoría de Ley constitutiva el día 23 de ese mes, fincaron los cimientos de un régimen de Gobierno Centralista, y estructuralmente complicado e inconsistente, mismas que cobraron forma en las siete leyes constitucionales que se expidieron en dos partes, la primera de ellas el 15 de diciembre de 1835 y las seis restantes el 29 de diciembre de 1836, recordando que anteriormente el país se

encontraba organizado en una República Federal según los lineamientos de la Constitución de 1824.

Estableciéndose en las bases Constitucionales de 1835 en su artículo 4°.

"ARTICULO 4°.- El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni con ningún pretexto. Se establece además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pueda traspasar los límites de sus atribuciones"⁴.

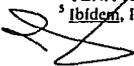
A su vez resalta el hecho de que se establecieron en el artículo 7 de las mismas bases constitucionales, que el ejercicio del Poder Judicial residiría en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de justicia que estableciera la ley y que las competencias de los mismos se establecería por la propia ley, lo que coincide con lo ordenado en el artículo 1° de la Quinta Ley dentro del capítulo denominado El Poder Judicial de la República Mexicana, que establece:

"ARTICULO 1°.- El Poder Judicial de la República se ejercerá por una corte suprema de justicia, por los tribunales superiores de los Departamentos, y por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia"⁵

En estas leyes constitucionales si se enumeran de una manera especial algunas de las garantías individuales, aunque mencionándolas como "Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y habitantes de la República, en la primera Ley; en su segundo artículo enumera los derechos de los mexicanos y sus siete fracciones contienen algunas garantías de seguridad jurídica en relación tanto a la libertad personal, como a la propiedad, al establecerse que nadie puede ser detenido sin mandamiento de juez competente ni tampoco poder ser juzgado ni sentenciado por tribunales que no se hubieren establecido según la Constitución, o aplicando leyes emitidas con posterioridad al hecho del que se juzga; en cuanto a la propiedad se

⁴ TENA RAMIREZ, Felipe, op. cit., Pág. 203

⁵ *Ibidem*, Pág. 230.



estableció lo siguiente: Fracción III.- No poder ser privado de su propiedad, de sus bienes a una persona o de su libre uso y de su aprovechamiento, solo se podía hacer cuando lo exigiera la utilidad general y pública, también se determinó la prohibición de los cateos ilegales; libertad de traslado de personas y de bienes fuera del país.

Por lo que hace a la garantía de audiencia esta se encuentra en su artículo 2º fracción V, de la Primera Ley, establece que:

"ARTICULO 2º. Fracción V.- No podrá ser juzgado ni sentenciado por comisiones, ni por otros tribunales que los establecidos en virtud de la Constitución, ni según otras leyes que las dictadas con anterioridad al hecho que se juzgue."⁶

Por lo que hace al derecho de propiedad se estableció que el Mexicano podría ser privado de su derecho de propiedad... "cuando algún objeto de general y pública utilidad lo exija... si tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros en la Capital, por el Gobierno y Junta Departamental en los Departamentos...."

Aquí propiamente no podemos hablar del término expropiación ya que no se establecía de esta forma y únicamente se da al Estado una facultad unilateral para quitarle a los Ciudadanos sus bienes sin que éstos pudieran ejercitar derecho alguno en contra de esta medida arbitraria.

Así el Derecho del Centralismo determinó la uniformidad total en las leyes y reglas para la administración de justicia civil o criminal, la prohibición de manera absoluta de los juicios por comisión; en cuanto a la institución de los tribunales para dar a cada uno su derecho determinó que sólo serían competentes los creados en virtud de la Constitución y siendo anteriores al hecho que se juzgue.

⁶ *Ibidem*. Pág. 206

1.5. LAS BASES ORGANICAS DE 1843.

Por lo que hace a este ordenamiento jurídico, el 23 de diciembre de 1842, el entonces Presidente de la República Mexicana Nicolás Bravo llevó a cabo la designación de los miembros que en aquél entonces integrarían la Junta Legislativa, la que expidió las bases orgánicas de la organización política de la República Mexicana, sancionadas éstas por Santa Anna el día 12 de junio de 1843 al respecto establecían como novedad en relación a la Constitución de 1836, la supresión del Supremo Poder Conservador.

"...Sigue estableciéndose en su artículo 5º la división de poderes, ordenándose que el ejercicio del supremo poder nacional, continuaría en Ejecutivo, Legislativo y Judicial..."

En este ordenamiento, se establecen a su vez diversas garantías para los gobernados, como son la protección en caso de un proceso penal establecidos en su artículo 9º, así como entre otras las que aparecen en las fracciones XIII y XIV del mismo artículo en comento, siendo éste precepto legal un antecedente de lo que después serían en la Constitución de 1917 en los artículos 14, 16 y 20, por lo que se entiende que dicho precepto legal se dirigiría a los derechos de los habitantes de la República.

En relación al Derecho de Propiedad, se ordenaba en su artículo 9º fracción XIII del ordenamiento en estudio que: "La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes, ya consiste en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la Ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que exponga a la Ley"



Aquí ya se vislumbra un esbozo de lo que posteriormente sería la figura de la expropiación, añadiéndose como elemento la indemnización en la forma que disponga la Ley sin que aparezca de ningún modo la palabra expropiación.

Dentro de las bases orgánicas de 1843, se establece Título Sexto del Poder Judicial y en su artículo 115 que: "El Poder Judicial se depositará en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales Superiores y jueces inferiores de los departamentos y los demás que establezcan las leyes, sustituirán los Tribunales Especiales de hacienda, comercio y minería mientras no se disponga otra cosa por las leyes"⁷

Este ordenamiento en el ya citado título sexto, señala las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia en su:

"ARTÍCULO 118.- fracción XIV se establece que entre las facultades de la Corte Suprema de Justicia, se encuentra: oír dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y juzgándola fundada, iniciar la declaración correspondiente"⁸

ACTA DE REFORMA DE 1847

Con posterioridad y debido a la situación política que reinaba en nuestro país, como lo era la guerra con los Estados Unidos de Norteamérica entre otras, hubo juristas y patriotas destacando entre ellos Don Mariano Otero, que en su voto particular contribuyó a la expedición del acta de reforma de 1847, el cual en su artículo 5º establece:

"ARTÍCULO 5º.- Que la Ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios de hacerlas efectivas"⁹

⁷ *ibidem*, página 423

⁸ *ibidem*, página 424

⁹ *ibidem*, página 472

A su vez en el artículo 27, se establece que las leyes de que hablan los artículos 4º, 5º y 18 de la presente Acta, la de libertad de imprenta, la orgánica de la guarda nacional y todas las que reglamentan las disposiciones generales de la Constitución y esta Acta son leyes Constitucionales, y no pueden alterarse ni derogarse, sino mediante un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la cámara de su origen...

Podemos concluir que los dos preceptos antes señalados, tienen relación entre sí ya que hablan de una forma genérica, el primero y especifica el último de los mencionados, de la forma en la cual se protegerán entre otras, las Garantías de Audiencia y de Propiedad de los Gobernados erigiendo las leyes subsecuentes con el carácter de Constitucionales, lo cual es un error puesto que deben de ser leyes reglamentarias de la Constitución, siendo que los legisladores de este tiempo cometieron este error tal vez con el afán de proteger a los ciudadanos mexicanos para el caso de que hubiera existido una invasión y colonización en nuestro país por parte de los Estados Unidos de Norteamérica.

En este sistema, aparece como particularidad la facultad que se otorga al Poder Judicial de la Federación de amparar a cualquier habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedía la Constitución de 1824 y además Leyes Constitucionales contra cualquier ataque del poder legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, ampliándose con ello la protección constitucional frente a los poderes federales, Legislativo, Ejecutivo y estableciéndose el control de legalidad.

Resaltándose en este aspecto lo establecido en el artículo 25 de dicho instrumento legal, en el que ya aparece el medio de control constitucional en sus inicios y al respecto el mismo rezaba:

 "ARTÍCULO 25.- Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación

de sus derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso; sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o al acto que la motive"¹⁰

Se contempla ya el principio de relatividad que marca el juicio de garantías hasta nuestros días, conocido también como Fórmula Otero.

1.6. LA CONSTITUCION DE 1857.

Una vez que en el país se hubieron establecido las corrientes políticas que rigieron al México Independiente por razón de la evolución que sufrieron los derechos de los mexicanos y que fueron plasmados en los diferentes ordenamientos constitucionales ya estudiados, surgió la concretización de éstos, en la más avanzada de las constituciones anteriores a la de 1917, en la cual se plasman claramente los medios por virtud de los cuales los gobernados podrán ejercitar sus derechos que hubieren restringido indebidamente las autoridades y es así que por ello esta Constitución instituye el juicio de amparo, el cual fue reglamentado por diversas leyes que bajo su vigencia, se expidieron, concediendo a la Suprema Corte de Justicia, la función de garante de la Constitución, resaltándose lo dicho por Vallarta: "Es el final intérprete de la Constitución, el Tribunal que pronuncia la última palabra en todas las cuestiones que pueda revestir la forma judicial, sea quien fuere, la autoridad que éstas cuestiones haya decidido..."¹¹

En la misma Constitución se establece en lo referente a la garantía de audiencia y la no retroactividad de la ley, así como el establecimiento de tribunales previamente establecidos por la ley, y que nadie podrá ser juzgado ni sentenciado; por leyes dadas con anterioridad al hecho, plasmándose estos principios en el

¹⁰ *Ibidem*, página 475

¹¹ *Ibidem*, págs. 487 y 605

artículo 14 de esta Constitución, el cual establecía: "Que no se podrá expedir ningún ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado; sino por leyes dadas con anterioridad al hecho, y exactamente aplicables a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley"¹²

Asimismo este ordenamiento jurídico ordena en su artículo 16 el cual fue transcrito con ciertas modificaciones en nuestra Constitución de 1917, que establece: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la Autoridad Competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento... "consagrándose en éste las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

Por lo que respecta a la garantía de propiedad, esta se encuentra regulada al igual que nuestros días en el artículo 27 el cual rezaba:

"ARTÍCULO 27.- La propiedad de las personas no pueden ser ocupadas sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la Autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse..."¹³

Aquí tenemos ya, como puede apreciarse por primera vez el término "expropiación" que viene a redondear la tendencia de las constituciones previas a esta de proteger a la propiedad privada la cual no es absoluta, toda vez que se está facultando al estado a ocupar dicha propiedad por una causa de utilidad pública, garantizándose la legalidad de este acto con la indemnización que el Estado debería otorgar al particular expropiado, sin que se den a mayores explicaciones por cuanto hace al procedimiento a seguir, pues como se aprecia este precepto legal no goza de la amplitud con la que lo conocemos a raíz de la promulgación de la Constitución de 1917.

¹² Ibidem, pág. 608

¹³ Ibidem, pág. 610

Como tenemos que en el artículo 27 de la Constitución de 1857 señalaba que la propiedad personal no podía ocuparse sin el consentimiento del propietario, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. El artículo 27 de la Constitución vigente no utiliza la palabra previa sino que la substituye por la palabra mediante. En relación a estos términos "previo" y "mediante" hay tratadistas como Gabino Fraga que sostiene "Que el problema debe ser resuelto en el sentido de que la constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización, que lo único que establece con ese carácter es la indemnización; pero que en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe de efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerla como "previa", como simultanea o como posterior a la expropiación pero siempre que en este último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad que sea posterior; de que el plazo guarde relación también justificada con las posibilidades presupuestales del estado y de que se dé una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente. De otro modo el expropiado sufriría una afectación no combatible con el principio que domina la materia de igualdad de todos los individuos frente a las cargas públicas"¹⁴

Destacándose a su vez, ciertas limitaciones con respecto a la capacidad para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces a las corporaciones civiles eclesiásticas, restringiéndose tal adquisición a bienes únicamente para la consecución de su objeto.

Como una novedad dentro de la Constitución de 1857, aparecen las facultades que se otorgan a los Tribunales de la Federación, en sus artículos 101 y 102 los que a su vez son el antecedente directo de los artículos 103 y 107 de nuestra Constitución actual, preceptos legales éstos en los que se regula prácticamente el medio de Control Constitucional, mejor conocido como el Juicio de Amparo, denotamos que en el artículo 102 ya mencionado aparece un esbozo de algunos de los principios que actualmente rigen el juicio de amparo, entre los que se destacan el

¹⁴ FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A., 13ª edición. México, 1969. Pág. 404.

de petición de parte, el de relatividad mejor conocido como la fórmula otero y que establece que la sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares; precepto éste que se amplió considerablemente en la Constitución de 1917.

En esta constitución de 1857 ya se vislumbran las dos partes o aspectos que posteriormente formarían parte integrante de la Constitución de 1917, esto es, la parte dogmática y orgánica toda vez que diversos artículos de estos fueron tomados por el constituyente antes mencionado y únicamente fueron mejorados por la nueva Constitución, por lo que pudiera decirse en concepto muy personal de la suscrita, que la Constitución de 1857 constituye la fuente, base y fundamento de la Constitución de 1917, la cual como ya veremos se diferencia substancialmente de la del 57 en la inserción de los aspectos de carácter social, como lo son lo relativo al artículo 123 y a los conceptos de propiedad aplicándoles un aspecto social para beneficio de los gobernados.

1.7. LA CONSTITUCION DE 1917.

Este instrumento legal viene a ser la culminación o el resultado de la guerra de la Revolución Mexicana que data de 1910 y la cual tuvo como bandera el desequilibrio económico que existía en la era del porfiriato, en la desigualdad social y la inquietud política que surgió debido a la perpetuación en el poder del General Porfirio Díaz.

Después de toda serie de acontecimientos registrados por la historia en virtud del movimiento revolucionario de 1910, en el año de 1913 se expide un documento que lleva por nombre Plan de Guadalupe, el cual fue encabezado por Venustiano Carranza, y el que se desconoce al Gobierno de Victoriano Huerta, proponiéndose restaurar desde entonces el régimen constitucionalista, es hasta el 14 de septiembre de 1916, cuando se reconoce plenamente la necesidad de convocar un Congreso



Constituyente dando su origen al Congreso de Querétaro de 1916-1917, en donde nace la primera constitución social del mundo promulgada el 5 de febrero de 1917. No solo porque organiza al Estado y consagrada garantías individuales, sino porque eleva a rango constitucional garantías de naturaleza social.

Dicho documento actualmente rige en nuestro país y se instituye en sus primeros 29 artículos todo un catálogo de derechos Constitucionales en su Título primero denominado "De las Garantías Individuales". Se recogió el legado de la constitución de 1857, respecto de estas garantías individuales, entre las que se encuentran las de audiencia y propiedad, apareciendo la modalidad de mediante en lugar de previa, establecida en el artículo 27 párrafo II que establece "Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Ahora bien, pasando al análisis en concreto de las garantías de audiencia y de propiedad, podemos establecer lo siguiente: Por lo que hace a la garantía de audiencia ésta queda comprendida dentro de las garantías del hombre, quedando consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, mismo que en su punto conducente establece:

"ARTICULO 14.- nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Comparando este artículo con la Constitución de 1857, cabe restallar que si bien es cierto en su espíritu consagran la misma idea, el actual tiene diversas modificaciones tanto en su redacción por lo que hace a la ampliación del mismo, siendo que el artículo 14 de la Constitución de 1857, consta de un párrafo nada más y el actual consta de cuatro párrafos en los que se consagran la irretroactividad de las leyes, (párrafo primero) en perjuicio de persona alguna, la garantía de audiencia, (segundo párrafo), la exactitud en la aplicación de la Ley penal (tercer párrafo),



prohibiendo imponer las penas por analogía, y aún por mayoría de razón; la garantía de legalidad que deberá regir en los juicios de orden civil, permitiendo la interpretación jurídica de la Ley y en su defecto la aplicación de los principios generales del derecho, al dictarse la sentencia.

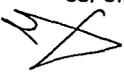
Denotándose la amplitud del artículo 14 Constitucional de 1917, el cual consagra en su totalidad la garantía de seguridad jurídica y específicamente, por cuanto hace a la garantía de audiencia queda plasmada en el segundo párrafo, que a su vez contiene cuatro subgarantías: a).- mediante juicio, b). Tribunales previamente establecidos; c).- Formalidades esenciales del procedimiento y, d).- Conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho, requisitos indispensables que envuelven el principio de legalidad aplicable al momento de dictar las sentencias en los juicios que se tramiten ante dichos Tribunales.

Resaltándose con lo anterior que la garantía de audiencia es fundamental para proteger los bienes jurídicos del gobernado de acuerdo a lo manifestado en los párrafos precedentes.

Cabe señalar que forma parte también de la garantía de seguridad jurídica, lo consagrado en el artículo 17 Constitucional, puesto que no podría llevarse a cabo la aplicación de tal garantía si se dejara de lado la obligación de los tribunales de expedir justicia en los plazos y términos fijados por la Ley y emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, traduciéndose lo anterior en la garantía del debido proceso que va de la mano con la garantía de audiencia, siguiéndose el principio de la hermenéutica jurídica, precepto legal que a la letra reza:

"ARTICULO 17.- Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial..."

La importancia capital de esta garantía de audiencia radica en el derecho de ser oído y vencido en juicio que equivale a la oportunidad defensiva y probatoria más



amplia. Así como el requisito o condicionamiento de que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento.

Por último el artículo 27 Constitucional, no cabe lugar a dudas de que campeaba en la comisión y en todo el congreso Constituyente la idea de consagrar el derecho de propiedad como una función social, es parte del proyecto aprobado sin discusiones de este texto original "la nación tendrá en todo tiempo de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales, susceptibles de aprovechamiento para ser una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación según nos enseña Martha Chávez Padrón"¹⁵

Como puede apreciarse, la propiedad privada dejó de ser un derecho absoluto del individuo tal como ocurría en el antiguo Derecho Romano a lo cual P'Jors - Kunkel nos enseña que el concepto romano de la propiedad establecía "la jurisprudencia clásica entendía por propiedad (*Dominum proprietas*), la dominación jurídica, exclusiva e ilimitada de una cosa". Idea básica del concepto fue la consideración de que la cosa se hallaba sometida a su dueño en todos sus aspectos (totalidad de la propiedad), pudiendo proceder con respecto a ella a su arbitrio y repeler cualquiera perturbación procedente de terceros (exclusividad de la propiedad)¹⁶

Debido a que actualmente la propiedad privada ya no es un derecho absoluto del individuo, toda vez que está llamada a desempeñar una función social deduciéndose entonces que por ello la Ley Suprema impone a la sociedad importantes limitaciones, todas ellas basadas en el interés público.

¹⁵ CHAVEZ PADRON, Martha. "El Derecho Agrario en México", Editorial Porrúa, S.A., 9ª edición, México, 1991, Pág. 310.

¹⁶ P'Jors-Kunkel. "Derecho Privado Romano", Editorial Labor, S.A., Barcelona, Madrid, 1965. 2ª edición, Pág.

No obstante lo anterior, la propiedad privada está garantizada por nuestra Constitución como un derecho dentro de la parte dogmática de la misma, como rango de garantía individual (garantía de propiedad), el cual se encuentra declarado en los tres primeros párrafos del artículo 27 de la Carga Magna.

Sin embargo, en aras a su función social, al interés público, está sujeta a modalidades y limitaciones:

- a) Es la que está contenida en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, que se refiere a las modalidades de la propiedad privada.
- b) Es la expropiación por causa de utilidad pública, que será el tema a tratar en el tercer capítulo.
- c) Sin olvidar desde luego que dichas limitaciones y modalidades se expresan en otras leyes reglamentarias y secundarias, como son el Código Civil Federal y el que rige en cada estado, así como la Ley de Expropiación, siendo ésta la Ley Reglamentaria básica de este artículo 27 constitucional.

Con respecto a la expropiación, la Constitución de 1917, se instauró nuevamente la facultad expropiatoria en su artículo 27 párrafo segundo, estableciéndose que:

"ARTÍCULO 27.- Las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización"

Cabe aún brevemente señalar lo que es la expropiación para mejor comprensión de este precepto constitucional, así para el maestro Eduardo J. Couture en su obra "Vocabulario Jurídico" nos señala que: "Expropiación.- Es la acción y efecto de privar a sus propietarios, por causa de necesidad o utilidades públicas y bienes, habitualmente inmuebles, mediante justa y previa compensación..."

Resaltándose como obligación del Estado el que se lleve a cabo por causa de utilidad pública la expropiación, es decir, a favor de la generalidad, estableciéndose



como derecho del sujeto afectado la indemnización, siendo esta dualidad un aspecto fundamental, la norma jurídica ya que siempre todo derecho lleva implícita una obligación, es así que el artículo 27 Constitucional una regla que impone deberes y confiere derechos.

Cabe hacer hincapié que como se había apuntado al estudiar la constitución de 1857, pese a las luchas internas que se dieron en el congreso, el juicio de amparo había quedado arraigado en la conciencia popular debida a su tradición jurídica de primer orden y los preceptos protectores que se habían apreciado frente al despotismo y la arbitrariedad, de las autoridades; por lo cual el constituyente nuevamente introdujo las reglas para su tramitación en sus artículos 103 y 107 de esta Constitución de 1917.

1.8. LEY DE EXPROPIACION DE 25 DE NOVIEMBRE DE 1936.

El maestro Ignacio Burgoa, nos enseña que por lo que hace al régimen jurídico a que está sometida la facultad expropiatoria del Estado, concurre los principios de constitucionalidad y legalidad en sentido estricto..."El primero se traduce en la circunstancia de que solo la Ley suprema puede autorizar la expropiación como limitación a la propiedad particular mediante las condiciones y requisitos que fija (utilidad pública e indemnización). La expropiación, pues, tiene su fuente exclusiva en la constitución de tal manera que si esta previniese, aquella no sería válida, pues su institución no es objeto de la legislación secundaria. El principio de legalidad se manifiesta en el hecho de que no obstante que la Ley fundamental autoriza la expropiación, las autoridades Estatales están impedidas para llevar a cabo cualquier acto expropiatorio, sino se basan en una Ley ordinaria (Federal o Local según el caso), que se establezca las causas de utilidad pública. Los principios de constitucionalidad y de legalidad que caracterizan el régimen jurídico al cual está sometida la conducta expropiatoria del estado, los consigna expresamente la Ley Suprema al establecer, en primer lugar, a modo de declaración general, que la expropiación procedé por causa de utilidad pública y mediante indemnización



(párrafo segundo, artículo 27) (principio de constitucionalidad) y, en segundo término, que "las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente (principio de legalidad)"¹⁷

Por eso, con el fin de satisfacer el principio de legalidad, consignado en la Constitución, el artículo 27 constitucional, se expidió la Ley Federal de Expropiación publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de noviembre de 1936.

También es dable señalar la amplitud constitucional para la expropiación, con base en el artículo citado, se han expedido diversidad de leyes entre otras, en las que se prevé la necesidad de expropiar los bienes de los particulares, como son la Ley Agraria, Ley de Aguas Nacionales, Ley del Artículo 27 Constitucional en Materia de Minería, las distintas leyes en materia de Petróleo, la Ley de Vías de Generales de Comunicación, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Ley Federal de Vivienda, Ley Federal sobre Monumentos y zonas arqueológicos, artísticos e históricos, Código Civil para el Distrito Federal y Código Civil Federal ambos en sus artículos 832, 833, 836 y la Ley Federal de Expropiación de 23 de Noviembre de 1936.

La referida Ley de expropiación de 1936, contiene en términos generales el procedimiento que se sigue en materia expropiatoria, estableció los principios bajo los cuales deberá de llevarse a cabo la expropiación de bienes, los cuales son los siguientes: la tramitación del expediente de expropiación, la comprobación en el caso concreto de la causa de utilidad pública, la necesidad de ocupar determinados bienes, la fijación y pago de la indemnización.

Es muy importante que cuando se declaran la afectación de los bienes de utilidad pública exista la satisfacción de una necesidad de carácter social, general o

¹⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Las garantías individuales. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 25ª Edición Pág. 478.



nacional que se satisfagan los requisitos apuntados, pues cuando no se dan y no hay elementos de estudio para demostrar la necesidad de ocupar precisamente determinados bienes o la declaración temporal o de limitación de dominio, puede ser tachada de inconstitucional.

La Ley de Expropiación en comento, establecía en su artículo 3º que el ejecutivo Federal por conducto de la Secretaria de Estado, Departamento Administrativo o gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y en su caso hará la declaratoria respectiva.

Esta declaratoria se formulaba mediante acuerdo que se publicaba en el Diario Oficial de la Federación, y personalmente, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley en estudio y será notificado personalmente a los interesados.

Por su parte, la tesis jurisprudencial numero 98, 1917-65, Segunda Sala, establece que la notificación de la declaratoria de expropiación debe hacerse personalmente y, sólo en el caso de que se ignore el domicilio del afectado, es lícita la notificación que se le haga por medio del periódico oficial.

La Ley de expropiación de 1936, establece que la expropiación debe fundarse en una causa de utilidad pública, este decreto debe de notificarse al expropiado, ya que como lo dije anteriormente, dicho procedimiento se rige por el principio de legalidad.

El procedimiento administrativo de expropiación se inicia en apariencia sin formalidades de procedimiento estricto y aun sin la audiencia del interesado.

No obstante lo anterior, la expropiación en nuestra Constitución al ser un acto aparentemente autoritario y unilateral del Estado, al expropiar a un particular un bien tiene que otorgar a favor del afectado una contraprestación, la cual se



desprende de la lectura del artículo 27 Constitucional que ordena "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización"; además de que sea apegada a derecho.

Tocante al tema de la indemnización, vemos que ésta es una característica y elemento esencial de la expropiación que se traduce en el derecho que tiene el particular expropiado de exigir el pago por virtud de la cesión forzada de un bien que se le quita por el Estado, justificándose en una causa de utilidad pública. En el caso de que no se otorgara dicha indemnización, estaríamos ante un acto autoritario de autoridad que como ya se verá en este trabajo, el interesado puede combatirlo mediante los recursos que otorga la Ley que rige el acto o en su caso el juicio de amparo.

En consecuencia, podemos decir que la indemnización tiene por objeto el cubrir la reparación de los daños y perjuicios que se causan al expropiado, substituyéndose en su derecho de propiedad por el precio que se fija en la indemnización, con el fin de reestablecer su situación económica, para ello se basa en la cantidad que como valor fiscal figure las oficinas catastrales o recaudadoras según se desprendía del Artículo 10 de dicha Ley.

"El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que ese valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esa base. El exceso en ese valor o demérito que haya tenido esa propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial". Eso mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no se haya fijado en las oficinas rentísticas.



De lo anterior se desprende que existen en la Ley mencionada dos sistemas para fijar el precio de la indemnización, es decir, atendiendo al valor fiscal que se haya asignado al inmueble y, en segundo término, la fijación del precio de la indemnización por medio de dictamen pericial precediéndole una declaración judicial.

Como se observa, anteriormente se justificaba la fijación del valor catastral atendiendo a que en la mayoría de los casos se suponía que los particulares y propietarios de los bienes expropiados conocían que el valor comercial de sus bienes era diferente al que fijaría el Estado, pero se conformaban tácitamente con el valor fijado para el efecto de que el Estado no fijara el monto de los impuestos o contribuciones adeudados, adecuándose al valor real y comercial de los bienes, traduciéndose éste en el incremento del pago de las contribuciones e impuestos a que estaban obligados a cubrir el sujeto cuyo bien hubiera sido afectado por la expropiación en relación al bien que formaba parte de su patrimonio antes de ésta.

Por la que hace a la fijación del monto del valor correspondiente a la indemnización puede hacerse por virtud de un dictamen pericial, en los casos que alude el Artículo 11 de aquella Ley, éste se va a dar cuando exista inconformidad por cualquier de las partes en la expropiación (sujeto activo y pasivo), puede pedir el dictamen pericial la autoridad administrativa, cuando considera el valor catastral (actualmente valor comercial) que se fija en el bien expropiado, incluso estimamos como ya lo veremos, el afectado puede inconformarse con el valor que se fije por concepto de indemnización de los bienes, que se ha obligado a ceder por medio de la expropiación, cuando su propiedad haya tenido mejoras después de que haya tenido verificativo la fijación del valor fiscal.

Los anteriores casos se ventilarán ante el juez competente debiendo nombrar cada una de las partes sus peritos, ya que de no hacerlo dentro del término señalado por la ley, lo hará en rebeldía el juez; en el entendido que dicho nombramiento no es recurrible. Los peritos deberán rendir su dictamen en un término no mayor de 30 días, fijándose la indemnización si los peritos están de acuerdo; en caso de no



estarlo así se nombrará un perito tercero en discordia quien determinará en tres días, debiendo resolver el juez dando vista a las partes en un término de 10 días. La resolución judicial que fije el monto de la indemnización no es recurrible.

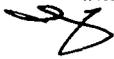
Dicho procedimiento se establece en los artículos 11 al 16 de la Ley de Expropiación de 1936, basándose asimismo en el procedimiento especial que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles.

1.8.1 REFORMAS A LA LEY DE EXPROPIACION DEL 22 DE DICIEMBRE DE 1993

La Legislación Mexicana al tratar sobre la propiedad, se aparta de las tendencias a considerar como absoluto el derecho del propietario, y se inclina a considerar la propiedad como un medio para cumplir una verdadera función social, para ello la creación como se dijo, de la Ley de Expropiación, vista en análisis anterior.

El Estado se ve en la necesidad de reformar la citada Ley de Expropiación de 1936, de una manera más concreta y específica, la adiciona para los casos particulares de causas de utilidad pública; la facultad es otorgada al Poder Público, basada en la Ley Fundamental; su finalidad es estar de acuerdo con las necesidades sociales a las cuales debe de responder el Estado. Para ello el artículo 27 Constitucional dispone en su párrafo tercero, que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social el aprovechamiento del país y el mejoramiento de vida de la población rural y urbana.

Considerando lo anterior, podemos decir que en nuestra legislación se contienen modalidades a la propiedad en bien del interés general y en bien del interés privado o particular.



La garantía así consagrada reconoce el derecho de propiedad privada de las personas, la que tiene dos limitaciones destacadas a) La que está contenida en el ya citado tercer párrafo del artículo 27 Constitucional, que se refiere a las modalidades a la propiedad privada y a la que ya hemos hecho referencia; y b) es la expropiación por causa de utilidad pública, y que es el tema a tratar en este trabajo.

Observamos que la expropiación es una facultad del Estado; es un derecho público de propiedad a los fines del Estado, desempeñando así una función social dicha propiedad, ya que este puede suprimirla mediante su declaración unilateral de voluntad cuando ésta obstaculiza la realización de un fin que va a beneficiar a una colectividad.

Para fijar la indemnización, es decir, su monto, se siguen diversos sistemas o procedimientos, según se trate de bienes inmuebles, muebles o derechos, procedimientos que se regulan en la Ley de expropiación.

Para poder entender el alcance de las reformas sufridas por la Ley de Expropiación, de fecha 22 de diciembre de 1993 y así poder establecer el análisis comparativo entre las reformas que sufrió ésta Ley con los preceptos primigenios de la misma, publicados en el Diario Oficial de la Federación de 25 de noviembre de 1936, es conveniente establecer como punto de partida lo ordenado en el artículo vigésimo primero de dicho ordenamiento, el cual aparece como la columna vertebral del mismo ordenamiento legal y en el que se sustenta el ámbito de validez de la misma, lo que nos conlleva a lo siguiente:

El artículo 21 de la Ley de Expropiación originalmente establecía que:



"Esta ley es de carácter federal en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme sus facultades constitucionales, así como cuando se trate de imponer limitaciones al dominio; y de carácter local para el Distrito y Territorios Federales".

Posteriormente, el mismo precepto legal sufrió como otros artículos de la Ley en estudio, el día 22 de diciembre de 1993, modificaciones, quedando como sigue:

"ART. 21.- Esta Ley es de carácter federal en los casos que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, y de carácter local para el Distrito Federal."

Al respecto, cabe establecer que dicho precepto legal reformado trae como consecuencia, que se le otorgue, especial importancia al Distrito Federal, debido a que la Ley de Expropiación tiene íntima relación con diversas leyes de carácter local, siguiendo el principio de la hermenéutica jurídica que obliga a analizar no solamente un precepto legal, sino todos aquellos que tengan relación con éste incluyendo otros cuerpos de leyes, como es el caso.

Por lo tanto, el ámbito espacial que actualmente rige la Ley de Expropiación nos indica que es de aplicación federal en algunos casos como en el Distrito Federal, y de aplicación en otros, siendo en este punto siendo en este punto lo substancial de su reforma el hecho de que ya no se hable, por las razones indicadas, de territorios federales y dándose las facultades inherentes al caso, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Otro artículo que es cardinal y que envuelve todas las reformas sufrida por la Ley de Expropiación, es el artículo 3º, el cual anteriormente establecía que:

"ARTICULO 3º.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva."

En las reformas del mismo, que son objeto de este análisis y que fueron publicadas también en el decreto del 22 de diciembre de 1993, en el Diario Oficial de la Federación, se observa que la facultad expropiatoria ya no se descarga en el



Ejecutivo Federal, sino que se traslada a las secretarías de Estado, departamentos administrativos o gobierno del Distrito Federal:

"ART. 3º.- La Secretaría de Estado, departamento administrativo o gobierno del Distrito Federal, según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el Decreto respectivo."

Intima relación tiene con este precepto legal el artículo 4º de la Ley de Expropiación Reformado, el 22 de diciembre de 1993, el cual ordena la manera en la que se llevará a cabo la declaratoria de expropiación, cambiando en relación al artículo anterior la semántica, ya que éste hablaba de acuerdo y el actual habla de decreto.

Tal como corresponde por la naturaleza del acto y en virtud de que en el Diario Oficial de la Federación se publican los decretos y los acuerdos que se tomen entre las secretarías de Estado y demás organismos de la Administración Pública Federal, quedando el artículo reformado como sigue:

"ART. 4º.- La declaratoria a que se refiere el artículo anterior, se hará mediante Decreto que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación."

Por cuanto hace al artículo 5º de la Ley de Expropiación, éste siguió la misma tónica del artículo anterior, ya que únicamente cambia la palabra "acuerdo" por la de "decreto".

Artículo 5º.- Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguiente a la notificación del Decreto, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.



El artículo 9º de la Ley de Expropiación reformado el día 22 de diciembre de 1993; al contrario de su original establece un término de 45 días que tendrá la autoridad para resolver con respecto a la solicitud del particular afectado en relación a la reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio o el pago de los daños causados, situación que se va a dar cuando la autoridad expropiante no destine los bienes afectados al fin que dio causa a la declaratoria de expropiación respectiva dentro del término de cinco años.

"ART. 9º.- Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio no fueron destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaración respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados."

Dicha autoridad dictará resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la prestación de la solicitud. En caso de que se resuelva la reversión total o parcial del bien, el propietario deberá devolver únicamente la totalidad o la parte correspondiente de la indemnización que le hubiere sido cubierto".

El artículo 9º de la Ley de Expropiación reformado adiciona un párrafo tercero, por virtud del cual establece el derecho del particular antes mencionado, deberá ejercerlo dentro del plazo de 2 años contados a partir de la fecha en que sea exigible.

"ARTÍCULO 9.- ...- El derecho que se confiere al propietario en este artículo, deberá ejercerlo dentro del plazo de dos años, contados a partir de la fecha en que sea exigible".

El artículo 10° sufrió una reforma substancial y que beneficia en forma directa al afectado, ya que se faculta para establecer como precio por concepto del valor indemnizatorio de los predios materia de la expropiación, el valor comercial, sin que éste pueda ser inferior al valor fiscal, tratándose de bienes inmuebles que se encuentre fijado en las oficinas recaudadoras o catastrales; cuestión diferente al precepto legal existente con anterioridad, el cual únicamente fijaba como base del precio indemnizatorio con motivo de la expropiación, el valor fiscal que establezcan las oficinas catastrales o recaudadoras, lo cual afectaba de manera flagrante los intereses de los sujetos materia de expropiación, según se desprende de la lectura de dicho precepto:

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

El artículo 20° de la Ley de Expropiación anterior a la reforma, únicamente establecía que la indemnización debería pagarse en la forma y plazos que fijara la autoridad expropiante y que la misma no abarcará un periodo mayor a diez años. En la reforma, el legislador creyó conveniente aclarar dicho precepto, estableciendo que la indemnización debe de cubrirse en un término de un año a partir de la declaratoria de expropiación, en moneda nacional sin perjuicio de que se convenga su pago en especie, el cual a la letra reza:

Artículo 20.- La indemnización deberá pagarse dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se contra venga su pago en especie.

Adicionando además el artículo 20 bis que no existía anteriormente, los cuales textualmente expresa:



"ART. 20 bis.- El jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los términos de esta ley, podrá declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete al gobierno local del Distrito Federal conforme a sus atribuciones y facultades constitucionales y legales."

La declaratoria se hará mediante decreto que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y será notificada personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del Decreto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, señalará la dependencia a la que corresponda tramitar el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, la que conocerá y resolverá el recurso administrativo de revocación en la presente ley.

Aquí se establece como novedad la publicación de la declaratoria de expropiación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y el aspecto de que la Ley de Expropiación se refiere en concreto a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal para establecer a qué autoridad o dependencia corresponde tramitar el expediente de expropiación, siendo este precepto de aplicación en relación al ámbito local de la Ley de Expropiación, como ya se dijo al analizar el artículo 21 de la misma.

Dada la amplitud constitucional para la expropiación y con base en el artículo 27 Constitucional; que como ya se ha estipulado "La expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización hicieron necesario efectuar las reformas y adiciones a la Ley de Expropiación de 1936, de tal manera que de acuerdo al Artículo 20 de dicho ordenamiento legal reformado el 22 de diciembre de 1993, se prevé que la indemnización "debe" pagarse en un término de un año a partir de la Declaratoria de Expropiación y que antes de las reformas citadas contemplaba que el plazo a la



indemnización deberá pagarse, en un periodo no mayor de diez años; ya que es una de las características y elementos esenciales de la expropiación, que se traduce en el derecho que tiene el particular expropiado de exigir el pago que le corresponda por la cesión forzosa que hace de sus bienes, a fin de que el Estado realice el fin de utilidad pública que motiva la expropiación.

Concluyendo que la Ley de Expropiación publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de noviembre de 1936, sufrió diversas modificaciones en virtud de la reforma publicada en el Diario oficial del 22 de diciembre de 1993, y que entró en vigor el 1º de enero de 1994, reformándose un total de siete artículos y añadiéndose uno más, es decir, el 20 bis.



CAPITULO II.

NATURALEZA JURIDICA DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

2.1. CONCEPTO DE GARANTÍA. Para los efectos del presente capítulo en el cual se abordara en específico la garantía de audiencia es importante considerar el concepto de garantía constitucional aclarándose que una cosa son los derechos constitucionales, también denominados garantías individuales y otra cosa diferente es cómo garantizarlos y hacerlos efectivos; en nuestro sistema jurídico se logra su observancia, se garantizan esos derechos, mediante el juicio de amparo, no obstante lo anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Primero, en su parte dogmática a esos derechos constitucionales les denomina de "las garantías individuales".

Al respecto el tratadista Rafael De Pina en su obra Diccionario de Derecho nos enseña que "GARANTÍAS CONSTITUCIONALES son instituciones y procedimientos mediante los cuales la Constitución Política de un Estado asegura a los ciudadanos el disfrute pacífico y el respeto a los derechos que en ella se encuentran consagrados.

Cuando se habla de garantías, sin más especificación se entiende hecha la referencia a las "garantías constitucionales"¹⁸

El jurista IGNACIO BURGOA ORIHUELA, establece en relación al concepto de garantías constitucionales "que en atención a las diversas acepciones del vocablo (y de la idea "garantía") dentro del campo del derecho, nosotros prescindimos de los múltiples significados que tienen, para contraer el concepto respectivo a la relación jurídica de Supra a subordinación y de la que surge el

¹⁸ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A., México, 1999, 27ª edición, Pág. 299

llamado "derecho público subjetivo" del gobernado y que equivale en cierta medida, al "derecho del hombre" de la Declaración Francesa de 1789 y de nuestra Constitución de 1917".¹⁹

"Para llegar a esta definición, el mencionado tratadista parte de tres tipos fundamentales de relaciones que se dan en la vida del estado o sociedad, siendo estas las de coordinación, las de supracordinación y las de supra a subordinación. "agregando dicho autor".... relaciones de coordinación son las que se entablan en base a una gama variada de causas entre dos o más sujetos físicos o morales dentro de su coordinación de gobernado, las relaciones de supraordinación se establecen entre diversos órganos del poder o gobierno de un estado o sociedad, normando la actuación de cada uno de ellos; y si esta normación se consagra por el derecho positivo, la rama de éste que la instituya configura tanto el derecho constitucional como el administrativo en su aspectos orgánicos y por último las relaciones de Subordinación descansan sobre una dualidad cualitativa subjetiva, o sea, que surjan entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición, es decir, entre el estado como persona jurídica política y sus órganos de autoridad por un lado, y el gobierno por el otro." ²⁰

El Jurista Mexicano Fix Zamudio establece "que en nuestro concepto, sólo pueden estimarse como verdaderas garantías los medios jurídicos de hacer efectivos los mandatos Constitucionales, pero como la protección que brinda la Ley fundamental a los derechos públicos subjetivos y a ciertas instituciones, se traduce en forma directa en una defensa de la propia Constitución, ya que no pueden ser modificados por la vía legislativa ordinaria, y por otra parte, la tradición las considera como tales, para evitar cualquier confusión podemos adoptar, siguiendo en parte la terminología Kelseniana, la denominación de garantías fundamentales para las normas fundamentales o instituciones públicas (o sea: garantías individuales,

¹⁹ BURGOA ORIHUELA Ignacio. Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, S.A., 30ª Edición, México, 1998, pág. 165.

²⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. Cit. Pág. 166

sociales e institucionales), y garantías de la constitución, para los métodos procesales, represivos y reparadores, quedan efectividad a los mandatos fundamentales, cuando son desconocidos, violados o existe incertidumbre respecto de su forma o contenido²¹.

A su vez Alfonso Noriega "identifica las garantías individuales con los llamados "derechos del hombre", sosteniendo que estas garantías "son derechos naturales inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de la cosa que el estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social".²²

Respecto a esta definición Isidro Montiel y Duarte, en su obra "estudios sobre garantías individuales sostiene que debemos definir con precisión la naturaleza y extensión de lo que entenderemos por garantías constitucionales.

"Desde luego que todo medio consignado en la constitución para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aún cuando no sea de los individuales".

De tales antecedentes se desprende la verdad de que son derechos del hombre todos aquellos que en esta calidad necesitan para llenar las condiciones de su desarrollo físico, moral, doméstico y social, y que le son inherentes, que atacarlos, es atacar la conservación física o moral del hombre en el terreno doméstico, social o político.

Y siendo ellos la base sobre que reposan las instituciones y el objeto de la inspección y tutela de estas, demandan ellas mismas una protección eficaz de

²¹ FIX ZAMUDIO, Héctor, Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A. 1ª Edición México 1964, pág. 58.

²² NORIEGA C. Alfonso., La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917, Editorial UNAM, coordinación de Humanidades, México 1967, pág. 111

parte de todos los funcionarios, incluso los legisladores que, no podrán dictar leyes que los viole".²³

Por lo que hace a las garantías del gobernado se dan diversos criterios de clasificación, razón por la cual en este momento nos referiremos en las opiniones de diversos tratadistas que a mi juicio son los más calificados dentro de nuestro sistema jurídico por lo que hace a esta materia .

De aquí que Juventino V. Castro en su libro de garantías y amparo nos enseña que suelen utilizar para la clasificación de las garantías individuales o constitucionales un sistema de agrupamiento que comprende a las garantías constitucionales en apartados generales los cuales son garantías de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica, llevando acabo una critica al respecto estableciendo que "Si bien contiene un orden valorativo evidente y presta unidad a lo disperso, no es aun suficiente para lograr una secuela jerarquizada de derechos de la persona humana y nada nos dice respecto a ese dualismo ya mencionado de libertad-poder público dentro de la dinámica del fenómeno social, y mucho menos a la restante normatividad para su necesario equilibrio"²⁴

De este razonamiento el citado tratadista adopta para su clasificación tres criterios , como son: garantías de la libertad, estableciendo que se refiere a la libertad de acción, libertad ideológica y libertad económica; garantías del orden jurídico integrando aquí las garantías de igualdad de competencia de justicia y de propiedad; y, las garantías de procedimientos, enmarcándose en este aspecto la irretroactividad, la legalidad, la exacta aplicación de la ley y las garantías dentro de los procesos judiciales.

²³ MONTIEL Y DUARTE, Isidro, Estudio Sobre Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A. 5ª Edición, México 1991, pág. 26.

²⁴ CASTRO V., Juventino. Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, S.A., México, 1998. 10ª edición, Págs.31

Dicho tratadista lleva acabo una especie de subclasificación de garantías agregando a las de libertad, las de libertad política.

El jurista Ignacio Burgoa Orihuela, siguiendo la clasificación de las garantías individuales en términos generales nos hace la aclaración que "No hay que confundir la clasificación de las garantías individuales propiamente dichas y a la que nos referimos en esta ocasión, con la división que de las garantías en general ha elaborado Jellinek .En ambas clasificaciones el objeto es diverso, puesto que en la que formulamos, éste se constituye por las garantías individuales como relaciones jurídicas existentes entre el gobernado como sujeto activo y las autoridades estatales y el estado como sujetos pasivos con los elementos y notas que ya hemos indicado; En cambio, el objeto de la clasificación hecha por Jellinek versa, no sobre las garantías individuales propiamente dichas sino respecto de los medios que establecen un control o una salvaguardia al régimen de derecho en general y a los derechos de los gobernados en particular." (sociales, políticas y jurídicas)²⁵

Así las cosas el Maestro Burgoa lleva a cabo la clasificación de las garantías individuales adoptando dos criterios uno que parte del punto de vista de indole formal de la obligación estatal que surge de la relación jurídica que implica la garantía individual, y otro que toma en consideración el contenido mismo de los derechos públicos subjetivos que se integran en beneficio del sujeto activo o gobernado concluyendo que de acuerdo a este criterio las garantías individuales se clasifican en garantías de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica siendo esta la base de su análisis en su obra de derecho de las garantías individuales.

2.2. LA GARANTIA DE AUDIENCIA.- Por todo el desarrollo tratado en el apartado que antecede se observa que la garantía de audiencia es muy importante porque

²⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. Págs. 192, 193

significa el principal medio de defensa que tiene el gobernado frente a los actos del Poder Público que tienden a privarlo de sus más grandes y fundamentales derechos.

La garantía de audiencia es un todo y como ya decíamos está contenida y delimitada en una fórmula compleja que se integra por cuatro garantías de seguridad jurídica. En la clasificación general de garantías individuales como ya vimos, dicha garantía se encuentra en el grupo de las garantías de seguridad jurídica y a su vez ésta, está compuesta por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, resaltándose que todas ellas en conjunto se han interrelacionado unas con otras dando por resultado lo que se denomina "garantía de audiencia", y ellas son: 1) El juicio previo al acto de privación, esto es, para el caso de que a una persona a quien se pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicho precepto, sea mediante juicio; 2) Que tal juicio se siga ante los tribunales previamente establecidos; 3) Que en el mismo se dé cumplimiento u observancia de las formalidades esenciales del procedimiento; y 4) Que la decisión jurisdiccional respectiva se ajuste a las leyes existentes con antelación a la causa que origine el juicio. De lo que se colige que la garantía de audiencia no es observada ni cumplida si se da la violación de cualquiera de estas cuatro garantías de seguridad jurídica, por lo que debido a la fuerte vinculación que existe entre ellas, el gobernado-persona humana, tiene en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional una verdadera y sólida protección a sus bienes jurídicos, ello es, a sus derechos subjetivos públicos en totalidad contemplados por nuestro ordenamiento jurídico y que constituyen su esfera subjetiva de derecho. Cada una de las referidas garantías será tratada en particular en un apartado posterior del presente estudio.

Por lo que respecta a la garantía de audiencia, como es sabido se encuentra contenida en el segundo Párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por virtud de la misma se establece que:



"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho". Antes de cualquier acto de privación debe preceder un juicio.

Como ya se anotó el artículo 14 en su Segundo Párrafo, establece que debe preceder juicio a todo acto de autoridad que pueda traducirse en privar de cualquier derecho en contra de un particular, y que en este juicio se permite hacer uso de todas las defensas posibles que puedan impedir la privación; o sea, en acato de esta garantía se debe otorgar a los gobernados la oportunidad de defensa probatoria más amplia que en derecho proceda.

El Juicio se da para dirimir una controversia, una contienda, son intereses en conflicto sometidos para su resolución a quien tiene facultad para ello; así, dentro de este orden de ideas el acto de autoridad que pueda significar privación, sólo puede dictarse cuando previamente se ha vencido la resistencia del opositor, esto es cuando se ha planteado de manera contradictoria la pretensión de privación y la oposición a ella, y es el resultado de esa lucha cuando se decide si es procedente la pretensión de quitar o si de la oposición o defensa se debe concluir que la privación no debe darse.

El derecho a defenderse debe entenderse en un significado más amplio, esto es, que en juicio previo al acto de privación, se permite al particular, reo, de que utilice todos los medios de defensa idóneos para destruirla, la oportunidad de ofrecer pruebas y alegatos que a sus intereses convenga, de tal manera que cualquier actitud que impide u obstruya la defensa, se traduce en conculcación de la garantía contenida en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional. La esencia de la garantía de audiencia es la posibilidad de defensa;



la restricción a la actitud opositora se traduce en indefensión, y viola la garantía de dicho precepto constitucional.

En concreto, esta garantía de audiencia contempla las subgarantías siguientes:

- a).- Mediante juicio,
- b).- Tribunales previamente establecidos,
- c).- Formalidades esenciales del procedimiento,
- d).- Conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Consideramos relevante verter las ideas que al respecto sostiene el tratadista Juventino V. Castro, citando a Alfonso Noriega y dice refiriéndose al segundo párrafo del artículo 14 constitucional- "Que la garantía de audiencia está determinada en ese lugar por tres conceptos formulados en el sentido de que nadie puede ser privado de sus derechos fundamentales –que enumere la disposición- sino mediante juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y ante los tribunales previamente establecidos; y que la garantía de legalidad la encontramos en la propia disposición al condicionarse dicha privación de derecho, a que estos se haga conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho que se juzga. Añadiendo que si los cuatro conceptos precisados son bien entendidos estaríamos elaborando una verdadera teoría de la garantía de audiencia y de la garantía de legalidad".

De acuerdo con esta última posición "nuestro debido proceso legal garantía de audiencia, –que corresponde precisamente a la fórmula Norteamérica del "debido proceso legal" (esto significa que nuestro precepto tiene influencia del derecho angloamericano, así como también de la tradición hispánica, ya que en ambos se prohibía la retroactividad en perjuicio y se establecía la obligatoriedad de



un procedimiento judicial para privar a una persona de sus derechos) tiene dos aspectos; uno de forma y otro de fondo: La forma consiste en que se siga el juicio ante tribunales previamente establecidos, cumpliéndose en él las formalidades esenciales del procedimiento; y el fondo de la garantía en que los recursos permitidos dentro de esa garantía de audiencia sean de tal manera que en cada caso concreto no se deje en estado de indefensión el individuo".

Resultan así muy importante las observaciones del maestro Noriega, porque evidentemente las garantías constitucionales que reconoce el derecho de audiencia, se refieren a una fórmula que permite a los individuos oponerse a los actos arbitrarios de las autoridades cuando éstas los privan de sus derechos, negándoles a los propios afectados el beneficio de tramitarse procedimientos que les permitan el ser oídos en sus excepciones, argumentaciones y recursos, así como el condicionamiento de las resoluciones definitivas a una congruencia entre lo alegado y resuelto.

Continuando con lo expuesto, este autor manifiesta "que bien entendido este formalismo persigue una esencia más profunda como es el derecho a defenderse a través del procedimiento de ser escuchado en toda su plenitud, -como la designación de garantía de audiencia lo indica- razón por la cual comprende el contenido de esas formalidades esenciales que requiere todo procedimiento para que el mismo se considere constitucionalmente garantizado. En cambio la garantía de legalidad se plasma en nuestra Constitución cuando en su texto se obliga a las autoridades a aplicar leyes que han sido expedidas con anterioridad al hecho -de acuerdo con el artículo 14 constitucional, en relación a lo establecido en el artículo 17 Constitucional que consagra el principio de debido proceso- y se ordena además a las autoridades competentes a expedir un mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del procedimiento (artículo 16 constitucional párrafo primero).

De lo que resulta, en este orden de ideas, GELSI BIDART establece:
"que la garantía que protege a los individuos mediante la exigencia de una legalidad

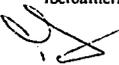
en los procedimientos de las autoridades, a que se refiere el artículo 14 en su segundo párrafo se complementa ... en el párrafo inicial del artículo 16 que dispone en resumen que nadie puede ser molestado sino en virtud de un mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. Este nuevo requisito no previsto en el artículo 14 constitucional obliga a las autoridades no sólo a no desconocer los derechos, sino ni tan siquiera a molestar a las personas si no media un mandamiento escrito dentro del cual se funde y motive la causa legal del procedimiento, dándose en esta forma un panorama total de la legalidad de los procedimientos a que están obligadas las autoridades".²⁶

Elementos integrantes de la garantía de audiencia.

La garantía de audiencia se encuentra integrada de conformidad al artículo 14 constitucional segundo párrafo por cuatro elementos o garantías específicas de seguridad jurídica, los cuales necesariamente han de concurrir y son; A) El juicio previo a la privación, esto es la tramitación de un juicio; B) Que dicho juicio se siga ante tribunales establecidos con antelación, o lo que es igual que el juicio se sustancia ante un tribunal y que el tribunal se haya establecido con anterioridad al juicio; C) Que en el mismo se observan las formalidades procesales esenciales del procedimiento y; D) Que el hecho que diera origen al citado juicio se regula por leyes vigentes con anterioridad, esto es que el fallo respectivo se pronuncie conforme a las leyes aplicables y que tales leyes sean expedidas con anterioridad al hecho.

Ahora bien, como ya se dijo, sin el cumplimiento o concurrencia previa de estos cuatro elementos o garantías, nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones, o derechos, de no ser así se estaría violando dicha garantía.

²⁶ GELSI BIDART, Adolfo. Procesos y Garantías de Derechos Humanos en Revista de Derecho Procesal Iberoamericano número 1, 1971, pág. 52.



A) Mediante juicio. El primero de los referidos elementos se comprende en la expresión "mediante juicio" contenida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional. Esto equivale a afirmar que la Constitución exige un verdadero juicio para que pueda ser privada de sus derechos cualquier persona. Lo que la garantía del artículo 14 constitucional exige cuando habla de la necesidad de un juicio previo, y lo que es ciertamente una protección para los miembros de la sociedad, porque la pérdida de la vida, libertad, propiedad, derechos, etc. del individuo no se podrán derivar por tanto de un acto arbitrario de la voluntad de los detentadores del Poder Públicos.

La expresión mediante juicio hace una referencia directa al principio que prohíbe privar o condenar a nadie en juicio o proceso sin haber sido oído y vencido en él, y que constituye el inalienable derecho constitucional de defensa conocido también como garantía de audiencia. De aquí el nombre de garantía de audiencia porque permite a los individuos oponerse a los actos arbitrarios de las autoridades cuando éstas los pretendan privar de sus derechos, negándoles a los propios afectados el beneficio de tramitarse procedimientos que les permitan el ser oídos, o lo que es igual permite a los individuos defenderse mediante el procedimiento de ser escuchados -mediante juicio.

En suma, mediante juicio implica el derecho a defenderse que es el fondo, la médula de la garantía de audiencia porque tutela, protege, defiende, los derechos fundamentales del hombre y por esto es el derecho de defensa o garantía de audiencia inalienable, y que es casi lo mismo no tener derechos fundamentales que no puede obtener su tutela y satisfacción mediante el proceso o juicio puesto que aquellos pueden ser violados.

De tal manera que "entre los derechos inherentes a la personalidad humana está indubitadamente el derecho a la instancia judicial a ser oído y juzgado por el juez competente según formas que aseguran la posibilidad de una defensa. Todo derecho no puede considerarse plenamente garantizado, sino cuando se



admite un procedimiento judicial para determinar ante un magistrado su alcance y sentido en caso de discusión.

Calamandrei con respecto a los lazos que unen al Derecho Procesal con el Derecho Constitucional dijo: "todas las libertades son vanas si no se pueden reivindicar y defender en juicio y si el ordenamiento de este juicio no se funda sobre el respeto de la persona humana, al cual reconoce en cada hombre una conciencia libre sólo responsable ante sí misma y por esto inviolable".²⁷

La consagración de la garantía de audiencia a nivel constitucional como ha quedado enunciado a lo largo de este trabajo es garantía, tutela, etc. de libertad, dignidad, y de pleno ejercicio de los derechos subjetivos que pueden ser transgredidos o lesionados. Y por lo tanto y más concretamente la naturaleza misma del juicio o proceso es garantía de libertad y seguridad individual en el planteamiento de las pretensiones jurídicas, de ahí que se debe hablar por un lado de normas de protección del proceso o juicio que en sí constituye garantías de los derechos, y por otro, de normas en el proceso o juicio que procuran impedir la lesión de los derechos que se ven comprometidos, no tanto en el fallo como en el desenvolvimiento del proceso o juicio.

En síntesis la naturaleza de la garantía de audiencia es de ser una garantía concerniente a cuestiones procesales; ser oído y vencido en juicio. Este es el sentido del segundo párrafo del artículo 14 mencionado. Y reiterando lo ya dicho el juicio previo o mediante juicio se encuentra estrechamente vinculado al principio de defensa ya que implica el aspecto fundamental que dispone todo gobernado frente a actos del poder público que tiendan a privarlo de sus derechos, y de no observarse se estaría violando esa garantía constitucional al auspiciar una privación del derecho sin establecer para el perjudicado la garantía de la defensa para poder ser oído y convencido en juicio.

²⁷ J. COUTURE Eduardo. El Debido Proceso como Tutela de los Derechos Humanos en la Ley. Revista Argentina, Tomo II, 24 Noviembre de 1953, pág. 1.

Continuando con el elemento que nos ocupa, el juicio, a que nos hemos referido no es otra cosa que el conjunto de medios establecidos en las leyes, para hacer posible la resolución de los conflictos y la declaración del derecho en cada caso de un modo impersonal, equilibrado, racional, y justo.

Ahora bien, el sentido de la expresión mediante juicio adquiere claridad si se definen los vocablos que la componen; mediante juicio. Mediante quiere decir por medio de, lo que equivale a establecer que debe mediar juicio entre la pretensión de privación o la decisión de privación; en otras palabras primero el juicio y luego la privación, la privación sólo puede darse-productirse previo juicio, tal y como lo dispone el artículo 14, párrafo II que a la letra dice: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Por otra parte, se entiende por juicio del latin *iudicium* que a su vez deriva del verbo *iudicare*, aquél compuesto del juez, del derecho, y *dicere*, *dare* que significa dar, declarar o aplicar el derecho en concreto. Para Escriche, "juicio es la controversia y decisión legítima de una causa ante y por el juez competente; o sea la legítima discusión de un negocio entre actor y reo ante juez competente que la dirige y termina con su decisión".²⁸

Por su parte la Suprema Corte en forma reiterada ha establecido que el juicio a que alude el artículo 14 constitucional es aquél que consiste en una secuela de actos conectados entre sí, afectos a un fin común, y que permiten o incluyen una

²⁸ ESCRICHE. Citado por: Francisco Ramírez Fonseca. Manual de Derecho Constitucional, México, 1981, Editorial P.A.C., Pág. 86

demanda, una contestación, la oportunidad de probar lo demandado o las excepciones hechas valer en la contestación y una decisión final -o sea función jurisdiccional.

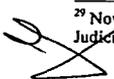
GARANTIA DE DEBIDO PROCESO LEGAL CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL. DEFINICIÓN. La garantía de debido proceso legal consagrada en el artículo 14 Constitucional, en la parte relativa a que los juicios deben llevarse a cabo ante autoridad competente, cumpliendo con "... las formalidades esenciales del procedimiento..." implica necesariamente que los procedimientos jurisdiccionales seguidos ante las autoridades respectivas, se tramiten conforme a las disposiciones procesales exactamente aplicables al caso concreto, pues de lo contrario se transgrede el derecho positivo y, por ende, se actualiza la infracción a la garantía de que se trata".²⁹

Antaño tema muy discutido el tratar dilucidar si los juicios únicamente pueden ser tramitados y resueltos por una autoridad judicial, situación ésta que actualmente como la doctrina dominante y la jurisprudencia establecen para dejar de lado las discusiones que la resolución de controversias se puede llevar a cabo por aquellas autoridades competentes para ello, como son las autoridades judiciales, administrativas y del trabajo.

Situación semejante se dio respecto las resoluciones de las Autoridades administrativas, cuando conociendo de recursos establecidos en la ley resuelven la controversia que se plantea, por la impugnación que de sus actos hacen los destinatarios de éstos.

De acuerdo a estas ideas el juicio no necesariamente es un acto eminentemente jurisdiccional sino que puede extenderse a toda clase de

²⁹ Noyena Epoca. Instancia. Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, Junio 1996, Tesis 18º. C.13 I K, pág. 845.



procedimientos conozcan de ellos los órganos jurisdiccionales o autoridades administrativas en aquellos procedimientos seguidos en forma de juicios.

La aseveración contenida en los párrafos anteriores, nos conlleva a establecer que las controversias que se susciten para dirimir las pretensiones de las partes, no únicamente son resueltas por los órganos jurisdiccionales, sino que también dependiendo del tipo de pretensión éstas pueden ser resueltas de acuerdo al ámbito material de que se trate por otras autoridades establecidas para tal fin, como pueden ser las administrativas, dentro de su ámbito de competencia o las laborales (juntas de conciliación y arbitraje) o tribunales agrarios según se desprenda de las atribuciones que les confiere la constitución y sus leyes reglamentarias.

En tal razón, cuando se trate de un acto administrativo de autoridad que importe la privación en detrimento del gobernado, de alguno de los bienes jurídicos tutelados por el artículo 14 constitucional el juicio a que alude este precepto en su segundo párrafo, es susceptible de ventilarse de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables, ante las mismas autoridades de las que provenga dicho acto o ante sus superiores jerárquicos.

Ahora bien, dicho procedimiento debe instituirse legalmente como medio para que el gobernado formule su defensa antes de que se realice en su perjuicio el acto administrativo de privación, ya que según hemos visto antes de éste debe brindarse la oportunidad defensiva para cumplir con la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional.

De esta manera las leyes que regulan cualquier función administrativa, para observar la mencionada garantía, deban instituir el citado procedimiento cuando prevén verdaderos actos de privación, en los términos en que hemos explicado este concepto.



Consecuentemente a lo expuesto no puede sostenerse válidamente que el "juicio" a que nos hemos referido, deba consistir necesariamente en un verdadero y auténtico proceso que se siga ante las autoridades judiciales. Si a los órganos administrativos incumbe legalmente desempeñar las funciones inherentes a los distintos ramos de la Administración Pública, la defensa previa que el gobernado debe formular, debe llevarse también ante ellos, dentro del procedimiento que legalmente se instituya. Suponer que dicha defensa debe presentarse ante una autoridad judicial implicaría al absurdo porque en defensa previa a un acto de privación que no va a provenir de ella. Además significaría un desquiciante entorpecimiento de las funciones administrativas que suelen manifestarse en actos específicos de privación, ya que la autoridad encargada de su ejercicio tendría que esperar a que substanciase un proceso ante autoridades judiciales, en el que una vez producida la defensa del gobernado se pudiese realizar el acto privativo.

Siguiendo en este orden de ideas se hizo mención de que las leyes que regulen cualquier función administrativa deben observar la garantía de audiencia; en efecto y aún cuando originariamente se concibió esta garantía para hacerla valer ante las autoridades judiciales se ha extendido en mandato constitucional para las autoridades administrativas. Así lo ha corroborado la ejecutoria titulada.

AUDIENCIA, LA GARANTÍA DE. AFECTE A TODAS LAS AUTORIDADES.- "La garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional no sólo es obligatoria para las autoridades judiciales administrativas sino que rige también frente al Poder Legislativo, de suerte que éste queda obligado a dictar leyes en las que se respete la garantía de audiencia a favor de los particulares, que puedan ser afectados con las resoluciones de las autoridades"³⁰

³⁰ Quinta Época, Tomo LXXXIX, Pág. 21. Amparo administrativo en revisión 7812/45. Serrano, Francisco René.
Unidad de 5 votos

Así podemos entender que de acuerdo a lo establecido en la Constitución cuando una ley administrativa faculte a la autoridad de que se trate para realizar actos de privación en perjuicio del gobernado, sin consagrar un procedimiento defensivo previo, se estará en presencia de una violación a la garantía de audiencia aunque la propia Ley estatuya recursos o medios de impugnación del mencionado acto, ya que en este último caso se deja de acatar la mencionada garantía, en virtud de la anterioridad del acto privativo a la oportunidad de defensa, la cual no se tendría como previa, sino como posterior a dicho acto a través del medio de impugnación que legalmente se establezca. O lo que es igual debe escucharse previamente a una persona antes de que la autoridad decreta una privación a sus derechos o realice actos que afecten las garantías individuales de ella, independientemente del otorgamiento de recursos que permitan combatir en vía ordinaria las determinaciones, ya que el artículo 14 constitucional establece obligatoriamente que nadie puede ser privado de sus derechos si no se reúnen determinados requisitos, que constituyen precisamente la audiencia.

Por otra parte en relación a las autoridades administrativas éstas deben dar cumplimiento a esta obligación constitucional -garantía de audiencia- otorgando a los particulares los derechos de defensa y alegatos, se encuentran o no, consignados en las leyes específicas, so pena de inconstitucionalidad de sus actos por violación a la garantía en estudio.

Es importante destacar dicha obligación de las autoridades administrativas debido a que; y como ya se ha visto, la Suprema Corte de Justicia amplió la obligación de respetar la garantía de audiencia al Poder Legislativo "para que en sus leyes se establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes" y "de tal manera que éste quede obligado, para cumplir el expreso mandato constitucional, a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé la oportunidad de defenderse, en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos, y de no ser así estas leyes podrían declararse inconstitucionales.



"En conclusión se viola la garantía del segundo párrafo del artículo 14 constitucional cuando al acto de privación no preceda juicio, cuando procediéndole, la autoridad se limite a oír sin tramitar el proceso contradictorio en el que se dé la colisión de intereses entre quien pretende la privación y quien puede ser objeto de ella; cuando la autoridad que resuelva la controversia no tenga facultades expresas concedidas por la ley o por la Constitución para resolver ese tipo de conflictos en lo particular, y en el caso de que en el juicio previo al acto de privación, se conculquen en cualquier forma las defensas del afectado".³¹

Por último, el artículo 14 Constitucional establece que todo acto de autoridad que pueda traducirse en privación de derechos, sólo puede dictarse como la culminación de un juicio tramitado conforme a la Ley; y que cualquier acto de autoridad en general debe estar fundado en Derecho.

B) Juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos.- El segundo elemento integrante de la garantía de audiencia es que el juicio debe seguirse ante los tribunales previamente establecidos. Esta situación deviene en particular desde la formación de la constitución de 1857 en cuyo proyecto los legisladores tomando como base la llamada Ley Juárez, en materia eclesiástica abolía el fuero en lo civil y autorizaba su renuncia en lo criminal, siendo importante recalcar que aquí se da el antecedente de la prohibición de los tribunales especiales misma que actualmente se consagra en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con sus excepciones entratándose del fuero militar precepto legal que tiene su antecedente como nos explica Tena Ramírez en el artículo 13 de la Constitución Política de 1857, mismo que establecía:

³¹ Informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1965, págs. 122-123. Amparo en revisión 6390/63 Rafael Añorve Valverde. Pág. 300.

ARTÍCULO 13. "En la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar emolumentos que sean compensación de un servicio público, y estén fijados por Ley. Subsististe el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con a disciplina militar. La Ley fijará con toda claridad los casos de este excepción ".³²

De tal manera que concomitantemente con este elemento de Tribunales previamente establecidos se da el concepto de jurisdicción, la cual se va a llevar a cabo en dichos Tribunales, entendiéndose como un todo derivan desde el concepto de competencia que es una parte de jurisdicción, la cual se va a dar por diferentes materias, para la decisión de los conflictos que se ventilen en los diferentes tribunales establecidos con anterioridad al hecho de que se trate.

Devis Echandia, nos dice que: "Hugo Rocco ha sido quien con más claridad ha puesto de relieve la inseparable vinculación jurídica entre acción y derecho de contradicción, como dos aspectos de una misma figura jurídica mirados desde el punto de vista de quien pide la iniciación del proceso-juicio y de quien como consecuencia de aquélla se encuentra vinculado a éste, con igual derecho a que la jurisdicción del Estado opere para decidir sobre su situación (su libertad física y/o jurídica, su responsabilidad, sus defensas) tal y como el ejercicio de la acción le da al actor el derecho a que el Estado resuelva sobre la pretensión que formula, la contradicción otorga similar derecho para que se decida sobre las imputaciones penales que se le formulan al denunciado o imputado y sobre los efectos jurídicos que se le pretenden imponer al demandado".³³

Ahora bien, el juicio previo debe tramitarse ante tribunales previamente establecidos; nuevamente se presenta la cuestión: ¿Cuál es el significado de tribunales? ¿son sólo tribunales los órganos del gobierno que se enmarcan dentro del Poder Judicial? ¿lo son también los que realizan la función jurisdiccional aunque

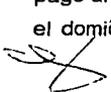
³² TENA RAMÍREZ Felipe. Ob Cit. Págs. 600 y 608.

³³ DEVIS, ECHANDIA, Hernández, op. cit., Pág. 23

formalmente sean parte de la administración? Por tribunales debemos entender cualquier órgano de gobierno para resolver controversias, se estará en presencia de los tribunales ante los que se pueden tramitar los juicios que deben preceder al acto de privación. Así la garantía específica de seguridad jurídica relativa a los tribunales previamente establecidos se refiere a la autoridad jurisdiccional ya sea administrativa o judicial, o lo que es igual se refiere tanto a los órganos jurisdiccionales que realizan formal y materialmente esa función, así como los Tribunales administrativos que materialmente realizan una función jurisdiccional.

Por lo tanto -como ya se ha dicho- la expresión "tribunales previamente establecidos" debe entenderse en un sentido amplio, es decir abarca no sólo a los órganos del Estado que están constitucional o legalmente adscritos al Poder Judicial Federal o local, sino a todos aquéllos que tengan la facultad de decidir controversias de manera imparcial o sea, cualesquiera de las autoridades ante las que deba seguirse el "juicio" a que se refiere el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, en los distintos casos que se mencionaron en el apartado A) que antecede relativo a "mediante juicio". En otras palabras, la garantía de audiencia no sólo se hace valer frente a los tribunales propiamente dichos, que lo sean formal o materialmente hablando, sino también frente a las autoridades administrativas de cualquier tipo que normal o excepcionalmente realicen actos de privación en los términos ya apuntados. Tal es el caso -tratándose de autoridades administrativas- cuando la privación que se pretenda realizar tiende a hacer cumplir al afectado por ella alguna obligación pública individual; la jurisprudencia de la Suprema Corte ha sostenido lo siguiente, a propósito de la facultad económico-coactiva que culmina con un acto típico de privación.

"FACULTAD ECONÓMICA COACTIVA.- Cuando la autoridad, en uso de la facultad económica-coactiva, trata de hacer efectiva una multa, sin requerir de pago al interesado y sin que conste, que el lugar en que se practica la diligencia, es el domicilio de aquel, sino que la práctica de dicha diligencia se lleva a cabo con



terceras personas y no consta siquiera que se verifique en el domicilio del multado, viola las garantías que otorgan los artículos 14 y 16 Constitucionales³⁴

Consecuentemente el adverbio "previamente", empleado en el artículo 14 segundo párrafo, no debe entenderse como significativo de una mera antelación cronológica, sino como denotativo de la preexistencia de los tribunales al caso que pudiese provocar la privación, dotados de capacidad genérica para dirimir conflictos o controversias en número indeterminado. En síntesis, el artículo 14 que se examina complementa el mandato del artículo 13 exigiendo que los tribunales hayan sido previamente establecidos, ello es, por leyes expedidas con anterioridad a los hechos que se cuestionan.

Por lo que al expresar tribunales previamente establecidos con anterioridad al hecho no debe entenderse únicamente para juzgar casos genéricos, sino también debe tomarse en consideración lo establecido en el artículo 13 Constitucional, en el que se habla de tribunales especiales a manera de excepción, que deben estar establecidos previamente a los hechos que enmarca dicho precepto legal.

C). Cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento. El tercer elemento integrante de la garantía de audiencia lo constituyen las formalidades esenciales del procedimiento. De lo hasta aquí visto en relación a la garantía contenida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional podemos concluir; que al acto de privación debe preceder juicio, que debe ser tramitado ante los tribunales previamente establecidos, tocando ahora tratar lo relativo a las formalidades esenciales del procedimiento que deberán ser observadas en dicho juicio. En principio es factible decir que las formalidades esenciales del procedimiento son las que establezca la Ley.

³⁴ Quinta Epoca. Instancia. Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXX. pág. 1079.

Sin embargo no es lo debido que en un ordenamiento jurídico positivo se autorice que a una persona se le prive de su vida, de sus propiedades, posesiones o derechos, por decisión de un órgano de la autoridad pública, sin que medie juicio en el que se observen las formalidades esenciales de un procedimiento. Del mismo modo tampoco es lo debido, el que las formalidades esenciales de un proceso puedan variar de un ordenamiento positivo a otro, porque ya no se trataría de formalidades esenciales sino de accidentales. Esas formalidades esenciales obedecen a la naturaleza misma del procedimiento.

El proceso o juicio siempre se nos presentará como un instrumento jurídico procesal, cuya constitución, desarrollo y fines, se realizan de una serie de actos procesales unidos lógicamente y jurídicamente, para la obtención de la aplicación de la ley positiva y de la justicia en un caso o situación concretas.

Ya sea para sancionar penalmente a un presunto delincuente o de resolver un conflicto de intereses entre particulares, o de contener los excesos de los órganos de la autoridad estatal, al proceso siempre constituye una técnica para aplicar al derecho sustantivo; un método o procedimiento que es prefijado y ordenado por la ley en el que quedan constreñidas las partes y el juez, y deben de seguirlo etapa por etapa de acuerdo con una sucesión preestablecida y una coordinación racional, lógica y justa con el fin de obtener una sentencia justa. Consecuentemente el proceso en todas sus etapas se presenta dentro de un estricto orden jurídico que no puede ser alterado ni por las partes, ni por el juez.

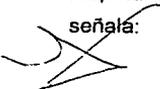
Lo mismo en un proceso penal que en un proceso administrativo o civil, o constitucional se debe respetar el principio fundamental del derecho que establece "nadie debe ser juzgado sin ser oído" y atender a la finalidad antes indicada: Alcanzar un fallo justo. Para ello es menester cumplir con la exigencia fundamental consistente en que los contendientes tengan y se les den iguales oportunidades para plantear el caso concreto que habrá de resolver el juez, para rendir pruebas



sobre los hechos debatidos y para alegar; y en relación al juez se requiere que sea imparcial: "nadie puede ser juez y parte, ni juez y testigo en el mismo juicio" que también son principios fundamentales del derecho. De tal manera que por la naturaleza misma del proceso que como toda actividad humana se determina principalmente en función de su fin, éste debe ser instituido respetando estas formalidades esenciales que constituyen las estructuras fundamentales en que descansa todo auténtico proceso, estas formalidades esenciales no deben faltar.

Cabe establecer en relación a las formalidades esenciales del procedimiento, que emanan de la actividad legislativa que la Constitución determina la existencia del un proceso como garantía de audiencia y la Ley a su vez en el desenvolvimiento normativo jerárquico de preceptos debe instituir ese proceso en el que se observen las formalidades esenciales del procedimiento, por lo tanto la ley no puede instituir formas que hagan ilusoria la concepción del proceso o juicio consagrada en la Constitución, y si la Ley instituyera una forma de proceso que privara al individuo de una razonable y adecuada oportunidad para defenderse sería anticonstitucional. Esto es, las formalidades esenciales del procedimiento contempladas en las Leyes deben ser en tal forma que no dejen al individuo en estado de indefensión, porque el contenido fundamental de dichas formalidades y la esencia más profunda de la garantía de audiencia lo constituye precisamente el derecho a defenderse. Y dicho derecho se actualiza a través del procedimiento de ser escuchado en toda su plenitud, razón por la cual se comprenda que el mismo derecho a defenderse sea el contenido de esas formalidades esenciales que requiere todo procedimiento para que éste mismo se considere constitucionalmente garantizado, es decir para que se considere que responde a los mandatos constitucionales, y que por lo tanto dicho procedimiento es constitucional.

En cuanto a la obligación de las autoridades administrativas de respetar las formalidades esenciales del procedimiento la Suprema Corte de Justicia señala:



ACTOS ADMINISTRATIVOS, INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS. NO ES NECESARIO RECLAMAR LA LEY, CUANDO ESTA ES OMISA RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES CONSAGRADAS POR EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONALES.- "Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable y, además, a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, de tal suerte que, aunque la Ley del acto no establezca, en manera alguna, requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. En estas condiciones, no es siempre indispensable para el quejoso atacar la inconstitucionalidad de la Ley respectiva, puesto que para alcanzar el otorgamiento del amparo, basta que el mismo agraviado demuestre la contradicción entre el acto combatido y a la Carta Fundamental"³⁵

En síntesis, las formalidades esenciales del procedimiento se cumplen; 1) Haciendo del conocimiento al posible afectado de la apertura del juicio; 2) Otorgando el derecho a probar, concediéndole un término para que acuda ante la Autoridad que conozca de la controversia, a oponer sus excepciones y defensas o en su caso, reconvenir a su contraparte, el que se colma cuando las leyes establecen una forma para comprobar las afirmaciones y las contradicciones; 3) El derecho a producir alegatos y por último; 4) El que la cuestión a debate se resuelva mediante una sentencia.

Lo cual se deriva de la lectura del artículo 14 Constitucional y los Código Procésales de las Entidades Federativas, los que establecen precisamente los lineamientos que deberá llevar el procedimiento por ser éstos los encargados para ello en su carácter de leyes reglamentarias del artículo 14 Constitucional, estableciéndose a manera de ejemplo lo que ordena los artículos 55 y 82 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

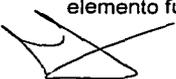
³⁵ Sexta Epoca. Instancia. Segunda Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Volumen: Tomo II, parte SCJN, Tesis 2, pág.

Si bien puede suceder que las formalidades contenidas en la Ley no sean las formalidades esenciales del procedimiento, el segundo párrafo del artículo 14 además de establecer el previo juicio que debe preceder al acto de privación, debe tramitarse conforme a la Ley. También dice que en este juicio, deben observarse las formalidades esenciales del procedimiento, ya que de lo contrario se estaría vulnerando lo preceptuado en el último párrafo del artículo 14 Constitucional, en virtud de que se dictaría una resolución en forma contraria a la letra de la ley.

Las formas de juicio establecidas en la Ley pueden ser inconstitucionales, y es factible que se cumpla con las formalidades de la Ley y sin embargo se infrinja la Constitución por no contener la Ley las formalidades esenciales del procedimiento.

Por otra parte, la Ley puede contener las formalidades esenciales del procedimiento y en este caso además de establecer la legalidad, será constitucional; pero más difícil es aun que las autoridades las observen cuando actúan sin Ley; de donde resulta que tanto las Leyes como el actuar singular de las autoridades pueden ser omisos o contrariar las formalidades esenciales del procedimiento lo que hace inconstitucionales a tales leyes y actos. Por tanto las formalidades referidas dentro del juicio que debe preceder al acto de privación, consisten en permitir una máxima oportunidad defensiva al que puede ser objeto de la privación, en otorgar todas las posibilidades de defensa; por el contrario toda obstrucción a la defensa, toda negación de defensa implicará estado de indefensión y consecuentemente violación a las formalidades esenciales del procedimiento.

En síntesis; las formalidades esenciales del procedimiento han sido reguladas por el mencionado artículo 14 segundo párrafo de la Constitución como un elemento fundamental del derecho de defensa o garantía de audiencia.



D).- Conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

El cuarto elemento integrante de la garantía de audiencia es que el juicio debe tramitarse conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Con lo cual se hace una referencia directa a la no retroactividad de las leyes, y por lo mismo viene a corroborar la garantía contenida en el primer párrafo del artículo 14 constitucional que consiste en la no retroactividad legal.

Nos encontramos en presencia de un Estado de Derecho, es decir, donde la Ley es el marco o límite de las actividades del Estado y sus instituciones. La característica más importante de ese Estado, es que éste queda sometido a ese principio. Es claro que entre la garantía de audiencia y el principio de legalidad existe una correlación indisoluble lo que hace, que la garantía de audiencia juegue un papel esencial de ese Estado de Derecho y en especial de la vigencia efectiva de dicho principio, en una Ley promulgada con anterioridad y aplicable al caso concreto.

Por su parte, Alfonso Noriega sostiene.- "Refiriéndose al segundo párrafo del artículo 14, que la garantía de audiencia está determinada en ese lugar por tres conceptos, formulados en el sentido de que nadie puede ser privado de sus derechos fundamentales -que enumera la disposición- sino mediante juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y ante los tribunales previamente establecidos; y que la garantía de legalidad la encontramos en la propia disposición al condicionarse dicha privación de derechos a que esto se haga conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho que se juzga. Añade dicho autor que si los cuatro con verdadera teoría de la garantía de audiencia y de la garantía de legalidad".³⁶

Juventino V. Castro dice que; "La garantía de legalidad se plasma en nuestra Constitución cuando en su texto se obliga a las autoridades a aplicar leyes

³⁶ NORIEGA C. Alfonso, Op Cit. Pág. 224.

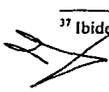
que han sido expedidas con anterioridad al hecho - de acuerdo con el artículo 14-, y se ordena además a las autoridades competentes a expedir un mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del procedimiento para estar a lo dispuesto por el artículo 16¹³⁷

En Opinión de la suscrita de la irretroactividad de la Ley cuyo contenido fundamental es que las normas solamente puedan tener efectos hacia el futuro. La misma no sólo es aplicable a las leyes emanadas del Poder Legislativo sino que se adecua y establece además a los reglamentos que rigen los actos de la Administración Pública. De tal manera que la irretroactividad de la ley es una regla general con vigencia para todos los procesos y procedimientos, tanto judiciales como administrativos, y que, solamente podrá aplicarse una ley o un acto con efecto retroactivo cuando los mismos se den con objeto de beneficiar al imputado. En la medida que se afecten derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas o se afectan derechos fundamentales como la vida, la libertad, la dignidad, no es posible admitir la retroactividad de ningún acto del Estado, mientras que éste esté sujeto en todo su funcionamiento a la Ley como lo establece nuestra Carta Magna.

Estos son los lineamientos de la no retroactividad legal, ahora veamos cómo lo establece nuestro ordenamiento jurídico y sobre todo por lo que hace a la referencia a dicho principio que contiene el cuarto elemento integrante de la garantía de audiencia tema de nuestro estudio.

Como ya se dijo el citado cuarto elemento corrobora la garantía de irretroactividad legal en la aplicación de la ley contenida en el artículo 14 constitucional primer párrafo el cual dispone que; "a ninguna Ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna", y por lo que toca al cuarto elemento de la garantía de audiencia prohíbe la privación de los derechos del individuo, cuando ello no se haga "conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho". Estos mandatos constitucionales en realidad tratan lo relativo al conflicto de las leyes en el

¹³⁷ Ibidem, Pág. 224



tiempo; toda ley a partir del momento en que entra en vigor rige para el futuro o sea, está dotada de validez de regulación respecto de todos aquellos hechos, actos, situaciones, etc., que se sucede con posterioridad al momento de su vigencia, disponiéndose por lo tanto que tan sólo puede aplicarse la ley que está en vigor y no la anterior, bajo el supuesto que se refieren a una misma ley jurídica. En otras palabras el principio de irretroactividad estriba en que una ley no debe normar los actos, hechos o situaciones que hayan tenido lugar antes de que adquiriera fuerza de regulación. Y todo ello partiendo del principio de que las leyes se dictan para que rijan en el futuro y no en el pasado.

La prohibición contenida en el primer párrafo del artículo 14 constitucional, no está dirigida a la expedición de las leyes sino que se refiere más bien y totalmente a la aplicación retroactiva de las leyes que no tienen esas características -retroactivas-; quedando así ordenada en el texto constitucional la garantía de la no retroactividad en la aplicación de las leyes.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia distingue y ha resuelto con toda claridad que si bien el legislador común no puede dictar leyes retroactivas, el Constituyente sí tiene esa facultada, esto, el principio de la no retroactividad se refiere a las leyes ordinarias no así a las normas constitucionales.

Cabe mencionar que los casos de leyes procesales se ha dado una modalidad a esa garantía como se desprende de la jurisprudencia:

LEY PROCESAL, SU APLICACIÓN EN EL TIEMPO.- El procedimiento en los juicios está formado por actos sucesivos que no se desarrollan en un solo momento, de modo que debe regirse por las disposiciones vigentes en la época en que tienen verificativo, y por ello, no es dable jurídicamente aplicar una Ley procesal anterior, pues se infringirían las normas adjetivas vigentes, y ello violaría las



garantías de legalidad, de seguridad jurídica y de exacta aplicación de la Ley, en perjuicio del gobernado".³⁸

Para contravenir o violar la garantía de irretroactividad legal es necesario, como ya se ha asentado, que los efectos de la retroactividad origina un perjuicio personal; se llega a concluir en sentido inverso que, la prohibición contenida en el primer párrafo del artículo 14 constitucional no comprende los casos en que la aplicación retroactiva de una ley no produzca ningún agravio o perjuicio a ninguna persona. Así ha sido entendido y establecido por la Suprema Corte en la ejecutoria:

RETROACTIVIDAD DE LA LEY.- "La retroactividad existe cuando una disposición vuelve al pasado, cuando rige o pretende regir situaciones ocurridas antes de su vigencia retro-obrando en relación a las condiciones jurídicas antes no fueron comprendidas en la nueva disposición y respecto de actos verificados bajo una disposición anterior. Ahora bien, la Constitución General de la República consagra el principio de la irretroactividad, cuando la aplicación de la ley causa perjuicio a alguna persona, de donde es deducible la afirmación contraria, de que puede darse efectos retroactivos a la ley, si ésta no causa perjuicio, como sucede frecuentemente, tratándose de leyes procesales o de carácter penal, sea que establezcan procedimientos o recursos benéficos, o que hagan más favorable la condición de los inculcados o reos de algún delito, ya por elevados fines sociales o por propósitos de humanitarismo."³⁹

RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES DE PROCEDIMIENTO. NO SE DA CUANDO LA SENTENCIA RESULTA INAPELABLE CONFORME A LA LEY VIGENTE.- La tesis jurisprudencial número 249, publicada en la página 426 de la Octava parte del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación bajo el rubro de "Retroactividad de las Leyes de Procedimiento" establece que: "la

³⁸ Novena Epoca. Instancia. Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Marzo de 1999, Tesis V. 1º.20K, pág. 1419.

³⁹ Amparo No. 1,232/52, 2ª Líneas Unidades del Norte, S.C.L., Quinta Epoca, Tomo CXIII-I, Págs.473-474

rubro de "Retroactividad de las Leyes de Procedimiento" establece que: "la retroactividad de las leyes del procedimiento cabe cuando se trata de la forma con arreglo a la cual puede ser ejercido un derecho precedentemente adquirido, pero no cuando ese derecho ha nacido del procedimiento mismo, derecho del que no puede privarse a nadie por una Ley nueva y que hizo nacer excepciones que pueden ser puestas por el coltigante; mas la tramitación del juicio debe, desde ese punto, sujetarse a la nueva Ley "conforme a la jurisprudencia transcrita, la regla general es que las leyes procesales pueden aplicarse hacia el pasado, sin que su aplicación resulte retroactiva, salvo las hipótesis que en ellas se apuntan, las cuales no se surten en el caso de la aplicación de la nueva fracción I del artículo 426 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de acuerdo con la cual el juicio natural dejó de ser apelable, porque la citada jurisprudencia se refiere a derechos adquiridos en el procedimiento que pueden oponerse como supuesto no admitido, de que el derecho de apelar hubiera ingresado al quejoso, este derecho no constituye una excepción contra las pretensiones del coltigante, como ejemplo sería el caso en el que uno de los litigantes adquiriera el derecho a que se tuviera por confesa a su contraparte por no contestar una demanda o la reconvencción, derecho que se adquirió conforme a la Ley procesal vigente, y después una nueva Ley derogara las disposiciones que tuvieran por confesa a la parte que dejan sin contestar la demanda; caso en la cual sí se puede hablar de un derecho adquirido en el procedimiento mismo, y del que no puede ser privado por la nueva Ley, lo que obviamente no sucede en la hipótesis en la que se ubica el quejoso y, por tanto, tampoco puede hablarse de que se restrinja su defensa genérica".⁴⁰

Dicha tesis contiene la regla general de que las leyes procesales y las excepciones que en ellas se apuntan:

1) "En los juicios iniciados y desarrollados hasta la fijación de la litis inclusive, cuando se alteren los requisitos y elementos esenciales de la acción

⁴⁰ Octava Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo 1, Segunda Parte 2, Enero a Junio de 1988. pág. 606

ejercida, o se restrinja la defensa genérica del demandado, o sea, en el caso de que la nueva declare inoponibles ciertas excepciones.

2) En los juicios en general cuando se altere la forma con arreglo a la cual puede ser ejercitado un derecho precedentemente adquirido y siempre que tal derecho haya nacido del procedimiento mismo".

En síntesis, el cuarto elemento integrante de la audiencia consiste en que el previo juicio en cuanto a la sentencia del mismo y de la función jurisdiccional se lleve conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho; este elemento es una corroboración de la garantía de irretroactividad de la Ley que se establece en el artículo 14 primer párrafo.

Como decíamos en el principio de este apartado; un importante sector de la doctrina, dentro del que se encuentra el maestro Alfonso Noriega y Juventino V. Castro, ha realizado otro aspecto que se configura o se tiene en el cuarto elemento integrante de la garantía de audiencia, ya que considera que a través de éste y junto con el primer párrafo del artículo 16 constitucional se integra específicamente la garantía de legalidad, citaremos la garantía de audiencia:

"Si en la garantía de audiencia lo fundamental es adecuar los derechos de los individuos a un procedimiento de defensa, en la garantía de legalidad que enmarque lo encontramos en las obligaciones de las autoridades para proceder, sin que se nos escape la observación que a todo derecho corresponde una obligación, y que en todo momento ambos conceptos se encuentran lógicamente entrelazados, indicándose simplemente en nuestros comentarios cuáles son los sujetos que son punto de partida de las garantías respectivas, para clarificar el contenido de las de audiencia y las de legalidad"⁴¹

⁴¹ Ibidem, Pag. 224



Por su parte en relación a este punto, la suprema corte ha resuelto lo siguiente:

"AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURÍDICA, GARANTÍA DE. ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA DE BIENES O DERECHOS. DISTINCIÓN. ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES.- En los términos del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal, la audiencia previa a la emisión del acto de autoridad y el debido proceso legal, como garantías del gobernado, son de observancia obligatoria únicamente tratándose de actos privativos, de la vida, de la libertad, de propiedades, posesiones o derechos de los particulares más no así cuando se trata de actos de molestia que no tengan la finalidad de privar al afectado de alguno de sus bienes o derechos, pues tales actos se rigen solamente por la garantía de seguridad jurídica (fundamentación y motivación) que establece el artículo 16 constitucional".⁴²

"GARANTÍA DE LEGALIDAD, QUE DEBE ENTENDERSE POR.- La Constitución Federal, entre las garantías que consagran a favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la Ley, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad".⁴³

⁴² Séptima Época. Instancia. Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 81. Tercera Parte 15.

⁴³ Octava Época. Instancia, Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XI, Enero de 1993. pág. 263.

2.3. BIENES JURÍDICOS TUTELADOS POR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA

De acuerdo al segundo párrafo del artículo 14 constitucional son; la vida, la libertad, la propiedad, la posesión y derechos, como garantías constitucionales o derechos del hombre.

A) Al decir vida como tal es contraria al concepto de extinción del ser humano. Y en cuanto al tema que nos ocupa, la garantía de audiencia protege, tutela la existencia misma del hombre frente a actos de autoridad que prevean hacer de ella objeto de privación, o lo que es igual a través de dicha garantía se protege al mismo ser humano en su substancia psico-física y moral como persona, entendida como ser individual, o sea el hombre.

B) Por lo que toca a la libertad, ésta es protegida y preservada por la garantía de audiencia como facultad genérica natural del ser humano consistente en la formación y realización de fines vitales y en la selección de los medios tendientes a conseguirlos. Y la libertad como facultad natural que es, tiene variadas connotaciones constitutivas cada una de ellas de libertades específicas; de tal manera que se concluye que la mencionada protección constitucional se extiende a todas éstas, incluida desde luego la libertad física pero sin restringirse a ésta nada más. Así todas las libertades públicas individuales que como derechos subjetivos se consagran en nuestra Constitución están protegidos y salvaguardados a través de la garantía de audiencia, frente y contra cualquier acto de autoridad que importe su privación.

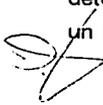
C) En cuanto a la propiedad que viene a ser el derecho real por excelencia está salvaguardada y protegida por la garantía de audiencia por lo que respecta a los tres derechos subjetivos fundamentales que de ella se deriven y que son; el de uso, el de disfrute, y el de disposición de la cosa materia de la misma.

La propiedad como se sabe es una relación jurídica existente entre una persona a quien se imputan tales derechos específicos y un sujeto pasivo universal que tiene la obligación negativa de no vulnerar, afectar, o entorpecer su ejercicio, distinguiéndose frente a terceros de la simple posesión originaria, en que el derecho de propiedad está protegido por mandato constitucional.

En virtud del artículo 14 constitucional segundo párrafo las autoridades del Estado tiene prohibido privar a una persona de los bienes materia de su propiedad, si el acto de privación no está condicionado a las exigencias elementales que configuran la garantía de audiencia. Así por tanto vemos que de su misma configuración se desprende que es cualquier tipo de propiedad materia de la tutela que la garantía de audiencia imparte. De tal manera es, que cuando se promueve el juicio de amparo por violación a la garantía de audiencia en detrimento del propietario, no se trata de resolver una controversia suscitada entre dos o más sujetos que se disputen la titularidad de ese derecho; sino que debe proteger a la propiedad atendiendo a la circunstancia de que una persona sea o no en realidad la propietaria de una cosa, no debe ser privada de tal carácter falso o verdadero, legítimo o ilegítimo sin observarse previamente las condiciones que establece el artículo 14 constitucional en su segundo párrafo.

En tal sentido la jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido lo siguiente:

PROPIEDAD, PROCEDIMIENTO DEL AMPARO CONTRA VIOLACIONES AL DERECHO DE.- "La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido jurisprudencia, en el sentido de que las cuestiones de propiedad no pueden decidirse en el juicio de garantías, sin que antes hayan sido resueltas por las autoridades judiciales correspondientes; esto significa que en aquél no puede determinarse a quién de las dos partes contendientes corresponde la propiedad de un bien cuestionado; en tal circunstancia el contrato de compraventa respecto a



bienes embargados, de fecha posterior a la diligencia respectiva practicada sobre éstos, es indudable que es un título apto para acreditar el interés jurídico en el juicio de amparo, sin que se deba analizar su validez o eficacia contra terceros, pues estos no es propio en la vía Constitucional, la que tiene por objeto no el reconocimiento del derecho de propiedad, sino el impedir que sin juicio se desconozcan derechos de tal naturaleza".⁴⁴

En el primero de los aspectos señalados la controversia sobre a quién debe atribuirse una propiedad por tener mejor título, y a quien debe prohibírsele el uso, disfrute y disposición de esa misma propiedad que se controvierte, corresponde ser resuelta por las autoridades competentes ordinarias, quienes examinarán el fundamento y contenido de la titularidad misma. Y en un segundo aspecto por lo que toda a la garantía de audiencia proceda el juicio de garantías por infracción a la mencionada garantía que protege a un sujeto por haber sido privado de sus propiedades por cualquier acto de autoridad, sin que se hayan observado previamente los requisitos y condiciones que se consignan en el multicitado artículo constitucional.

D) Por lo que se refiere a la posesión al problema de su preservación mediante la garantía de audiencia ha sido solucionado en forma análoga que la cuestión precedente relativa a la propiedad. Para demarcar con exactitud el alcance de dicha garantía respecto a la posesión, ha que precisar los elementos que componen este concepto y distinguirlo de la mera tenencia material que no está jurídica ni constitucionalmente protegida para cuyo efecto es menester recurrir al Derecho Civil.

La teoría que acoge nuestro Código Civil vigente (art. 790 y 791) es la que considera que la posesión se traduce en un poder de hecho ejercido sobre una cosa por una persona, pero para que ese poder pueda considerarse como posesión se requiere que quien lo desempeña pueda ejercitar todos, alguno o algunos de los derechos normalmente atribuibles a la propiedad. De esta manera la posesión se

⁴⁴ Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Enero de 1997, Tesis XXI.1º.48K, Página: 521.

revela como un espejo de la propiedad o especulación de propiedad, puesto que no es sino un poder fáctico desplegado sobre una cosa a través del cual quien lo ejerce puede desempeñar conjunta o separadamente el jus freundi, el jus utendi o el jus abutendi (disposición de la cosa).

Ahora bien la posesión puede ser originaria y derivada en atención a la causa jurídicamente apta para imputar al sujeto alguno o todos los derechos normalmente atribuibles a la propiedad.

Por otra parte tratándose de conflictos posesorios es decir, de cuestiones en que existe dispuesta de dos o más personas por la posesión de un bien, la garantía de audiencia es eficaz para preservar cualquier posesión independientemente del título o la causa conforme a la cual se haya constituido siempre que no se trate de actos notoriamente ilegítimos o delictivos que por su propia índole ejerce el poder de hecho ningún derecho normalmente atribuible a la propiedad. En otras palabras y tal como sucede con la propiedad, mediante el juicio de amparo y por lo que toca a la violación de la garantía de audiencia, no se deciden cuestiones posesorias, esto es controversias entre sujetos que se disputan la verdadera posesión de una cosa, ya que en tal hipótesis lo que persigue el juicio de garantías es tutelar a cualquier poseedor, -con abstracción de la calidad de la causa posesoria que se alegue o que se impugne- contra actos de autoridad que no hubieran observado las condiciones o exigencias de la citada garantía individual. Así lo ha establecido la jurisprudencia de la Suprema Corte.

Esto significa que la garantía de audiencia se establece para el efecto de que los jueces federales hagan respetar la posesión como un derecho genérico, del cual no se puede privar a nadie sino cumpliéndose con los requisitos constitucionales contenidos en el artículo 14 segundo párrafo, pero sin convertirse en jueces ordinarios que tuvieran que dilucidar que la posesión es correcta o incorrecta.



E).- La garantía de audiencia tiene gran alcance al tutelar los derechos del gobernado, pues dentro de su connotación se comprende cualquier derecho subjetivo. Se han definido esos derechos como facultades concedidas a la persona por el orden jurídico, de tal manera que mediante esta idea se demarca con claridad el ámbito de los mismos, haciendo hincapié que los simples intereses no están protegidos por la mencionada garantía constitucional, y al respecto el tratadista Ignacio Burgoa en su obra GARANTÍAS INDIVIDUALES establece que:

"Es a través del concepto derechos como la garantías de audiencia adquiere gran alcance tutelar en beneficio del gobernado, pues dentro de su connotación se comprende cualquier derecho subjetivo, sea real o personal. Se ha definido a los derechos subjetivos como facultades concedidas a la persona por el orden jurídico..."⁴⁵

Por otro lado, Isidro Montiel Y Duarte, manifiesta que "Los derechos del hombre son todos aquellos que en esta calidad necesita para llenar las condiciones de su desarrollo físico, moral, doméstico y social, y que le son inherentes, que atacarlos, es atacar la conservación física o moral del hombre en el terreno doméstico, social o político".⁴⁶

Podemos explicar a los derechos subjetivos como el cúmulo de facultades que adquiere una persona dentro de la situación jurídica concreta en que se coloca, en efecto la situación jurídica concreta no es sino la actualización particular de la situación jurídica abstracta, es decir de la hipótesis general establecida en la norma de Derecho Objetivo.

⁴⁵ BURGOA-ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. Pág. 547.

⁴⁶ MONTIEL Y DUARTE, Isidro, Op. Cit. Pág. 26.

2.4. EXCEPCIONES A LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA.

Se trata aquí de casos de excepción, y por lo mismo son limitados y son específicos. Así por disposición de la Constitución y por ende de la Ley; existen casos en que o no se tiene derecho al juicio o éste se tramita con posterioridad a la privación; o lo que es lo mismo la Constitución consigna algunas excepciones al goce de la garantía de audiencia por diversas razones de interés general y establecidas sobre la base de la naturaleza de determinados actos de autoridad. Las excepciones a la garantía de audiencia sólo deben establecerse en y por la Constitución, debido a que representan limitaciones a las garantías individuales de la persona humana.

Consecuentemente dentro de las excepciones a la garantía de audiencia que nuestra Carta Magna consigna encontramos las siguientes:

Cabe hacer mención que, anteriormente se regulaba dicha excepción en el artículo 3º fracción II que a la letra decía: "Los particulares podrán impartir educación en todos su tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal, y a la de cualquier tipo de grado destinada a obreros y campesinos, deberán obtener previamente en cada caso la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada y revocada sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno." En tal supuesto no existe la posibilidad de controvertir la privación ni previamente ni después tampoco, es así que actualmente dicho artículo fue reformado quedando de la siguiente manera:

A) La primera excepción que se menciona es la contenida en el artículo 3o. fracción VI que a la letra dice: "Los particulares podrán impartir educación en todos sus tiempos y modalidades. En los términos que establezca la Ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realizan en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:



a).- Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III; y

b).- Obtener previamente en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la Ley;...

B).- La segunda excepción a considerar es la que se encuentra en el artículo 16 constitucional, segundo párrafo, tratándose de órdenes judiciales de aprehensión. este artículo excluye el derecho al juicio previo cuando se pierde la libertad en acatamiento a una orden de aprehensión. Esto se deduce de que dicho precepto al establecer los requisitos que el libramiento de aquéllas debe satisfacer, no exige que previamente a él se oiga el presunto indiciado en defensa. Esto obedece a una cuestión de lógica-jurídica, ya que sería absurdo que se tramitara un juicio previo para declarar la culpabilidad del acusado por la comisión de un delito, antes que se dictara la orden de privación de la libertad, como se desprende de la lectura del:

Artículo 16 constitucional, en su parte conducente.- ..."No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial, y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la Ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado ".

C) La tercera excepción es la relativa a las expropiaciones por causa de utilidad pública y la que se establece en el artículo 27 constitucional, el cual niega el derecho a juicio previo cuando el acto de privación se origine en una expropiación. Excepción que ha sido confirmada por la jurisprudencia de la Suprema Corte al establecer que:



EXPROPIACIÓN. GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA RIGE EN MATERIA DE. "En materia de expropiación, no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución General de la República, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma carta fundamental, esto es, que en materia de expropiación no es necesario que el particular sea oído y vencido en el procedimiento respectivo".⁴⁷

D).- La cuarta excepción a la garantía de previa audiencia es la que se contempla en el artículo 29 constitucional, que a la letra reza: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberán hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y que sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que lo acuerde.

E).- En relación a la fracción IV del artículo 31 Constitucional algunos autores han considerado que cuando el gobierno ejercite la facultad económico-coactiva, no se tiene derecho a la garantía del segundo párrafo del artículo 14 Constitucional. El citado precepto establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal, o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, mandato constitucional del que se desprenden las siguientes

⁴⁷ Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XV. Enero, Tesis VI 2:264*, pág.235

consideraciones, en relación a la función legislativa la garantía del previo juicio no opera; aunque la promulgación de una ley implique un acto de privación, los destinatarios de la norma no pueden exigir ni tienen derecho a que se les permita defenderse antes de que se apruebe y promulgue la legislación que establece la privación. esto es, ninguna ley es atacable porque durante el procedimiento legislativo se niegue la oportunidad de defensa a quienes se encuentran en sus supuestos. Sin embargo, una vez vigente la ley, si ésta establece casos de privación debe regular el previo juicio en sí misma o en cualquiera otra legislación aplicable a su materia; lo que quiere decir, que cualquier ley que cree una posibilidad de privación, pero que no establezca el previo juicio para que se pueda realizar la privación, es inconstitucional por violación al segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución.

En cuanto a la materia impositiva dicho precepto constitucional - artículo 31 fracción IV- establece que los impuestos sólo pueden ser creados por el Poder Legislativo y mediante una Ley. Debiéndose tomar en consideración que con antelación al proceso legislativo y a la vigencia de la Ley, no opera la garantía de previo juicio a la promulgación de la ley que establece supuestos de privación. Ahora bien, cuando la autoridad administrativa aplica la ley haciendo la liquidación en perjuicio de una causante en lo particular, tampoco opera la garantía contenida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional; pero sólo en el caso de que el monto de los créditos y el procedimiento para su liquidación estén precisados en la ley, y no opera en razón de que no es necesario, ya que esa privación se realiza sobre la base de elementos claramente predeterminados en la ley de una manera fija, de tal manera que a la propia autoridad aplicadora de la Ley, no le queda más que ajustarse a los estrictos términos legales, sin que haya margen alguno en el que pueda ejercer su arbitrio, el previo juicio resulta así prácticamente inútil, porque ninguna modificación se puede dar, por eso se considera, que en materia impositiva no es aplicable el segundo párrafo del artículo 14 constitucional.



Con respecto a este caso de excepción la Suprema Corte ha asentado lo siguiente:

"GARANTIA DE AUDIENCIA PREVIA, EXCEPCIONES A LA. EN MATERIA FISCAL.- No puede exigirse el establecimiento de una audiencia previa en beneficio de los afectados y en relación con la fijación de un impuesto, toda vez que esa fijación, para cumplir con los fines de la tributación, deben ser establecida unilateralmente por el Estado, e inmediatamente ejecutiva, ya que sería sumamente grave que fuese necesario llamar a los particulares afectados, para que objetaran previamente la determinación de un impuesto, lo que paralizaría los servicios correspondientes, y, por el contrario, cuando se trata de contribuciones, la audiencia que se puede otorgar a los causantes es siempre posterior a la fijación del impuesto, que es cuando existe la posibilidad de que los interesados impugnen ante las propias autoridades el monto y el cobro correspondiente y basta que la Ley otorgue a los causantes el derecho de combatir la fijación del impuesto, una vez que ha sido determinado por las autoridades fiscales, para que en materia hacendaria se cumpla con el derecho fundamental de audiencia consagrado en el artículo 14 constitucional, precepto que no requiere necesariamente y en todo caso, la audiencia previa, sino que de acuerdo con su espíritu, es bastante que los afectados sean oídos en defensa antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derecho. Si bien es verdad que el Poder Legislativo está obligado, según el artículo 14 constitucional, a establecer en las leyes el procedimiento adecuado para oír a los interesados y darles oportunidad de defenderse, también es cierto que la propia Corte ha establecido excepciones a ese criterio, entre las que se encuentran las leyes fiscales federales, respecto de las cuales debe observarse el régimen establecido por el Código Fiscal de la Federación. En efecto, como el Fisco se encarga de cobrar los impuestos determinados por las leyes, para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos, es evidente que dicho cobro tiene que hacerse mediante actos ejecutivos y unilaterales, que si bien pueden ser sometidos a una revisión posterior a solicitud de los afectos, no pueden quedar paralizados por el requisito de audiencia

previa, porque de esa manera podría llegar el momento en que las instituciones y el orden constitucional desaparecieran por falta de los elementos económicos necesarios para subsistencia. Por tanto, en materia tributaria no rige la garantía de audiencia previa, al grado de que el legislador tenga que establecerla en las leyes impositivas".⁴⁸

A continuación se hace una referencia a los conceptos que en torno a este caso de excepción ha emitido el tratadista Ignacio Burgoa: "La Suprema Corte ha establecido otra excepción o salvedad a la garantía de audiencia en materia tributaria, en cuanto que antes del acto que fije un impuesto, la autoridad fiscal respectiva no tiene obligación de escuchar al causante. También ha estimado en congruencia con esta idea, que las leyes fiscales no deben necesariamente consignar ningún procedimiento para que, conforme a él, se brinda oportunidad a los sujetos tributarios para discutir los impuestos, derechos o aprovechamientos antes de que estas prestaciones se señalan en cada caso. El fundamento que se aduce a esta excepción o salvedad consiste en consideraciones de política fiscal basados en la naturaleza misma de las prestaciones mencionadas Continúa el Maestro Burgoa "existe una razón de carácter estrictamente constitucional para apoyar la inoperancia de la garantía de audiencia en el caso que tratamos. Ya hemos afirmado que el acto de autoridad condicionado por la citada garantía es un acto de privación. Ahora bien la determinación de un tributo y su cobro no presentan esta naturaleza en sentido estricto, puesto que se traducen en prestaciones de dar que se imponen a los causantes que en si mismas impliquen las disposiciones de un derecho o de un bien que se comprenda dentro de su esfera jurídica. Si esas prestaciones no se realizan o se hacen efectivas la autoridad fiscal, ejercita la facultad económico-coactiva, la cual culmina con el remate y adjudicación de los bienes o derechos al causante que se haya secuestrado administrativamente para asegurar los intereses fiscales. Tales actos si revisten el carácter de actos de privación pues mediante ellos se reduce o merma la esfera jurídica del sujeto contra quien se hubiesen ejecutado.

⁴⁸ Sexta Epoca, Primera Parte, Volumen CXVII, Pág. 28, A.R. 6390&63. Rafael Añorve Valverde y Coags.

Por esta causa, antes de que se efectúan si debe otorgarse el causante que haya incurrido en impago de las prestaciones fiscales, las oportunidades defensiva y probatoria en que radica la esencia de la garantía de audiencia sin que esto deba ser observable con antelación al señalamiento del tributo y su cobro, con el cual se inicia el desempeño de la citada facultad. Esta aseercción no implica que con posterioridad a la fijación de un impuesto o de cualquiera otra gabela fiscal, el causante no tenga el derecho de impugnarla mediante los recursos ordinarios o medios de defensa procedentes, e inclusive, a través de la acción de amparo si esos recursos o medios legales no se establecen normativamente"⁴⁹

Continúa el Autor manifestando que la Suprema Corte ha establecido "No puede exigirse el establecimiento de una audiencia previa en beneficio de los afectados y en relación con la *fijación de un impuesto*, toda vez que esa fijación, para cumplir con los fines de tributación, debe ser establecida unilateralmente por el estado e inmediatamente ejecutiva, ya que sería sumamente grave que fuese necesario llamar a los particulares afectados para que objetaran previamente la determinación de un impuesto, lo que paralizaría los servicios correspondientes..."⁵⁰

F) La quinta excepción es la contenida en el artículo 33 constitucional que a la letra dice: "Capítulo III de los Extranjeros.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorgan el capítulo 1º, título primero, de la presente Constitución; pero el ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente...".

En relación a los casos de excepción que se mencionan en este capítulo, por cuanto hacen a privar a los particulares de la garantía de audiencia en mi opinión para poder comprenderla debemos partir de dos aspectos:

⁴⁹ BURGEO ORIHUELA, Ignacio, op. cit., Págs. 551 y 552.

En relación a los casos de excepción que se mencionan en este capítulo, por cuanto hacen a privar a los particulares de la garantía de audiencia en mi opinión para poder comprenderla debemos partir de dos aspectos:

a).- El primero basándonos en el principio de legalidad que establece que los particulares pueden hacer todo aquello que no les esté prohibido expresamente por la Ley que las entidades estatales, solo pueden realizar aquellos actos que les estén permitidos por la ley.

b).- No debe pasarse por alto lo establecido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ..."El cual ordena que los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y condiciones que ella misma establece.



CAPITULO III LA EXPROPIACION Y MEDIOS DE DEFENSA.

3.1. CONCEPTO

A manera de preámbulo en el presente capítulo, daremos el significado etimológico de la palabra expropiación, al respecto el diccionario enciclopédico universal establece:

"EXPROPIAR.- Fr; Expioprier; it., Spiopiare, it., expiopiate; a; enteignen (de ex;propio); tr. Desposeer legalmente de una cosa a su propietario"⁵¹.

Expropiación procede de dos palabras latinas: "ex" y "propietario". La preposición "ex" equivale a fuera, salir y sacar.

El sustantivo "propietas" es fácilmente traducible propiedad, las dos palabras juntas significan salir de la propiedad privada convirtiéndose en propiedad pública.

Por su parte el Diccionario Enciclopédico Universal de la Lengua nos define la expropiación en la forma siguiente: "Una de las limitaciones que la propiedad privada debe soportar en interés público es la llamada expropiación forzosa, que consiste en extraer de nuestra propiedad particular determinados bienes o derechos reales por causa de utilidad pública y previa indemnización correspondiente".

El concepto que nos proporciona el Diccionario Jurídico de la Legislación y Jurisprudencia Mexicana respecto de enajenación forzosa: "es el acto de quitar a uno la propiedad de una cosa que le pertenece, úsase ahora de esta voz para designar la venta, cesión o denuncia o cuerpo tiene que hacer de una cosa de

⁵¹ Diccionario Enciclopédico Universal, Tomo III, Editorial Ciedsa, Barcelona (España) 1972, pág. 1560.

su propiedad, cuando se exige este sacrificio para obras de interés público.- Enajenación forzosa (Escriche)⁵²

"Enajenación forzosa es la cesión o venta que una persona o cuerpo tiene que hacer de una cosa de su propiedad por motivo de utilidad pública"⁵³

La doctrina mexicana, en su mayoría de autores, se inclinan por considerar a la expropiación como un acto unilateral del Estado que priva al particular de su propiedad por causa de utilidad pública mediante indemnización.

Como vemos, la etimología de la palabra expropiación responde al concepto jurídico de la transmisión de la propiedad privada para convertirse en propiedad pública técnicamente hablando, pues en casos que concreta la Ley, puede continuar tendiente la consideración privada aunque el propietario sea la administración pública.

El maestro Ignacio Burgoa en su Diccionario de Derecho Constitucional afirma que "la expropiación es un acto de autoridad que implica un fenómeno en que se manifiesta el carácter de función social que ostenta la propiedad privada, esta constituido por la expropiación por causa de utilidad pública. La expropiación, pues, está vedada a los particulares, el acto autoritario expropiatorio consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual lo adquiere. Toda expropiación, para que sea constitucional, requiere que tenga como causa final la utilidad pública"⁵⁴

Al respecto, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en su obra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada al llevar a cabo el análisis del contenido del artículo 27

⁵² ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia Mexicana, Tomo I, Editorial J. Balleza y Compañía, Sucesores, 2ª edición facsimilar, México, 1992. Pág. 530.

⁵³ Op. cit. Pág. 504.

⁵⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, S.A., 5ª edición. México, 1998, Pág. 154.

Constitucional, establece "5.- Dos conceptos esenciales contiene el artículo 27 en relación con la propiedad privada, que constituyen sus más importantes limitaciones: la expropiación y las modalidades.

La expropiación está contenida en el segundo párrafo del artículo 27 y su explicación se desdobra en el segundo párrafo de la fracción VI del propio artículo.

La expropiación es un acto de la administración pública, previsto y derivado de una Ley por medio del cual, como dice el Jurista Mendieta y Núñez, se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o incluso, de un derecho por imperativos de interés, de necesidad o utilidad pública.

De acuerdo con las disposiciones comentadas la expropiación debe hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización⁵⁵

Haciendo hincapié a lo anteriormente escrito, nos referiremos a algunos conceptos de respetados autores en el ámbito jurídico nacional.

Para el maestro Serra Rojas la expropiación "es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado, y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa"⁵⁶

Para el autor Gabino Fraga "La expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de

⁵⁵ Universidad Nacional Autónoma de México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Rectoría, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, Págs. 74 y 75.

⁵⁶ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Porrúa, S.A., 15ª edición, México, 1992, Pág. 353.

su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad⁵⁷

Visto lo anterior, en términos generales podemos concluir que la expropiación es un medio por el cual el Estado impone a un particular la transmisión de su propiedad mediante ciertos requisitos, de los cuales los principales son la utilidad pública y la indemnización que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad, la cual veremos más adelante al referirnos a esta.

Otra conclusión que podemos observar es que la expropiación es una facultad del poder público, por que el Estado, como representante supremo del conglomerado social y como un servidor, debe procurar que éste disponga de todas aquellas cosas que sirvan para satisfacer sus necesidades.

Observamos que la expropiación es una facultad del Estado; es un derecho público desde el punto de vista de su titular, con el que va a formar necesidades de interés general, causas de utilidad pública.

Ahora bien si la expropiación es un medio que tiene el Estado para poder llevar a cabo satisfactoriamente su objeto; a quien directamente afecta es a los particulares, pues se les vulnera su esfera privada de derechos, sobre sus propiedades con el acto expropiatorio.

La expropiación es una facultad pública que subordina el derecho de propiedad a los fines del Estado, desempeñando así una función social dicha propiedad, ya que éste puede suprimirla mediante su declaración unilateral de voluntad cuando ésta obstaculiza la realización de un fin que va a beneficiar a una colectividad.

El artículo 27 constitucional, expresa en su párrafo segundo "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", determina en forma tácita que la expropiación no es modalidad de la propiedad privada, sino una supresión de la misma, ya que trata la expropiación en párrafo diferente al que habla de las modalidades a la propiedad privada, entendiéndose por éstas "los actos o hechos jurídicos en virtud de los cuales se puede obtener la propiedad de las cosas y derechos"⁵⁸

Siendo eso concordante con el artículo 831 del Código Civil Federal vigente para el Distrito Federal que copia con el precepto constitucional el cual establece.:

ARTÍCULO 831 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL.- "La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Para nuestro estudio es menester señalar lo dispuesto por los artículos 832 al 836 del mismo ordenamiento sustantivo civil federal y sus correlativos del Distrito Federal. Con respecto a la posesión, el mismo Código establece en su artículo 828 fracción VII, que la posesión se pierde por expropiación por causa de utilidad pública.

ARTÍCULO 832 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL.- "Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el Gobierno, de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica".

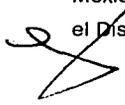
ARTÍCULO 833 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL.- "El Gobierno Federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo con la Ley especial correspondiente".

ARTÍCULO 834 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL.- "Quienes actualmente sean propietarios de las cosas mencionadas en el artículo anterior, no podrán enajenarlas o grabarlas, ni alterarlas en forma que pierdan sus características, sin autorización del C. Presidente de la República, concedida por conducto de la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes".

ARTÍCULO 835 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL.- "La infracción del artículo que precede, se castigará como delito, de acuerdo con lo que disponga el código de la materia".

ARTÍCULO 836 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL.- "La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aun destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o ejecutar obras de evidente beneficio colectivo".

Del contenido de los preceptos legales antes indicados, se advierte que el legislador retomó el contenido del artículo 27 Constitucional en relación a las limitaciones con respecto a la propiedad privada y las facultades que únicamente tiene el Estado para restringir ésta, tomando como marco a nuestro entender lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual tiene relación con los artículos 6 y 10 del Código Civil vigente para el Distrito Federal, mismos que respectivamente aquí se transcriben:



"ARTÍCULO 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que la misma establece"

ARTÍCULO 6 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL. "La voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la Ley, ni alterarla o modificarla. Solo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten al interés público, cuando la renuncia no perjudique derechos de terceros".

ARTÍCULO 10 DEL CÓDIGO CIVIL VIGENTE PARA EL DISTRITO Y FEDERAL Y CÓDIGO CIVIL FEDERAL.- "Contra al observancia de la Ley, no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario".

Por esta razones se aprecia que los preceptos legales antes transcritos, se apega a lo ordenado en el segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, limitando el derecho de propiedad de los particulares, pero a su vez, garantizando que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella, con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes y asimismo que dicha propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño.

3.1.2. ELEMENTOS.

La mayoría de las instituciones jurídicas deben de reunir determinados requisitos esenciales para su existencia y a falta de alguno de éstos, la misma



institución será inexistente. La expropiación no puede faltar a esa regla, ella consta de los siguientes elementos:

- 1.- "Calificación de utilidad pública.
- 2.- Sujeto expropiante.
- 3.- Sujeto expropiado.
- 4.- Objeto expropiado e
- 5.- Indemnización⁵⁹

A.- Calificación de utilidad pública.

Uno de los requisitos primordiales de toda expropiación es la utilidad pública, para que ésta pueda ser constitucional, se requieren de los siguientes elementos: a) que no sólo se deba justificar la causa por la que se expropia, sino que además b) la exigencia de esta implica una garantía constitucional a la inviolabilidad de la propiedad privada.

No hay un concepto único de utilidad pública, debido a que ésta puede variar de acuerdo al lugar, época y ordenamiento jurídico que la regule, por tanto, lo que puede ser utilidad pública en un lugar en otro no puede serlo.

De ahí, que este concepto de utilidad pública no pueda ser contingente o circunstancial, por lo que esto ha sido motivo de discusión y de diversas reformas, siendo la última a la que sufrió la Ley de Expropiación en el año de 1993, publicada el día 22 de diciembre en el Diario Oficial correspondiente.

La doctrina mexicana e incluso la jurisprudencia de la Suprema Corte, no definen lo que debe entenderse por utilidad pública, pero coinciden en decir que la

⁵⁹ GARRONE, José Alberto. Diccionario Jurídico, Abeledo-Perrot, Editorial Abeledo-Perrot, Tomo II, 2ª edición, Buenos Aires, 1993, Págs. 123 y 124

utilidad pública debe reunir determinados requisitos para que la expropiación sea plenamente válida, son:

- 1.- La existencia de una necesidad pública.
- 2.- Que el bien expropiable sea capaz de satisfacer esa necesidad pública.
- 3.- Que el destino del objeto sea dirigido a la satisfacción de la necesidad por el que fue expropiado.

Si la utilidad pública no reúne alguno de estos elementos, ésta será inconstitucional y por ello, arbitraria y el afectado tendrá derecho a impugnar el acto expropiatorio ante el poder judicial, por ser violatorio de garantías individuales, como más adelante estudiaremos.

En México de acuerdo al artículo 27 Constitucional, fracción VI, corresponde tanto al Congreso Federal como Estatal determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, siendo de competencia exclusiva la calificación de utilidad pública por parte del poder legislativo, ésta calificación se considera como un elemento esencial que debe reunir toda expropiación, pues si ésta no se encuentra prevista en alguna Ley, el acto expropiatorio será inconstitucional, el cual podría fácilmente impugnarse por parte del sujeto expropiado.

Respecto a la intervención de los otros dos poderes es meramente "secundaria". El poder Ejecutivo sólo tendrá la facultad de declarar la existencia de esta utilidad pública, de acuerdo a los casos previstos en la ley respectiva, haciendo un estudio minucioso de que es necesario satisfacer necesidades públicas. También corresponde al Ejecutivo Federal o local, según se desprende de las reformas sufridas por la Ley de Expropiación en el año de 1993 fijar el monto, plazo y términos en que debe pagarse la indemnización.



El poder judicial, tampoco puede declarar utilidad pública y mucho menos calificarla, sólo podrá intervenir cuando el agraviado estima que se violaron sus garantías e interpone demanda de garantías, porque considera es inconstitucional, en el procedimiento expropiatorio, para determinar si el valor del bien expropiado tuviere un aumento o un decremento en su valor por mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la asignación del valor comercial artículo 10 de la Ley de Expropiación publicada el 22 de diciembre de 1993, se sujetará a un procedimiento y avalúo en los casos de expropiación contenido en el capítulo IV del libro tercero, título primero de los procedimientos especiales consignado en el Código Federal de Procedimientos Civiles en los artículos 521 al 529, estableciéndose como premisa que dicho procedimiento tendrá verificativo una vez que haya sido declarada administrativamente la expropiación del bien correspondiente, en relación al procedimiento a lo establecido para ello en los artículos 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18 y 19 de la Ley de Expropiación.

Tampoco creo que una solución viable fuese la de definir la utilidad pública, puesto que es imposible dar un concepto único al respecto, dado que, las necesidades públicas cambian constantemente.

Estimamos que la enumeración que hace el legislador de las causas de utilidad pública en una ley, se debieron principalmente a realidades sociales e históricas del país. Es decir, el Presidente Lázaro Cárdenas, sabía que la expropiación sería un instrumento importante con que el Estado contaría para llevar a cabo los principios del artículo 27 Constitucional, siendo necesario reglamentarla. Esto no es fácil porque estaban de por medio los intereses extranjeros, razón por la que fue necesario crear una iniciativa de Ley de Expropiación, con el propósito de poder realizar el acto administrativo de expropiación que no sólo beneficie a una determinada colectividad, sino a todo el país; y de ahí que las expropiaciones que experimentó nuestro país, se llevaron de acuerdo a lo previsto por la Ley de expropiación.



Sin embargo, después de más de cincuenta años de haberse aprobado la Ley Federal de Expropiación, fue necesaria una reforma total de la misma, debido a que la manera tan general de enumerar las causas de utilidad pública de margen a que las autoridades abusen de las expropiaciones y se cometan arbitrariedades contra los particulares que se ven afectados por dicha medida.

En opinión de la suscrita, la Corte no define lo que debe entenderse por utilidad pública, puesto que todo cambia de acuerdo al lugar, costumbres y tiempo de un lugar, asimismo, si diera una definición de utilidad pública, ésta podría contradecir las causas que prevé la Ley de Expropiación, lo que sería un grave problema porque habría un conflicto entre el poder judicial y legislativo, al respecto el Doctor Burgoa establece que: "el concepto de utilidad pública es eminentemente económico. La idea de utilidad en general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma deba aplicarse. Sigue diciendo Burgoa:

Se dice, por ende, que hay utilidad cuando el bien satisfactor colma una necesidad preexistente, para cuyo efecto se requiere que entre aquél y éste haya una cierta adecuación o idoneidad. Por tanto para que exista una causa o motivo de utilidad pública, se requiere que haya, por un lado, una necesidad pública, y, por otro, un objeto susceptible económicamente de colmar y satisfacer dicha necesidad"⁶⁰

Al respecto encontramos tesis aisladas que hablan al respecto sobre este punto:

EXPROPIACIÓN, ESTA SUJETA A QUE EXISTA UN CASO DE UTILIDAD PÚBLICA.- La garantía de seguridad jurídica de las personas, exige la intervención y tramitación del expediente administrativo de expropiación, en cumplimiento a lo ordenado por el artículo tercero de la Ley de la materia, en donde se prueba que el bien raíz afectado es el indispensable para la satisfacción del interés social, con los estudios técnicos, proyectos, planos y demás elementos que cada caso requiera. La falta de dicho expediente produce la ilegalidad del acto expropiatorio, por ausencia de

⁶⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. Págs. 469 y 470.

motivos y fundamentos, puesto que al no estar demostrada la necesidad de ocupar por esta vía la propiedad privada, en modo alguno puede decirse que existe una causa de utilidad pública.⁶¹

EXPROPIACIÓN, REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA.- La materia del procedimiento expropiatorio se constituye por la causa de utilidad pública y la evidencia de que el inmueble afectado es apto para satisfacer el fin de utilidad pública señalado en el decreto expropiatorio, siendo esta última uno de los requisitos de procedencia de la expropiación y debe determinarse en el procedimiento de la misma.⁶²

2.- Sujeto expropiante.

De acuerdo al artículo 27 constitucional, fracción VI, que a la letra dice:

ARTÍCULO 27.- Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

FRACCIÓN VI.- Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioro ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio

⁶¹ Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo II, Segunda Parte-1, Julio a diciembre de 1998, Pág. 259.

⁶² Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, Octubre 1994, Tesis II.1º. 91 A, Pág. 304.

pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

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

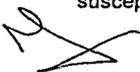
Como se observa, los sujetos expropiantes pueden ser: el Ejecutivo Federal, a través de sus diferentes autoridades administrativas (tanto Secretarías de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del D.F.), aunado a que el artículo 21 de la Ley de Expropiación Reformada el 22 de diciembre de 1993, indica que:

ARTÍCULO 21.- Esta Ley es de carácter federal en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la federación conforme a sus facultades constitucionales de carácter local para el Distrito Federal".

En conclusión tanto el poder ejecutivo federal, como local, tendrán la facultad de declarar la existencia de utilidad pública prevista por la Ley de Expropiación.

3.- Sujeto Expropiado.

El sujeto expropiado o pasivo, puede ser todo titular de un bien o bienes susceptibles de expropiación, ya sea nacional o extranjero.



El sujeto expropiado es un sujeto pasivo, dado que su voluntad no interviene en lo absoluto para realizar la expropiación, pero no es un sujeto indefenso porque cuenta con una serie de defensas y recursos para el caso que la declaratoria de expropiación sea arbitraria, ya sea porque la utilidad pública no exista o se violen determinadas formalidades en el procedimiento expropiatorio. Así cuenta con un recurso de reversión que se interpone en este caso.

Corroborando lo anterior, los artículos 2 y 3 de la Ley de Expropiación del Estado de México, da la posibilidad a los particulares de poder iniciar o solicitar ante el ejecutivo del estado, la expropiación de bienes muebles o inmuebles, de acuerdo a las causas de utilidad pública previstas en la Ley. Con esto, se da participación a los particulares para que ellos mismos sean los que detecten las necesidades públicas que se deben satisfacer en favor de la comunidad a que pertenece, siendo esto una excepción a la regla general, como se desprende de la lectura de dichos preceptos que expresa:

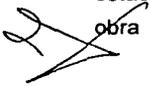
Título 1º, Capítulo Único, Disposiciones Generales.-

ARTÍCULO 2.- En el Estado de México, la propiedad privada sólo podrá ser expropiada por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

ARTÍCULO 3.- Son causas de utilidad pública:

I.- La apertura, ampliación, prolongación, alineamiento o mejoramiento de calles, calzadas, puentes, túneles, carreteras y vías que faciliten el tránsito de personas o vehículos.-

II.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones; la construcción, ampliación, prolongación o mejoramiento de plazas, parques, jardines, mercados, instalaciones deportivas, hospitales, oficinas públicas, escuelas, rastro, cementerios, áreas para estaciones de seguridad pública y para reserva ecológica y cualquier obra destinada a prestar servicios públicos; el establecimiento,



funcionamiento o mantenimiento de éstos, así como la administración por el Estado o Municipios de uno existente que beneficie a la colectividad para evitar su abandono o suspensión.

III.- La necesidad de víveres, medicinas, maquinaria, herramientas y demás objetos indispensables para hacer frente a los casos de riesgo, siniestro o desastre en el caso en que el Estado se encuentre imposibilitado para proveerlos para sus propios medios.

IV.- La captación y aprovechamiento de aguas pluviales.

V.- La construcción de obras de captación, limpia y abastecimiento de agua, drenajes, desagüe y saneamiento.

VI.- La realización de obras distintas a las señaladas en este artículo que tenga por objeto proporcionar al Estado, al Municipio o a una comunidad o grupos de individuos, usos o disfrutes de beneficio común,

VII.- La construcción a carga del Estado o de su organismos descentralizados, de desarrollos habitacionales de interés social.

VIII.- La creación, fomento o conservación de una empresa, para benéfico de la colectividad.

IX.- La preservación o protección del medio ambiente, de la flora o de la fauna, así como el combate de la fauna nociva y a la insalubridad.

X.- La protección, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.

XI.- La conservación de los edificios, casas u objetos que tengan valor histórico, artístico o cultura para el Estado, que no sea de competencia federal.

XII.- La preservación, embellecimiento o saneamiento de los lugares de belleza panorámica y,

XIII.- Las demás previstas por otras leyes.



4.- Objeto Expropiable.

Aunque pudiera decirse que no todo aquello que tenga valor patrimonial económico puede ser objeto de expropiación, sino también que pueda ser susceptible de apropiación, ya sea por su naturaleza o por Ley, como lo refiere el Código Civil Federal y Local establecen en sus artículos 747, 748 y 749 que expresan:

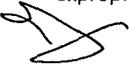
ARTÍCULO 747.- "Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio".

ARTÍCULO 748.- "Las cosas pueden estar fuera del comercio por su naturaleza o por disposición de la Ley".

ARTÍCULO 749.- "Están fuera del comercio por su naturaleza las que no pueden ser poseídas por algún individuo exclusivamente, y por disposición de la Ley, las que ella declara irreductibles a propiedad particular".

Sin embargo, el precepto constitucional que regula la institución de la expropiación, artículo 27, párrafo segundo y fracción VI, no dispone que tipo de bienes pueden ser expropiables y aplicando el principio de: "donde la ley no distingue, nadie puede distinguir". Se entiende que en el derecho mexicano, todo tipo de bienes pueden ser susceptibles de expropiación, aplicando la regla de derecho antes indicada.

Es equívoco como ya se dijo en otra parte de este trabajo pensar que sólo son expropiables los bienes inmuebles, puesto que el primer párrafo del artículo en estudio sólo se refiere a la propiedad territorial, esto no puede ser así, visto que el artículo de mención no sólo regula la propiedad territorial, sino también los recursos naturales, el subsuelo, las aguas, etc., por tanto, no sólo pueden expropiarse bienes inmuebles, sino también muebles e incluso derechos reales de



propiedad, como las patentes para industrializar un determinado producto que sea de interés general para el Estado; o los derechos de autor, para ampliar el acervo cultural de sus habitantes. También pueden expropiarse empresas o industrias mercantiles.

Existen bienes que por su naturaleza no pueden ser expropiables como: Los bienes del dominio público, ya que sería ilógico que el Estado se expropiara así mismo.

Tampoco son expropiables; la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación a que hace referencia la fracción XV del artículo 27, y las cosas futuras.

La Suprema Corte en mi opinión, no ha precisado que tipo de bienes pueden ser susceptibles de expropiación de las cuales se infiere dicha situación.

EXPROPIACIÓN, FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL DECRETO DE, INEXISTENTE.-

Para que se pueda expropiar un bien tiene que demostrarse primero que ese bien en particular y no cualquier otro, es capaz de satisfacer la colectiva de que se trata; y tal demostración no puede hacerse a priori sino que requiere de estudios en detalle que concreten las cualidades y características que deben reunir los bienes para que cumplan con el destino al cual va a afectarse. De no cumplirse con esta garantía formal la autoridad estaría en posibilidad de expropiar no únicamente los bienes objetivamente indispensables para satisfacer una necesidad general, sino cualquier cosa que eligiera caprichosa o inclusive arbitrariamente. En estos términos, la falta de expediente administrativo produce la ilegitimidad del acto expropiatorio, por ausencia de motivos y fundamentos, puesto que al no estar demostrada la necesidad de ocupar por esta vía la propiedad privada, en modo alguno puede decirse que existe una causa de utilidad pública.⁶³

En caso de que el bien expropiado no se destinare al uso por el que fue expropiado, el particular afectado, podrá promover el juicio de amparo, siempre y cuando se den los supuestos a que se refiere la fracción IV del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en base al principio de definitividad que enmarca el juicio de garantías, o bien, si después de cinco años el bien no fue utilizado por la autoridad que lo expropió, el particular podrá reclamarlo por medio del recurso de reversión a que se refiere el artículo 9 de la Ley de Expropiación en vigor.

"ARTÍCULO 9.- Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio, no fueren destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados.

Dicha autoridad, dictará resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la prestación de la solicitud. En caso de que se resuelva la reversión total o parcial del bien, el propietario deberá devolver únicamente la totalidad o la parte correspondiente de la indemnización que le hubiere sido cubierta.

El derecho que se confiere al propietario en este artículo, deberá ejercerlo dentro del plazo de dos años, contado a partir de la fecha en que sea exigible".

5.- Indemnización.

Se entiende por indemnización el resarcimiento de todo lo necesario para que el patrimonio del expropiado quede en la situación que tenía antes de la expropiación.



La indemnización constituye un requisito de legitimidad del acto expropiatorio, el cual es de igual importancia que la utilidad pública. Para diversos autores, la indemnización es un elemento secundario, pero de acuerdo a nuestra constitución y leyes reglamentarias, es de vital importancia para llevar a cabo legalmente cualquier expropiación, ya que constituye un requisito esencial.

El artículo 27, párrafo segundo, al consagrar que: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", especialmente al referirse a la palabra "mediante", trajo grandes polémicas, puesto que, ésta no especifica el momento exacto en que el Estado tiene la obligación de pagar la indemnización al expropiado.

En torno al término "previa" o "mediante" indemnización, se ha suscitado algunas controversias en relación al tiempo en que debe de cubrirse la indemnización al sujeto expropiado, razón por la cual nos apegamos a lo manifestado por el trabajo elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México, denominado Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentado que indica al respecto: "se ha interpretado que la expresión mediante, indica que la indemnización debe ser forzosa y debe mediar entre el momento de dictar el decreto de indemnización y el momento en el que el afectado haya agotado el último recurso legal que se le concede.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia a través de la jurisprudencia, tampoco ha llegado a una consenso sobre la época que el estado debe pagar la indemnización, ya que en diferentes jurisprudencias y tesis aisladas, se indica que ésta debe ser previa, simultánea e incluso posterior (cuando las posibilidades económicas del estado así se lo exijan).



**EXPROPIACIÓN, INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE LA
INDEMNIZACIÓN POR CONCEPTO DE. NO DESVIRTUA SU
NATURALEZA PARA CONVERTIRLA EN ACTO DE**

CONFISCACIÓN.- Cuando la afectación de los bienes inmuebles se lleva a cabo mediante un acuerdo expropiatorio previa la acreditación de la necesidad de satisfacer una causa de utilidad pública, el incumplimiento del pago de la indemnización por parte del Gobierno del Estado no desvirtúa la naturaleza jurídica de la expropiación para convertirla en confiscación de bienes, puesto que la confiscación es la privación de bienes por parte del Estado sin que medie algún procedimiento o si apoyo legal alguno, por lo que, si en todo caso no se ha cubierto el monto de la indemnización correspondiente, ello únicamente revela un incumplimiento por parte del Estado de una parte de lo ordenado en el acuerdo de expropiación relacionado con el pago y respecto del cual la propia Ley de Expropiación prevé el procedimiento para exigir la justa indemnización, pudiendo la parte afectada en todo caso acudir ante los Tribunales competentes en demanda del pago de la misma.⁶⁴

MONTO DE INDEMNIZACIÓN. OPORTUNIDAD PARA INCONFORMARSE EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN.- La Suprema Corte de Justicia ha sustentado reiteradamente el criterio de que en tratándose de expropiaciones, no rige la garantía de audiencia, sin embargo, cuando un particular no estuvo en condición legal de oponerse al avalúo emitido en el procedimiento relativo, es el juicio de amparo el medio idóneo para reclamar la violación de la garantía de legalidad y poder controvertir el valor determinado en el avalúo para determinar la indemnización correspondiente, sin que ello contravenga lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley Agraria, ni el texto y espíritu del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que ambos dispositivos en forma alguna impiden que los afectados se manifiesten inconformes con el valor que se haya asignado a los bienes expropiados.⁶⁵

Estimamos que la palabra "mediante" no debe dar margen a polémicas, puesto que el artículo 27 prevé claramente la obligación del estado de pagar una indemnización, al particular afectado por la expropiación que realizó. Al respecto, Gabino Fraga opina que es la Ley secundaria y no la Constitución a quien corresponde establecer la época en que debe hacerse el pago, ya sea posterior, anterior o simultáneo al acto expropiatorio, dependiendo de la importancia de la

~~Octava~~ Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV-Diciembre, Tesis XV.1º.30 A, Pág. 378.

~~Novena~~ Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII. Mayo 1998. Tesis: II.A.37 A. Pág. 1034.

expropiación. Es decir, si la expropiación implica una nacionalización, la indemnización, en estos casos, tendrá que ser posterior al acto expropiatorio, porque sería imposible que el Estado pagara antes o concomitantemente al acto expropiatorio, puesto que afectaría gravemente las posibilidades presupuestables del estado.

Al respecto pienso que la expropiación, sólo recae sobre uno o varios bienes perfectamente identificables y que son destinados a satisfacer un servicio público o un interés social que beneficie a una determinada colectividad lo justo sería que la expropiación se pagara simultáneamente al acto expropiatorio, generalmente el afectado por esta medida es con el único patrimonio con que cuenta, por lo que sería conveniente y justo que el Estado pagara una vez que ocupara el bien, a fin de que éste pudiera adquirir otro bien, si no de las mismas características y valor, si uno similar.

Respecto a la fijación del precio de la indemnización, el artículo 10 de la Ley de Expropiación vigente establece como precio del valor de la indemnización el valor comercial, sin que este pueda ser menor al fiscal, como se desprende de dicho precepto:

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

ARTÍCULO 20.- La indemnización deberá pagarse dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.



En caso que el expropiado no estuviere de acuerdo con el monto de la indemnización fijado por la autoridad administrativa. éste podrá inconformarse en términos de lo dispuesto por los artículos 11 a 17 de la Ley de Expropiación.

ARTÍCULO 11.- Cuando se controvierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, se hará consignación al juez que corresponda, quien fijará a las partes el término de tres días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designarlo al juez en rebeldía, si aquellos no lo hacen. También se les prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia y si no lo nombraren, será designado por el juez.

ARTÍCULO 12.- Contra el auto del juez que haga la designación de peritos, no procederá ningún recurso.

ARTÍCULO 13.- En los casos de renuncia, muerte o incapacidad de alguno de los peritos designados, ser hará nueva designación dentro del término de tres días por quienes corresponda.

ARTÍCULO 14.- Los honorarios de cada perito serán pagados por la parte que deba nombrarlo y los del tercero por ambas.

ARTÍCULO 15.- El juez fijará un plazo que no excederá de sesenta días para que los peritos rindan su dictamen.

ARTÍCULO 16.- Si los peritos estuvieren de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito, el juez de plano fijará el monto de la indemnización; en caso de inconformidad, llamará al tercero, para que dentro del plazo que le fije, que no excederá de treinta días, rinda su dictamen. Con vista de los dictámenes de los peritos, el juez resolverá dentro del término de diez días lo que estime procedentes.



ARTÍCULO 17.- Contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no cabrá ningún recurso y se procederá al otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el interesado, o en su rebeldía, por el juez.

3.- PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

El autor Gabino Fraga, nos da la siguiente definición del procedimiento administrativo en los siguientes términos:

"El procedimiento administrativo está constituido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución que se dicta, no es de modo arbitrario sino de acuerdo con las normas legales", además continúa explicando: "Que el acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución de que se dicta no es de modo arbitrario sino de acuerdo con las normas legales, ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial"⁶⁵

Dentro de nuestro sistema legal, se ha adoptado la posición de organizar procedimientos administrativos al acto que ha de realizarse,

diferenciándolos del procedimiento judicial; VERBIGRACIA, que se sigue en materia de expropiación en la Ley vigente.

El procedimiento de expropiación se desenvuelve a través de una serie de actos y hechos que tienen que revestir una cierta formalidad en la que se compruebe la existencia de la utilidad pública, para que la autoridad administrativa pueda expropiar al particular, su bien objeto de la materia. La autoridad expropiante para tal efecto, tramitará el expediente respectivo y en su caso el ejecutivo federal, hará la declaratoria mediante el decreto correspondiente; el cual se publicará en el Diario Oficial de la Federación y se notificará personalmente a los afectados y en caso de ignorarse el domicilio, se hará una segunda publicación en el órgano oficial mencionado.

"Autoridades que intervienen en el procedimiento"

En este procedimiento es necesaria la intervención del Ejecutivo Federal o de los Ejecutivos de los Estados a quienes corresponde llevar a cabo la declaratoria en el decreto de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio, aclarándose que según lo establece el artículo 21 de la Ley de Expropiación reformada por decreto publicado el 22 de diciembre de 1993, que la misma Ley es de carácter Federal en los casos en que se tienda llevar a cabo un fin cuya realización compete a la Federación, conforme a sus facultades constitucionales y de carácter local para el Distrito Federal.

El artículo 20 Bis de la Ley de Expropiación ya indicada, establece como Autoridad para llevar a cabo la declaratoria de expropiación, limitación de los derechos de dominio o en los casos de ocupación temporal, total o parcial de los bienes materia de procedimiento administrativo en comento al Jefe del Gobierno del Distrito Federal. ✓

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, la Autoridad que tramitará el expediente de expropiación de ocupación temporal o de limitación de dominio, serán las Secretarías de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Distrito Federal, artículo 3º de la Ley de Expropiación.

"Las secretarías de Estado, departamentos administrativos o gobierno del Distrito Federal, según corresponda tramitará el expediente de expropiación de ocupación temporal o de limitación de dominio y en su caso el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el decreto respectivo"

ARTÍCULO 3º.- La Secretaria de Estado, departamento administrativo o Gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el Decreto respectivo.

ARTÍCULO 4º.- La declaratoria a que se refiere el artículo anterior, se hará mediante Decreto que se publicará en el "Diario Oficial" de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de estos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del Decreto en el "Diario Oficial" de la Federación".

Y hecho lo anterior, procederá a la ocupación del bien o la limitación de dominio que proceda. Este es a groso modo el procedimiento de expropiación que contempla la Ley de la materia, aclarando que no se menciona dentro de él los medios de defensa que tienen los particulares para impugnar esas determinaciones ya que se tratarán en capítulos posterior.

Los particulares si están de acuerdo con el acto expropiatorio, tácita o expresamente, la expropiación se realizará sin ningún problema. Pero, si el



particular se opone al acto su oposición podrá ser resuelta por propia autoridad administrativa (recurso de revocación) o por el poder judicial federal (juicio de amparo).

3.3. MEDIOS DE DEFENSA

En el procedimiento de expropiación existen recursos para oponerse al mismo, incluso pueden hacer valer las partes en un momento determinado, el procedimiento en materia de peritos que establece la propia Ley Expropiatoria; no se omite mencionar que el Código Federal de Procedimientos Civiles, establece un procedimiento para ventilar ciertas situaciones y prueba de ello es que diversos autores en materia Administrativa como el Maestro SERRA ROJAS, GABINO FRAGA, entre otros, nos enseñan que el procedimiento administrativo tiene su base en el procedimiento civil, resultando que en su contexto, la relación jurídica trilateral (proceso) que se va a dar entre la entidad del Estado que trata de expropiar y el sujeto expropiado, como partes y la Autoridad Administrativa, o un Juez, en caso del amparo, quien resolverá el conflicto entre ambas estableciéndose el procedimiento de peritos, lo que da a entender que no únicamente existen en materia administrativa recursos como medios de impugnación, sino que en diversos procedimientos administrativos se va a dar una contienda dependiendo las prestaciones de cada uno de los interesados, por ello es incuestionable la trascendencia de los principios de los procesos en esta materia, aunado a que en ciertas ocasiones la Ley expresamente otorga a cierto procedimiento como es el de expropiación la interposición de ciertos recursos, como son el de reversión, sin que exista una contienda previa, ya que primeramente se llevó a cabo el acto unilateral del Estado de Expropiación con todos sus elementos y posteriormente acaece la presencia del sujeto cuyos bienes se han afectado. No fueron destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva.

A continuación procederemos a estudiar qué es el recurso administrativo, y encontramos que el maestro Gabino Fraga dice: " El Recurso

administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque o anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo"⁶⁷

Elementos constitutivos del recurso administrativo.

1.- Para que exista el recurso se requiere, en primer lugar, que haya una declaración administrativa de utilidad pública y expropiatoria que recurrir.

2.- Que tal declaratoria afecte los bienes o derechos del particular.

3.- Que la Ley fije la competencia de la autoridad ante la que se puede interponer el recurso.

4.- Que se fije el término dentro del cual debe ser interpuesto el recurso.

5.- Que se determinen los requisitos de forma y de fondo que sirvan para tener legalmente interpuesto el recurso.

6.- Que se establezca el procedimiento que debe seguir por la autoridad para que se tramite el recurso, determinando las formalidades que deben cumplirse, especificando las pruebas que puedan ofrecerse y términos dentro del cual se debe dictar la resolución al recurso interpuesto.

Tramitación de los recursos administrativos en la expropiación.

En relación con la tramitación de los recursos administrativos contenidos en la Ley de Expropiación, el de revocación y el de

⁶⁷ Ibidem, Pág. 435.



reversión, podemos afirmar que dicha Ley no contiene disposiciones que fijen los principios sobre los cuales se haga el procedimiento o trámite de tales recursos; la Ley citada sólo menciona que los propietarios afectados podrán interponer dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo el recurso de revocación, y en relación con la reversión, sólo indica que si los bienes expropiados no son destinados al fin que dio causa a la declaratoria de expropiación dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión.

3.3.1 RECURSO DE REVOCACION.

El recurso de revocación, como todo recurso administrativo, tiene como fin dar la oportunidad legal al particular o propietario afectado, de que la autoridad administrativa que emitió el acto a través de un procedimiento legalmente establecido revise, revoque o modifique sus decisiones, sometiéndolas al derecho y al interés público que las orienta, para satisfacer la garantía de audiencia, entonces el recurso de revocación sirve para este propósito, pero, aún así su naturaleza jurídica es muy discutida, tanto por litigantes como por la doctrina, toda vez que la propia autoridad administrativa que emite el acto será juez y parte al mismo tiempo.

El artículo 7 de la Ley, dispone que cuando el particular no hubiere hecho valer el recurso administrativo de revocación o que éste se hubiese resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda, procederá a la ocupación del bien materia de la expropiación o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedieran.

Sin embargo de acuerdo al artículo 73-XV de la Ley de Amparo, cuando la ley de la materia exija más requisitos que la Ley de Amparo para suspender la ejecución del acto, el particular afectado podrá promover el juicio de amparo directamente, sin tener que agotar el recurso de revocación.



El Jurista Burgoa afirma al respecto, "La regla general en materia de procedimiento expropiatorio consiste en que la interposición del recurso administrativo de revocación suspende la actividad expropiatoria, de ocupación temporal del bien afectado o la limitación de su dominio, en tanto no se resuelva. Se exceptúan de dicha regla general los casos en que mediante la expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio, se pretenda: a).- Satisfacer las necesidades colectivas en caso de guerra o transtornos interiores; b).- Llevar a cabo el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo; c).- Combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas; d).- Obtener los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública; y e).- Evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad (art. 8º de la Ley de Expropiación en relación con las fracciones V, VI y X del artículo primero de este ordenamiento)".⁶⁸

En caso de que el citado recurso fuese resuelto a favor de la propia autoridad administrativa, o éste no se hubiese presentado en tiempo, se procederá a la ejecución, siempre y cuando el particular afectado no hubiese interpuesto el juicio de amparo dentro del término legal de quince días ante el poder judicial y le hubiesen concedido la suspensión provisional, como ya lo veremos en el capítulo siguiente.

"ARTÍCULO 5.- Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del decreto recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente".

"ARTÍCULO 6.- El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo

o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiatorio, de ocupación temporal o de limitación de dominio”.

“ARTÍCULO 8.- En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del Artículo 1º de esta Ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación del dominio”.

3.3.2. REVERSION.

El artículo 9 de la Ley de Expropiación en vigor, regula el recurso de reversión y al respecto dice: “Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueren destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente la reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio o el pago de los daños causados.

Dicha autoridad dictará resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguiente a la prestación de la solicitud. En caso de que se resuelva la reversión total o parcial del bien, el propietario deberá devolver únicamente la totalidad o la parte correspondiente de la indemnización que le hubiere sido cubierta.

El derecho que se confiere al propietario en este artículo, deberá ejercerlo dentro del plazo de dos años, contado a partir de la fecha en que sea exigible.



Cabe mencionar que la Ley de Expropiación no establecía un plazo de cómo computarse para hacer valer el derecho de reversión y cabía entender que dicho plazo era de diez años, en los términos del artículo 1152 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia de fuero común para toda la República en materia de fuero federal.

Si se toma en consideración que la falta de utilización por parte del Estado en un plazo de cinco años, denota la falta de interés de éste para avocarse al objeto que dio origen al procedimiento de expropiación, es por ello a nuestro entender que el legislador otorgó un plazo de dos años a particular para que hiciera valer mediante el recurso indicado su derecho para rescatar el inmueble de su propiedad, plazo establecido en el tercer párrafo del artículo 9 de la Ley de Expropiación, el cual tiene relación con el artículo 33, segundo párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales.

De acuerdo con este artículo, la Ley de Expropiación otorga al último propietario de un bien expropiado, el derecho a exigir la reversión del mismo, cuando no se hubiese utilizado para la causa de utilidad pública que motivó el procedimiento dentro de un plazo de cinco años, plazo que deberá computarse a partir de la primera publicación que se haga en el Diario Oficial de la Federación del decreto que declara que los bienes expropiados pasan a formar parte del patrimonio nacional (art. 14 de la Ley general de Bienes Nacionales).



CAPITULO IV

PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LOS DECRETOS DE EXPROPIACIÓN.

4.1. CONCEPTO DE AMPARO.-

Independientemente de la descripción que llevaremos acabo en relación a los diferentes conceptos, que sobre el juicio de amparo se han vertido, creemos conveniente establecer como un mero antecedente, quien fue su creador y como surge dicho juicio en nuestro país.

Sobre nuestro juicio de amparo se ha discutido quien fue el creador del mismo llegando a la conclusión, de que como una institución jurídica no puede ser producto de inspiración de un solo hombre, pues es precedida por una serie de actos desde su concepción hasta ver la hecha una realidad, podemos estar de acuerdo con diversos autores entre los cuales se encuentra el Doctor Ignacio Burgoa en su obra el juicio de amparo, "que Crescensio Rejón fue su precursor u Otero su creador".⁶⁹

En el año de 1840, el Estado de Yucatán, tomó determinadas medidas de carácter muy independiente, debido a su aislamiento del resto de la República, y al hecho de que ésta continuamente tenía problemas políticos y luchas por el poder, y que hizo pensar que deseaba separarse de la Federación.

A fines de ese año, el congreso de Yucatán, conoció de un proyecto de Constitución en que se implantaba el sistema bicamaral, se creaba una Corte

⁶⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 31ª Edición, México 1994, Pág. 134.

Suprema de Justicia y siendo esto lo que importa subrayar, organizaba un control o defensa de toda la Constitución, pero en cambio tan sólo por actos de la legislatura o del ejecutivo.

El verdadero autor de este proyecto de Constitución fue el conocido Jurista Manuel Crescencio Rejón y dentro de él se creaba un medio de control, de la Constitucionalidad al cual su autor llamó amparo. El artículo 53 otorgaba competencia a la Suprema Corte de Justicia del Estado para amparar a los individuos contra las leyes, decretos y providencias ya de la legislatura, ya del gobernador o ejecutivo, cuando infringieran a la Constitución del Estado.

Los artículos 63 y 64 otorgaban a los Jueces de Primera Instancia, esa facultad de amparar en el goce de los derechos garantizados a los que les pidiera su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondieran al orden judicial, así como a los Superiores de dichos Jueces por los atentados conocidos por éstos contra los citados derechos. Y en el sistema propuesto por Rejón, se establecían dos de los principios fundamentales que hasta la fecha rigen en el proceso de amparo, o sea, el de instancia de parte, así como el de prosecución judicial, porque se substanciará siguiendo un procedimiento formal, que sólo se promueve a instancia de parte agraviada, y ya se advierte el principio de relatividad de la sentencia que se dicten en el juicio respectivo y que años más tarde, perfeccionara Otero.

La intervención de Don Mariano Otero en cuanto a la formación del Juicio de Amparo la tenemos substancialmente en el acta de Reformas de 1847, "cuyo artículo 25 otorgaba competencia a los tribunales de la Federación para proteger a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la federación, ya de los Estados limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley o acto



que la motivare. Pero, aparte de este sistema de control constitucional por el órgano jurisdiccional, OTERO introdujo en el Acta de Reformas de 1847, un régimen de preservación de la constitución en el que el Congreso Federal fungía como entidad de tutela al estar investido con la facultad de declarar nula una Ley local que pugnare con disposiciones del ordenamiento fundamental o de las "Leyes Generales (Federales)".⁷⁰

En relación a la definición del Amparo el Maestro Ignacio Burgoa establece que el Amparo "es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I, artículo 103 Constitucional), que garantiza en favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades Federales y la de los Estados (Fracciones II y III de dicho precepto) y que, por último, protege toda la constitución, así como toda la legislación secundaria con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado. En estas condiciones, el Amparo es un medio jurídico de tutela directa de la constitución y de tutela indirecta de la Ley secundaria, preservando bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo".⁷¹

Por su parte, el tratadista Carlos Arellano García siguiendo a Vallarta, establece:

Que el amparo: "Es el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la constitución y atacados por una autoridad de cualquier categoría que sea, o para eximirse de la

⁷⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. Cit, Pág. 135.
⁷¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ibidem Pág. 173

obediencia de una Ley o mandato de una autoridad que ha invalidado la esfera federal o local respectivamente.⁷²

Por su parte el Maestro Pallares dice: El amparo juicio constitucional, establecido por los artículos 103 y 107 de la Constitución. "Es una de las instituciones más notables del derecho mexicano de la cual podemos estar orgullosos. Tiene por objeto la protección de las garantías constitucionales y el mantenimiento de la soberanía local y federal, cada una de la propia esfera de sus atribuciones. Ha merecido los elogios no sólo de los Jurisconsultos nacionales, sino también de los extranjeros. El amparo es un verdadero juicio y no un recurso, no obstante que originariamente se consideró como tal y así se llamó. Por no referirse este diccionario sino al derecho procesal común, nos exponemos la doctrina completa del llamado también juicio de garantías."⁷³

El Jurista Juventino Castro dice: "El amparo es un proceso concentrado de anulación de naturaleza constitucional, promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías, contra la inexacta y definitiva atribución de la Ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal ya estatales, que agraven directamente a los quejoso, produciendo la sentencia que conceda la protección al efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada si el acto es de carácter positivo, el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige, si es de carácter negativo."⁷⁴

⁷² ARRÉLLANO GARCÍA, Carlos, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 3ª Edición, México 1997, Pág. 322.

⁷³ PALLARES Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, S.A., 10ª Edición, México, 1977. Págs. 82 y 83.

⁷⁴ CASTRO V. JUVENTINO, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, S.A., 7ª Edición, México, 1991, Pág. 299.

En base a estas definiciones, sin que por ello se entienda que son las únicas, podemos argumentar que el juicio de amparo, es un medio de control constitucional, por virtud del cual el gobernado (Persona física o moral) cuando se vea afectado por un acto de autoridad tendiente a conculcar sus garantías individuales podrá acudir en ejercicio de su derecho de acción ante la autoridad judicial federal competente para que ésta conozca de su situación y lo restituya de sus derechos conculcados por la autoridad responsable obligando a ésta a mantenerlo en el goce de su garantía constitucional violada.

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL AMPARO

Debe estar fijo en la mente de todo gobernado que promueve el juicio de amparo que, los cauces a que esta sujeto el amparo están señalados en el artículo 103 constitucional que establece:

ARTÍCULO 103.- Los tribunales de la federación, resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y,

III.- Por leyes o actos de la autoridad de los estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal

Ello significa que el amparo no procederá contra cualquier violación Constitucional ni contra cualquier violación a la Ley secundaria.

Dentro de los márgenes del artículo 103 constitucional, refrendados por el artículo 1° de la Ley de Amparo, el amparo esta limitado a combatir las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, las leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinja la soberanía de los Estados y la esfera de competencia del Distrito Federal y las leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Si el gobernado pretende combatir un acto de autoridad estatal fuera de los supuestos del artículo 103 constitucional, por ser afectivo de la constitución o de la Ley secundaria, debe recordar que puede hacerlo pero, siempre y cuando, en forma directa invoque uno de los supuestos del artículo 103 constitucional y en forma indirecta haga valer la violación al precepto constitucional o legal vulnerado.

Las limitaciones del amparo a los márgenes del artículo 103 constitucional han sido confirmadas doctrinalmente por el distinguido procesalista y amparista Eduardo Pallares al exponer: "El fin mediante y general de la acción de amparo consiste en mantener el orden constitucional y el principio de legalidad". En cuanto al primero, lo hace en dos capítulos muy importantes, a saber, en lo concerniente a las garantías individuales que otorgan los artículos 1º, 28º de la constitución, también como medio, para mantener incólume el sistema federal establecida por nuestra constitución, así se infiere sin genero de dudas del artículo 103 de dicha Ley y 1º de la Ley de Amparo.

4.2. PROCEDENCIA

Por cuanto hace a la procedencia del Juicio de Amparo en nuestro sistema jurídico, el Doctor Ignacio Burgoa establece en su obra "El Juicio de Amparo" que existen, en cuanto a ésta, dos especies, la procedencia objetiva y la procedencia subjetiva, aduciendo que "Por consiguiente, la procedencia subjetiva del Amparo (Sujeto que puede promoverlo, es decir, cualquier gobernado) y su procedencia objetiva (contra y con motivo de que se promueve, o sea, contra todo acto de autoridad violatorio de la Constitución-control-constitucional o de la legislación secundaria en general-control de legalidad-), se conjugan inseparablemente en la naturaleza jurídica de nuestra institución, caracterizándola como un medio de que



dispone todo gobernado para obtener, en su beneficio, la protección íntegra del orden de derecho Mexicano".⁷⁵

Se consignan inseparablemente en la naturaleza jurídica de nuestra institución, caracterizándola como un medio de que dispone todo gobernado para obtener en su beneficio, la protección íntegra del orden de derecho Mexicano"

Al respecto el Tratadista Juventino V. Castro, establece que: "La acción procesal está implícitamente reconocida en las primeras disposiciones citadas, porque el artículo 17 establece que, "Ninguna persona podrá hacerse justicia por si misma", y añade que "los tribunales estarán expeditos para administrar justicia". Y en el artículo 8º, que "los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición", complementando esta disposición con la ahí establecida obligación, a cargo de los funcionarios públicos-, de hacer recaer acuerdo escrito de la autoridad, respecto a la petición que se les haya planteado.

Lo anterior significa que existen unas garantías constitucionales, según las cuales los gobernados tienen reconocido un derecho-genérico y abstracto-, de dirigirse a los empleados y funcionarios públicos cuando así lo consideren pertinente-, para pedir lo que sus intereses convenga, que se traduce constitucionalmente en una obligación por parte de dichos funcionarios y empleados públicos de acordar lo pedido, lo cual adquiere una característica, sumamente peculiar y específica- artículo 17 Constitucional-, cuando se tratan de conflictos que se refieren al derecho de los individuos que trata de que se les haga justicia, en cuyos casos ellos deben dirigirse a los tribunales órganos que administran justicia-, los cuales deben resolver la petición que se les dirija.

Esta petición- concepto genérico usado por el artículo 8º-, es la acción que se utiliza ante los tribunales- artículo 17-, y por lo tanto es una referencia

⁷⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio Op. Cit. Pág. 175.



a un derecho ejercitado ante los funcionarios judiciales o jurisdiccionales que son los que imparten justicia.

Esto se refiere a la acción procesal en general. "La acción de amparo tiene los mismos fundamentos, pero ya con mayor concreción se apunta al proceso de amparo cuando en los artículos 103 y 107 nuestra Ley Fundamental dispone que- primer artículo señalado-, los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad, que violen las garantías constitucionales- fracción I que es básica, excluyéndose las fracciones II y III, que se refieren al amparo-soberanía, por las razones que ya exhaustivamente hemos examinado-, la cual controversia se plantea a instancia de parte agraviada precisamente el ejercicio de la acción de amparo por el activamente legitimado, en los términos de la fracción I del artículo 107-, sujetándose a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la Ley reglamentaria, o sea, del amparo donde se crea el proceso del mismo nombre."⁷⁶

Por lo anterior; nos sigue explicando éste tratadista, que los numerales antes indicados se refieren a la acción procesal en general, y por cuanto hace al amparo en estricto sentido, ésta tiene los mismos fundamentos, pero ya con mayor precisión, se apunta el proceso de amparo en base a lo preceptuado en los artículos 103 y 107 de nuestra Ley fundamental, la cual dispone en el primer artículo señalado que "los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite: Fracción I "Por leyes o actos de la autoridad, que violen las garantías individuales"; excluyéndose las fracciones II y III de este precepto legal que se refieren al amparo soberanía por no corresponder a la materia de este trabajo. Esta controversia se plantea a instancia de parte agraviada.

Es decir, precisamente el ejercicio de la acción de amparo por el activamente legitimado en los términos de la fracción I del artículo 107

⁷⁶ CASTRO V. Juventino, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, S.A., 7ª Edición, México, 1991, Pág.- 351.

Constitucional, sujetándose los procedimientos del orden jurídico que determina la Ley reglamentaria, o sea, la del amparo donde se crea el proceso del mismo nombre.

Independientemente de los principios que rigen en materia de amparo y que se encuentran plasmados tanto en el artículo 107 Constitucional, como la Ley de Amparo y de los cuales se tratarán más adelante, nos parece conveniente analizar lo que el Maestro Carlos Arellano García establece al respecto quien alude a los siguientes principios.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN EL AMPARO

Los principios rectores del amparo y por cuanto hace a su estudio, se dividirán en dos especies, de acción y de sentencia, quedando de la siguiente manera:

DE ACCIÓN:

1.- Dentro de los principios del juicio de amparo, tenemos el principio de instancia de parte agraviada, el cual se consagra en lo dispuesto por la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto legal que establece: "Todas las Controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la Ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I).- El Juicio de Amparo, se seguirá siempre a instancia de parte agraviada.

Al respecto el tratadista, Ignacio Burgoa, establece "Este principio fundamental es no sólo una de las piedras angulares sobre las que descansa nuestra institución de control, sino una de las ventajas y conveniencias del sistema.



En efecto, al tratar de delimitar la diferencia específica del juicio de amparo especificamos que una de las particularidades del régimen de control por órgano Jurisdiccional, consistía precisamente en la circunstancia de que éste nunca procede oficiosamente, es decir, sin que haya un interesado legítimo interesado en provocar su actividad tuteladora, sino que siempre se requería la instancia de parte".⁷⁷

2.- PRINCIPIO DE AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO.- El Maestro Burgoa establece que debe entenderse por parte agraviada aquel gobernado a quien se infiere un agravio y que los efectos jurídicos de éste consisten en la aplicación de un daño, es decir, un menoscabo patrimonial o no patrimonial o de un perjuicio no considerado como la privación de una ganancia lícita, atendiendo al significado que le da el artículo 2109 del Código Civil, sino como cualquier afectación cometida a la persona o a su esfera jurídica.

3.- PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DEL JUICIO DE AMPARO.- Este principio viene consagrado en las fracciones III y IV del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y podemos establecer que el mismo se fundamenta en la no existencia de recursos ordinarios para el efecto de poder entablar el juicio de Amparo, es decir, deben de agotarse todos los medios jurídicos que establece la Ley para impugnar las diversas resoluciones en un procedimiento judicial.

ARTÍCULO 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103, se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la Ley de acuerdo a las bases siguientes:

III.- Cuando se reclamen actos de Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo, el Amparo procederá en los casos siguientes...

IV.- En materia administrativa, el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio medio de defensa legal...

Dicho principio se encuentra revestido de todas aquellas modalidades jurídicas inherentes a un precepto de la Ley fundamental, siendo las

⁷⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ibidem Pág. 268

principales, la supremacía de la Ley Constitucional sobre las Leyes Secundarias y la rigidez frente a la actuación del poder legislativo ordinario, por estas razones dicho principio se incorporó al texto constitucional como parte integrante del articulado de la Ley Suprema.

Al respecto, el artículo 73 de la Ley de Amparo establece:

Artículo 73.- Fracción XIII.- Contra las Resoluciones Judiciales o de Tribunales Administrativos o del Trabajo, respecto de las cuales conceda la Ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aún cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la Fracción VII, del artículo 107 Constitucional, dispone para los terceros extraños.

Se exceptúan de la disposición anterior, los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece otras excepciones al principio de definitividad como son en materia administrativa y en materia penal, siendo así que la fracción IV del artículo 107 Constitucional establece que no será necesario agotar los recursos ordinarios cuando la Ley que los establezca, exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado mayores requisitos que los que la Ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esta suspensión.

DE SENTENCIA:

4.- PRINCIPIO DE LA RELATIVIDAD DE LA SENTENCIA DE AMPARO.- Al respecto la fracción II del artículo 107 Constitucional, establece que "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares,



limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que lo motivare.

El tratadista mencionado nos indica que éste es uno de los principios más importantes y característicos del Juicio de Amparo de cuya aplicación práctica ha contribuido a la sobrevivencia del juicio de amparo estableciendo que:

"Ese principio, que reproduce ideológica y gramaticalmente la fórmula creada por Don Mario Otero acerca de los efectos relativos de las resoluciones dictadas en los Juicios de Amparo y cuya aplicación práctica también ha contribuido a que dicha institución sobreviva en medio de las turbulencias de nuestro ambiente político y social, es el que concierne a la relatividad de las sentencias que en él se pronuncian, consagrado por el artículo 107 Constitucional (Fracción II, in capite)⁷⁸".

Este principio viene consagrado a su vez en lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley de Amparo en vigor, precepto legal que siguiendo la tónica de lo establecido en la fracción II del precepto Constitucional arriba indicado establece "Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo, sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare.

5.- PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO.- Este principio emana de lo dispuesto por el párrafo II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según esta disposición se ha dicho que la sentencia de amparo que debe resolver el concepto de violación, sin suplir la deficiencia o la omisión, salvo lo establecido en el artículo 76 bis de la Ley de amparo en vigor, mismo que ya se ha transcrito con antelación, principio éste

que es fundamental en la materia de amparo. Al respecto el Jurista Ignacio Burgoa nos plantea que dicho principio no rige como los demás, la procedencia del amparo, sino que impone una norma de conducta al órgano de control, misma que consiste en que por lo que hace a los fallos que emitan sobre la cuestión constitucional materia del juicio de amparo, sólo se deben analizar los conceptos de violación de la demanda respectiva, debiendo abstenerse de formular consideraciones sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos preceptos."⁷⁹

6.- PRINCIPIO DE SUPLENCIA DE LA QUEJA.- Este principio viene consagrado en el párrafo II de la fracción II del artículo 107 Constitucional, el cual ordena que en el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que dispone la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Al respecto, el artículo 76 bis de la Ley de Amparo establece que las autoridades que conozcan del juicio de Amparo, deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta Ley establece, conforme a lo siguiente:

Fracción I.- En cualquier materia cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

II.- En materia Penal, la suplencia operará aún ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.

⁷⁹ Ibidem, Pág. 296.

III.- En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley.

IV.- En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará a favor del trabajador.

V.- A favor de los menores de edad o incapaces.

VI.- En otras materias, cuando sea diversa que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente, una violación manifiesta de la Ley que lo haya dejado sin defensa.

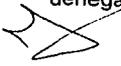
PRINCIPIO QUE RIGE EL PROCEDIMIENTO

En la doctrina que proponen los amparistas mexicanos, se ha enunciado el Principio Constitucional que rige el amparo, en el que se enfatiza que esta institución se tramita como un juicio, suelen denominarle principio de prosecución judicial.

El principio de prosecución judicial o de tramitación jurisdiccional como le llamamos nosotros, consiste en determinar que el amparo es una institución que se tramita ante órgano jurisdiccional y adopta la forma de un juicio.

Para efectos fundamentales didácticos, precisaremos las principales reflexiones que apoyan la aseveración de que el amparo tiene carácter de juicio, tanto desde el punto de vista formal, como natural:

A).-El amparo es judicial desde el punto de vista formal, o sea, desde el punto de vista del órgano del Estado que tiene a su cargo la concesión o denegación del amparo. En efecto, es judicial, porque está encomendado al Poder



los Tribunales de la Federación, resolverán las controversias que se susciten en los casos de violación de garantías individuales y de vulneración o restricción de soberanía estatal o federal. La fracción V del artículo 107 Constitucional señala las bases generales de procedencia del juicio de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la fracción VI del mismo precepto, fija la procedencia del amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, la fracción VII del dispositivo de referencia, apunta la competencia del amparo que corresponde a los Jueces de Distrito.

B).- Desde el punto de vista material, el amparo es un verdadero Juicio, pues, dentro de la tramitación que le corresponde se producen los elementos propios de la función jurisdiccional. Se produce a través de la demanda y el informe justificado un planteamiento de litis, puede haber pruebas y alegatos. Se concluye, el amparo con una sentencia (Amparo Indirecto).

Además, se realizan otros actos y figuras jurídicas procesales como notificaciones, términos, incidentes y recursos. Existe una aplicación del derecho frente a dos situaciones concretas en posición de antagonismo.

C).- En el primer párrafo del artículo 107 Constitucional, se encuentra la consagración de principio de tramitación del amparo en forma de juicio, según lo ha observado de manera unánime la doctrina mexicana. El texto del citado párrafo es el siguiente:

"Todas las controversias de que habla el artículo 103, se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la Ley, de acuerdo con las bases siguientes: ..."

El juicio se caracteriza porque dentro de él, se da solución a un problema controvertido.



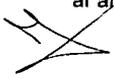
El artículo 107, en el párrafo inicial, alude a controversias del artículo 103 Constitucional. Que son las que se suscitan cuando el órgano del Estado denominado "Autoridad Responsable" presuntamente, según imputación de quien pide el amparo, "quejoso", ha violado una garantía individual o ha infringido el régimen de distribución competencial entre Federación y Estados.

Por otra parte, el párrafo del artículo Constitucional transcrito, sujeta tales controversias a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la Ley, según las bases establecidas en el propio artículo 107 Constitucional.

Estas formas y procedimientos de orden jurídico, son las que corresponden a un juicio.

Efectivamente, la fracción I del artículo 107 Constitucional, se refiere literalmente al Juicio de Amparo. La fracción II alude a la sentencia dictada en el juicio de Amparo. En su acepción propia denominaremos Sentencia al Fallo que se dicta en el ejercicio de la función jurisdiccional para resolver una controversia llevada a un órgano Jurisdiccional, la misma fracción II en el párrafo quinto, reitera la mención de los "Juicios de Amparo".

En la fracción VII del artículo 107 se menciona los elementos típicos que corresponden a un juicio: "Su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oírán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia, la sentencia". La fracción XIII del artículo 107, menciona expresamente los "Juicios de Amparo". Lo mismo ocurre con la fracción XV. En la fracción IV se menciona la Ley reglamentaria del Juicio de amparo. Conforme a lo anterior, no hay duda de que la tramitación que corresponde al amparo es la de un Juicio. Por ello consideramos que, de los artículos 103 y 107



Constitucionales se desprende el principio de tramitación jurisdiccional o de prosecución judicial de amparo.

D).- En la Ley de Amparo, múltiples preceptos corroboran el carácter de juicio que le corresponde al amparo. "De ejemplo podemos citar el artículo 1º que señala el objeto del Juicio de Amparo, el artículo 2º que alude a las formas y procedimientos que rigen el juicio de amparo, el artículo 3º, que establece la obligación de que, en los juicios de amparo, todas las promociones se hagan por escrito: el artículo 4º, que establece que el juicio de amparo únicamente puede promoverse por la otra a quien perjudique, el acto o la Ley que se reclama; el artículo 5º, que determina quienes son partes en el juicio de amparo; el artículo 1, que limita la procedencia del juicio de amparo promovido por el ofendido en el delito; el artículo 12 que se refiere a la personalidad en el Juicio de Amparo, al igual que los artículos 12, 14 y 15; los artículos del 16 al 20 de la Ley de Amparo mencionan expresamente al juicio de amparo.⁸⁰

IMPROCEDENCIA

A pesar de que no es el objeto fundamental de este trabajo, en analizar en su totalidad el juicio de amparo, creemos sin embargo conveniente examinar aunque sea de una manera breve las causales de improcedencia dentro del juicio de garantías; lo anterior como contrapartida de los elementos de procedencia del mismo, al respecto- Juventino V. Castro- lleva a cabo un análisis de carácter general partiendo de todas las improcedencias para promover el juicio de amparo y que son establecidas por la Constitución Federal, (improcedencia constitucional), para posterior mente avocarse en especial a las causales de improcedencia establecida en el artículo 73 de la Ley de amparo. (Improcedencias legales). Así, establece que "nuestra constitución" señala diferentes improcedencias expresas en

⁸⁰ ARELLANO GARCÍA Carlos, op. Cit., Págs. 373, 374 y 375.

su texto. "Y la primera esta contenida en la fracción II del artículo 3º constitucional, que dispone que las autorizaciones otorgadas a los particulares, para impartir educación primaria, secundaria y normal, y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y a campesinos, podrá ser negada o revocada sin que contra con tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno; el amparo; la contemplada en la fracción XVI del artículo 27 constitucional, que indica que no podrá promoverse juicio de amparo por los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubieran dictado o en lo futuro se dictaren.

Y la tercera en el artículo 33 que otorga una facultad al ejecutivo de la unión para hacer, abandonar el territorio nacional a todo extranjero cuya permanencia juzga inconveniente, sin necesidad de juicio previo, lo cual elimina totalmente la posibilidad de ejercitar por parte del extranjero expulsado una acción de amparo por violación de garantías constitucionales ya que sino existe obligación de escucharlo dentro de un juicio, ni siquiera si el de que el juicio exista, malamente se puede examinar la constitucionalidad de los actos del Presidente de la Republica.⁸¹

Actualmente dicho artículo 3º Constitucional ha sufrido diversas reformas y es así que la fracción II de que habla Juventino V. Castro en relación a su contenido fue modificada agregándose en ella, los criterios para orientar la educación, llevándose a la autorización expresa de la Constitución en la fracción VI a los particulares para impartir la educación en todos los tipos y modalidades, estableciéndose que "en los términos que establezca la Ley el estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial, a los estudios que se realicen en planteles particulares", en este caso, la Constitución no habla de que contra las resoluciones emitidas por el Estado para retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en los planteles de este tipo tal como lo hacía anteriormente, acotándose aquí la facultad que se otorga a los particulares en forma tácita para oponerse a tal resolución debiéndose aplicar el criterio que marca el Estado y sus

⁸¹ CASTRO V. Juventino, Op. Cit., Págs., 361, 362 y 363.



instituciones solo pueden hacer lo que les está permitido y en este caso no se les puede prohibir a los particulares, ejercitar los derechos que les corresponden.

La improcedencia. "Artículo 27 mencionado por el maestro Juventino V. Castro, actualmente ya no se aplica por virtud de que dicha fracción fue derogada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Enero de 1992".

Por lo que hace a la facultad del ejecutivo para expulsar a extranjeros perniciosos en la actualidad dicha facultad exclusiva sigue vigente, sólo que el artículo 33 Constitucional fue modificado en cuanto a su redacción quedando como sigue.

"Artículo 33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución, pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país".

Por su parte Alfonso Noriega, nos enseña que en el momento inicial del Juicio de Amparo se refieren sus más relevantes efectos procesales y que esta cuestión reviste una importancia fundamental, pues aquí se dan dos fases que se atañen al juez o autoridad, es decir, la de admitir o rechazar la demanda de amparo.

Aquí incuestionablemente la necesidad de que la relación procesal nazca en condiciones viables, dándose la circunstancia de que se tenga que discernir "La posibilidad de que éstas no lo fuesen y por tanto, a plantear las



siguientes: cuestiones: a) A que elementos de la relación constituida o por constituir, afecta la eventual invalidez que hacen no viable el nacimiento de dicha relación; b) En consecuencia, la facultad del organismo jurisdiccional para actuar en el sentido de subsanar las deficiencias y, por tanto, el modo de hacerlo, es decir, la capacidad de dicho organismo para procurar la enmienda de las deficiencias de la demanda, o bien, para rechazarla de plano, sin tan siquiera darle entrada- a limine-; c) O bien, por último, durante el curso del procedimiento, hacer cesar éste de una manera definitiva, sin dictar resolución sobre las pretensiones formuladas en la demanda, extinguiendo su jurisdicción".⁸²

En cuanto a las improcedencias de carácter legal, la Ley de amparo en el artículo 73, establece los casos de improcedencia:

"ARTÍCULO 73.- El juicio es improcedente:

- I. Contra actos de la Suprema Corte de Justicia.
- II. Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas;
- III. Contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primera o única instancia, o en revisión, promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas;
- IV. Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior.
- V. Contra actos que no afecte los intereses jurídicos del quejoso.
- VI. Contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, o causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite, un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio.
- VII. Contra las relaciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.
- VIII. Contra las relaciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las

⁸² NORIEGA C. Alfonso, Lecciones de Amparo, Editorial Porrúa, S.A., 3ª Edición, Tomo I, México 1991, Pág. 438.

Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.

- IX. Contra actos consumados de un modo irreparable.
- X. Contra actos emanados de un procedimiento judicial, o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud de cambio de situación jurídica en el mismo deba considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica. Cuando por vía de amparo indirecto se reclamen violaciones a los artículos 10 ó 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exclusivamente la sentencia de primera instancia hará que se considere irreparablemente consumadas las violaciones para los efectos de la improcedencia prevista en este precepto. La autoridad judicial que conozca del proceso penal, suspenderá en estos casos el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez cerrada la instrucción y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente.
- XI. Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento.
- XII. Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218. No se entenderá consentida tácitamente una Ley, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso. Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puede ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la Ley en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la Ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal

contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlos se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 166, fracción IV, párrafo segundo, de este ordenamiento.

- XIII. Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la Ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños. Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución.
- XIV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado.
- XV. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente Ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta Ley.
- No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación.
- XVI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado.
- XVII. Cuando subsistiendo el acto reclamado no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo, y
- XVIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Ley.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

131

Las causales de improcedencia, en su caso, deberán ser examinadas de oficio.

Es dable acudir al sobreseimiento del amparo; entendiéndose como tal cuando no se entra al fondo del asunto por algún impedimento legal. Así tenemos que el artículo 74 de la Ley de Amparo contempla varias hipótesis al respecto.

ARTÍCULO 74.- Procede el sobreseimiento:

- I. cuando el agraviado desista expresamente de la demanda.
- II. Cuando el agraviado muera durante el juicio, si la garantía reclamada solo afecta a su persona;
- III. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior;
- IV. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando se probare su existencia en la audiencia a que se refiere el artículo 155 de esta Ley;
- V. En los amparos directos y en los indirectos, que se encuentren en trámite ante los jueces de distrito, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, si cualquiera que sea el estado del juicio, no se ha efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos días, incluyendo los inhábiles, ni el quejoso ha promovido en este mismo lapso;...

PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO

Vamos a entrar al estudio del amparo indirecto o también llamado bi-instancial por desarrollarse su tramitación total en dos instancias.

Conoce de este tipo de amparo los Jueces de Distrito, conforme a él, la acción constitucional se ejercita, cuando los actos de autoridad que se reclamen no sean sentencias definitivas, laudos laborales, definitivos o resoluciones que pongan fin al juicio, ~~tramitando las acciones procesales~~ ante los tribunales competentes.

ni violaciones cometidas en el procedimiento
ni violaciones cometidas en el
procedimiento

Este tipo de amparo tiene su fundamento jurídico en el artículo 107 Constitucional, fracción VII, en los cuales se establece los casos en que procede y el órgano competente ante el cual debe tramitarse:

Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas jurídicas del orden jurídico que determine la Ley, de acuerdo a las bases siguientes:

VII.- El Amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia...⁸³.

Así, la Ley de Amparo, es reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 114 los casos de procedencia del Amparo Indirecto:

Artículo 114. El amparo se pedirá ante el juez de distrito:

I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada

⁸³ AGENDA DE AMPARO 2002. compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5ta. Ed. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México, 2002, Págs. 63, 66 y 68.

en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;

- II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado amene de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la Ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;

- III. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubiere dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében;

- IV. Contra actos, en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;
- V. Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la Ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlo o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;
- VI. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1º de esta Ley; y
- VII. Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los

términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional.⁸⁴

Lo que interesa a nuestro estudio, es el amparo que alude la hipótesis de la fracción IV del artículo 107 Constitucional: *Todas las controversias de que habla el artículo 103, se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la Ley de acuerdo a las bases siguientes: Fracción IV.- En materia administrativa, el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la Ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión*, en relación a la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, porque la expropiación como acto reclamado proviene de la autoridad administrativa.

Ahora bien, es de hacer mención que la demanda de amparo indirecto generalmente la hacemos valer por escrito, (hay casos graves en que permite se haga por comparecencia de acuerdo al artículo 117, o telegráficamente conforme al artículo 118), escrito que debe colmar los requisitos del artículo 116 de la materia, a saber:

Artículo 116.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

I.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;

II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado;

⁸⁴ AGENDA DE AMPARO 2002. Compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia. Ley de Amparo. 5ta ed. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México, 2002, Pág. 38 y 39.

III.- La autoridad o autoridades responsable; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la Ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparo contra leyes;

IV.- La Ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes el acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;

V.- Los preceptos constitucionales que contenga las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1º de esta Ley; y

VI.- Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1º de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.⁸⁵

Cabe hacer mención que es de singular transcendencia dar la protesta legal, es decir, la protesta de decir verdad. El quejoso debe manifestarlo, así al señalar, "cuales son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamento de los conceptos de violación".⁸⁶

⁸⁵ AGENDA DE AMPARO 2002. compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia Ley de Amparo. 5ta ed. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México 2002, Pág. 39 y 40.

⁸⁶ Burga Orihuela Ignacio. Op. Cit. Pág. 647

Igualmente es de suma trascendencia en la demanda el capítulo de los conceptos de violación. Este elemento constituye la parte medular de toda demanda de amparo, ya que de la formulación de los conceptos de violación depende, en un aspecto muy importante, el otorgamiento de la protección federal, en los casos en que no es ejercitable la facultad o acatable la obligación de suplir la deficiencia de la queja por el órgano de control, tópico este que estudiamos en otra ocasión.

"El concepto de violación no es, sino la relación razonada que el agraviado debe formular o establecer entre los actos desplegados por las autoridades responsables y las garantías constitucionales que estime violadas, demostrando jurídicamente la contravención de éstas por dichos actos, o sea, expresando por qué la actividad autoritaria impugnada conculca sus derechos públicos individuales. El concepto de violación implica, por tanto, un razonamiento lógico, para cuya formulación es necesario observar los actos reclamados desde el punto de vista de las exigencias inherentes a las garantías individuales que el agraviado considere violadas, demostrando que efectivamente las infringen."^{B7}

"El concepto de violación también suele denominarse "agravio", considerado éste como un razonamiento comparativo entre un acto de autoridad y el texto legal, por medio del cual se refiere la conclusión de que éste ha sido contravenido por aquél".

Nosotros estimamos, sin embargo, que es más correcta la denominación de "concepto de violación" para designar al mencionado razonamiento, toda vez que, si el agravio también lo implica, está dotado, además, del elemento material que consiste en el daño o perjuicio inferido al interesado por lo que la citada

denominación resulta lógicamente demasiado amplia y consiguientemente indebida."⁸⁸

Cabe señalar el término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. dicho término se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la Ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos. Atento a lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley de la Materia, sin embargo hay excepciones que señala el artículo 22 que textualmente dice:

Artículo 22.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior.

I.- Los casos en que a partir de la vigencia de una Ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días.

II.- Los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales.

En estos casos la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo.

En los casos en que el acto de autoridad combatida mediante demanda de amparo consista en acuerdo de la Secretaria de Relaciones Exteriores favorables a la extradición de alguna persona reclamada por un Estado extranjero, el término para interponerla será siempre de 15 días.

 ⁸⁸ Ibidem. Pág. 648 y 489

Así las cosas, el ciudadano afectado por la medida expropiatoria, acude ante un Juez de Distrito en Materia Administrativa en el plazo de quince días mencionado, para el efecto de hacer valer ante dicha Autoridad Federal, la posible violación a sus garantías individuales y en específico a la garantía de propiedad, contra actos de la autoridad administrativa que en su caso haya decretado expropiación del predio del Quejoso; a través de la Oficialía de Partes Común del Tribunal Judicial Federal, quien la turnará ante el Juez que sea competente para conocer de la demanda de garantías de acuerdo a las facultades que le confiere la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán artículo 52 fracción IV: ..."De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y fracción III del artículo anterior en lo conducente".

Los preceptos antes indicados, tienen relación con lo dispuesto en los artículos 36, 114 fracción II de la Ley de Amparo ya transcritos, en otra parte, de este trabajo sin olvidar las disposiciones comprendidas en la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El auto respectivo entre otras cuestiones, se establecerá si admite o desecha la demanda de amparo, si faltan algunos elementos de procedencia a que se refiere el artículo 116 de la misma y en caso de no faltar ninguno de estos elementos, ordenará a la autoridad responsable rendir su informe justificado, admitirá la demanda y señalará día y hora para que tenga verificativo la audiencia constitucional, según se desprende de lo ordenado en el Capítulo IV del Título Segundo de la Ley de Amparo en vigor.

En relación al informe justificado que deberán rendir las autoridades responsables, éste deberá llevarse a cabo dentro de los términos a que se refiere el artículo 149 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resaltándose en este precepto legal, que en todo caso las autoridades responsables, deberán rendir su informe justificado por lo menos con ocho días de anticipación anteriores a la celebración de la audiencia constitucional, ya que si no se rinde en ese término, el Juez de Distrito, está facultado para diferir o suspender la audiencia, lo anterior a solicitud del Quejoso o del Tercero Perjudicado, misma que se podrá llevar a cabo en forma verbal al momento de celebrarse la audiencia.

ARTÍCULO 149.- Las autoridades responsables, deberán rendir su informe con justificación dentro del término de cinco días, pero el Juez de Distrito, podrá ampliarlo hasta por otros cinco si estimara que la importancia del caso lo amerita. En todo caso, las autoridades responsables rendirán su informe con justificación con las anticipación que permita su conocimiento del quejoso, al menos ocho días antes de la fecha para la celebración de la audiencia constitucional; si el informe no se rinde con dicha anticipación, el Juez podrá diferir o suspender la audiencia, según lo que proceda, a solicitud del quejoso o del tercero perjudicado, solicitud que deberá hacerse verbalmente al momento de la audiencia

Las autoridades responsables, deberán rendir su informe con justificación, exponiendo las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio y acompañarán, en su caso, copias certificadas de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe....

Continuando con la secuela del procedimiento de amparo y toda vez que ya aparece señalada para su celebración, la audiencia constitucional, ésta se llevará a cabo por cuanto hace al periodo probatorio, alegatos y sentencia y su substanciación de acuerdo a lo establecido en los artículos 151 y 155 de la Ley de

Amparo en vigor.



ARTÍCULOS 151.- Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en audiencia del juicio, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que el Juez haga relación de ella en la audiencia y la tenga como recibida en este acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

Cuando las partes tengan que rendir prueba testimonial o pericial para acreditar algún hecho, deberán anunciarse con cinco días antes del señalado para la celebración de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia, exhibiendo copia de los interrogatorios al tenor de los cuales deban ser examinados los testigos, o del cuestionario para los peritos. El juez ordenará que se entregue una copia a cada una de las partes, para que puedan formular por escrito o hacer verbalmente repreguntadas, al verificarse la audiencia. No se admitirá más de tres testigos por cada hecho. La prueba de inspección ocular deberá ofrecerse con igual oportunidad que la testimonial y la pericial...

ARTÍCULOS 155.- Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas, los alegatos por escrito y, en su caso el pedimento del Ministerio Público; acto continuo se dictará el fallo que corresponda.

El quejoso podrá alegar verbalmente cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, asentándose en autos extracto de sus alegaciones, si lo solicitare...

Una vez que se han reunido los requisitos de Ley, la celebración de la audiencia Constitucional, se llevará a cabo con los lineamientos del artículo 155 de la Ley en estudio, destacándose por cuanto hace a los alegatos, la división expresa que hace la Ley entre los actos que ponen en peligro la libertad personal, privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los casos prohibidos por el artículo 22 Constitucional, que indica:

ARTÍCULO 22.- *Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales...*

Cabe señalar que excepcionalmente se reducen plazos para rendir el informe justificado y la celebración de la audiencia constitucional, atento a lo dispuesto por el artículo 156 que expresa:

ARTÍCULO 156.- *En los casos en que el quejoso impugne la aplicación por parte de la autoridad o autoridades responsables de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia decretada por la Suprema Corte de Justicia, o en aquellos otros a que se refiere el artículo 37, la substanciación del juicio de amparo se sujetará a las disposiciones precedentes, excepto en lo relativo al término para la rendición del informe con justificación, el cual se reducirá a tres días improrrogables, y a la celebración de la audiencia, la que se señalará dentro de diez días contados desde el siguiente al de la admisión de la demanda.*

Una vez que ha concluido el término de ofrecimiento, desahogo de pruebas y formulación de alegatos, el Juez de Distrito procederá a dictar el fallo correspondiente, según se desprende de lo establecido en el párrafo primero del artículo 155 de la Ley de Amparo, concediendo o negando el amparo solicitado por el quejoso referido.

Es evidente que nos avocamos al procedimiento de amparo ante los Jueces de Distrito, el cual recibe el nombre de Amparo Indirecto.

Continuando con la sustanciación del juicio de garantías, ante el Juez de Distrito, éste al dictar su sentencia debe seguir los lineamientos ordenados en el artículo 77 y 78 de la Ley de Amparo, y si se da el caso de que se conceda al

Quejoso el Amparo y Protección de la Justicia Federal, la misma tendrá como efecto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte lo que la misma garantía exija. Artículo 80 de la Ley de amparo.

En relación a los efectos que producen las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito, debemos ceñirnos a lo que establece el artículo 80 de la Ley de Amparo en vigor, el cual reza:

ARTÍCULO 80.- La sentencia que conceda el amparo, tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

Y en base a lo preceptuado por este artículo, el cual tiene como base fundamental que el objeto de la sentencia de garantías, consiste en la restitución del quejoso en el goce de la garantía individual violada podemos basarnos en él para dar un seguimiento a un caso práctico en materia de expropiación y concluir si el objeto de este precepto legal se ha cumplido en este orden de ideas podemos mencionar como también establece el caso de la Jurisprudencia Titulada:

Tal es el caso de la ejecutoria que aquí se transcribe en la cual se aprecia que el quejoso solicitó el amparo por considerar que la fracción III del artículo 1º de la Ley de Expropiación, es inconstitucional.



UN PRECEPTO DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN ES INCONSTITUCIONAL.- Al resolver el amparo en revisión 216/96, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que la última parte de la fracción III del artículo 1º de la Ley de Expropiación es inconstitucional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la expropiación procede por causa de utilidad pública y mediante indemnización. El precepto impugnado de la Ley de expropiación enumera cuáles son las causas de utilidad pública. La fracción III, en su última parte, establece como una de estas causas la creación de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo. Los quejosos argumentaban que esta causa era ambigua y, por lo tanto, violaba la fracción VI, segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución.

El máximo Tribunal del País determinó que, en efecto, la expresión relativa a "cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo" resulta imprecisa, ya que la generalidad del concepto "de beneficio colectivo" permite que la autoridad administrativa determine subjetivamente si una obra "cualquiera que ésta se", va a beneficiar a la colectividad en cada caso. No existe ningún precepto constitucional ni Ley alguna que defina este término, de tal forma que la autoridad ejecutora puede considerar como obra de beneficio colectivo cualquier actividad. Esto implicaría que se le delega la atribución (Constitucionalmente reservada al Poder Legislativo) de determinar que es una causa de utilidad pública para efectos de sustraer un bien de propiedad particular.

La expropiación de bienes propiedad de particulares es una facultad de carácter excepcional, cuyo ejercicio necesariamente debe estar delimitado y perfectamente acotado por las leyes. En este sentido, y de acuerdo con la fracción VI del artículo 27 Constitucional, es el legislador quien debe determinar las causas de utilidad pública. Las leyes deben enunciar el concepto de utilidad pública o beneficio colectivo y precisar cuáles servicios, obra o cualquier otro fin son los que se entienden realizados en beneficio de la colectividad, de manera tal que se estime suficiente para que pueda vulnerarse la propiedad privada.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª Epoca, enero de 1999, P. 390, IUS 5417 (Ejecutoria)



Es dable señalar que cuando se trata de la expropiación de tierras comunales o ejidales, deben las responsables considerar, lo preceptuado por el capítulo IV del Título Tercero de la Ley Agraria en vigor, específicamente al artículo 93 de la Ley Agraria que expresa:

De la expropiación de bienes ejidales y comunales.

ARTÍCULO 93.- Los bienes ejidales y comunales, podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública:

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos;

II.- La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y la ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo;

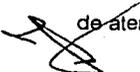
III.- La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros:

IV.- Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la Nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones;

V.- Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural;

VI.- Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes y servicios de indudable beneficio para la comunidad;

VII.- La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellos sujetos a la



Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pagos de acceso y demás obras relacionadas; y,

VIII.- Las demás previstas en la Ley de expropiación y otras leyes.

Cabe aclarar que este amparo se regula en el libro segundo de la Ley, denominado "Amparo Agrario", en donde se da la suplencia de la queja más amplia que en derecho proceda a favor de los núcleos campesinos, quejosos, a diferencia de lo que acontece en el amparo en materia administrativa que hemos visto, que se regula en el mismo libro primero, con todos sus rigorismos y tecnicismos, este amparo contra los actos expropiatorios del poder administrador, es un amparo de estricto derecho, corrobora lo anterior las notas distintivas del amparo agrario que hemos hecho mérito se corrobora en la jurisprudencia siguiente:

"AMPARO EN MATERIA AGRARIA. SUS NOTAS DISTINTIVAS. En el Diario Oficial de cuatro de febrero de 1963, se publicaron diversas adiciones a la Ley de Amparo, consistentes, en concreto, en dos nuevos artículos y en adiciones a 20 más. En ellas, por primera ocasión en un texto legal, se utiliza el enunciado "materia agraria", haciéndose, además, en forma reiterada. Del análisis cuidadoso del contenido de las adiciones a que se alude, se sigue, de manera notoria, que en ellas se estructura el "amparo agrario", cuyos elementos substanciales habían quedado establecidos en la adición constitucional a la fracción II del artículo 107. En un simple bosquejo, dicha estructura, de carácter eminentemente tutelar y protector, tiene las siguientes notas distintivas: 1.- Obligación de suplir la deficiencia de la queja, tanto en la demanda, como en la revisión (arts. 2º, 76 y 91). 2.- Improcedencia del desistimiento tratándose de núcleos de población y de la caducidad de la instancia o de sobreseimiento por falta de promoción (arts. 2º y 74). 3.- Simplificación en la forma para acreditar la personalidad (art. 12). 4.- Prohibición de desconocer la personalidad de los miembros de un Comisariado cuando se haya vencido el término para el que fueron electos, sin que se haya hecho la nueva elección (art. 12). 5.-Facultad de continuar el trámite de un amparo promovido por un campesino, por aquel que tenga derecho de heredero (art. 15). 6.- Derecho de reclamar, en cualquier tiempo, actos que afecten a núcleos ejidales o comunales, lo que se traduce en la prohibición de sobreseer en el juicio, con base en la causal de improcedencia establecida en la fracción XII del artículo 73, cuando el amparo se haya interpuesto por dichos núcleos (arts. 22 y 73,



fracción XII). 7.- Derecho de reclamar, en un término de 30 días, actos que causen perjuicios a ejidatarios o comuneros (art 22). 8.- Facultad de los jueces de la primera instancia de admitir la demanda de amparo y decretar la suspensión provisional, para los casos en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como efecto privar de sus derechos agrarios a un núcleo de población (art. 39). 9.- Obligación de recabar de oficio las pruebas que se consideren convenientes, así como amplias facultades de los jueces de acordar las diligencias que se estimen pertinentes, y de solicitar de las autoridades elementos probatorios idóneos, lo que implica la prohibición de resolver en contra de los ejidatarios, comuneros o núcleos de población, por deficiencia de pruebas (arts. 79 y 157). 10.- Obligación de examinar los actos reclamados tal como aparezcan probados, aunque sean diferentes en los reclamos en la demanda (art. 78). 11.- Término de diez días para interponer la revisión (art. 86).- 12.- Prohibición de que se tenga por no interpuesto un recurso por falta de copias y obligación de ordenar su expedición (art. 88). 13.- Derecho de hacer valer el recurso de queja en cualquier tiempo (art. 97). 14.- Obligación especial del Ministerio Público de vigilar que se cumplan las sentencias dictadas a favor de núcleos (art. 113.). 15.- Procedencia de la suspensión de oficio cuando los actos reclamados entrañen la afectación de los bienes agrarios de núcleos población, o su sustracción del régimen jurídico ejidal (art. 123, fracción III). 16.- No exigencia de garantía para que surta efectos la suspensión (art. 135). 17.- Obligación del juez de recabar las aclaraciones a la demanda, si los quejosos no lo han hecho en el término de 15 días que se les conceda previamente (art. 146) 18.- Obligación de las autoridades responsables de rendir sus informes justificados, no sólo de la manera más precisa que conduzca al conocimiento exacto de los hechos. sino, también, acompañándolos de todos los elementos idóneos para ello (art. 149). 19.- Régimen especial de representación sustituta para evitar que un núcleo pueda quedar sin defensa (art. 8 bis). 20.- Simplificación de los requisitos de la demanda (art. 116 bis). Si se observan los principios anteriores, que constituyen la estructura del amparo agrario, se deduce que se trata de una institución que tiene por objeto la tutela de los ejidatarios, comuneros y núcleo de población ejidal o comunal. Por otra parte, también puede observarse en el anterior articulado, que se corrobora lo expresado en la exposición de motivos de la reforma constitucional, pues si bien se usan expresiones diversas, a saber: "derechos y el régimen jurídico del núcleo de población", "propiedad, posesión o disfrute de sus bienes agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal", "derechos agrarios", "bienes agrarios", "régimen jurídico ejidal", sin embargo, todas ellas concurren para la integración de un régimen procesal específico del juicio de amparo que, reglamentando el párrafo final de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Federal, se ha establecido para proteger singularmente la garantía social agraria.

SÉPTIMA EPOCA INSTANCIA: SEGUNDA SALA; FUENTE: APÉNDICE DE 1995. VOLUMEN: TOMO III, PARTE SCJN. TESIS: 190. PÁGINA: 135. GENALOGÍA: APÉNDICE AL TOMO XXXVI NO APA PG.

4.4. SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS EN CONTRA DE DECRETOS EXPROPIATORIOS.

Para poder entender los efectos de esta figura jurídica, hay que analizar la naturaleza de los actos reclamados de los cuales se pretende su suspensión, al respecto el tratadista Genaro Góngora Pimentel, establece que existen diversas especies de actos, entre los que se encuentran los declarativos, consentidos, positivos, negativos, actos negativos con efectos positivos, actos futuros inminentes y probables, de tracto sucesivo y consumados, estableciéndose que dependiendo de los efectos de éstos, va a actuar la suspensión de los mismos.

La suspensión de los actos reclamados en el amparo indirecto, ésta se divide en dos clases: de oficio y a petición de parte, siendo que el tratadista mencionado establece que: "la razón de ser de los dos sistemas, se debe a que en los casos de procedencia de la suspensión de oficio, no admiten ninguna demora. deben ser de tal naturaleza que si no se ordena la suspensión del acto de autoridad, podrían ocasionarse al gobernado perjuicios de imposible reparación".⁶⁹

La Ley de Amparo en vigor, habla al respecto en su artículo 123. que procede la suspensión de oficio fracción I, cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal; fracción II.- Cuando se trate de algún otro acto, que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al Quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.


GÓNGORA PIMENTEL Genaro, La Suspensión en Materia Administrativa, Editorial Porrúa, S.A., Sexta Edición, México 2001, Pág. 5.

En relación a este tema, Ignacio L. Vallarta, en su obra "El Juicio de Amparo y el Writ Of Habeas Corpus Corpus", sostiene que:

"SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL AMPARO.- La Ley ha creído como es lo cierto, que hay casos en que antes de abrirse lo que verdaderamente es el juicio, debe comenzarse por asegurar lo que constituye su materia, a fin de que la sentencia no sea después estéril y nugatoria; ha creído que hay casos en que antes de todo trámite, debe suspenderse la suspensión del acto reclamado.

Ordena al respecto, que, <<cuando el actor pidiere que se suspenda desde luego la ejecución de la Ley o acto que le agravia, el Juez, previo informe de la autoridad ejecutora del acto reclamado, que rendirá dentro de 24 horas, correrá traslado sobre este punto al promotor fiscal, que tiene, obligación de evacuarlo dentro de igual término.

Si hubiere urgencia notoria, el Juez resolverá sobre dicha suspensión a la mayor brevedad posible, y con solo el escrito del actor>>. Supuesto, pues, que el incidente de suspensión del acto reclamado y su debida resolución, es lo que inaugura, a menos en ciertos casos, nuestro procedimiento judicial, de estos puntos, es de los que debo ocuparme.

Hay quien sostenga que el Juez no tiene otra regla que su discreción para suspender o no el acto reclamado, mientras que otros afirman que esa suspensión no puede decretarse sino de acuerdo con ciertos principios, que declarándola improcedente en la generalidad de los casos, la hacen necesaria, inevitable en algunos puntos determinados. Agotada como está la discusión sobre este punto, toca a la Ley definirlo para poner un término, no ya a la vacilación de las opiniones, sino a la contradicción misma que se advierte en las sentencias de los tribunales.



Vallarta concluye "sigo creyendo que la suspensión del acto reclamado, nunca es procedente en los casos de restricción de la libertad personal, pago de impuestos".⁹⁰

Por cuanto hace a la suspensión que debe otorgarse a petición de parte, al respecto el artículo 124 de la Ley de Amparo en vigor, establece los requisitos de procedibilidad de la misma, que se pida, que el acto exista, sea suspendible, que no se haya ejecutado.

Siendo así, que entre éstos, se encuentra que dicha suspensión al otorgarse, no se siga perjuicio al interés social, ni contravenga disposiciones de orden público (fracción III), y que los daños y perjuicios que pudieran causarse al quejoso por virtud del acto reclamado, sea de difícil reparación (fracción III).

Independientemente de lo anterior, cabe destacar el objeto fundamental del procedimiento de suspensión dentro del juicio de amparo, siguiendo lo que nos enseña en una forma diáfana, y concreta el Licenciado José R. Padilla, quien en su obra "SINOPSIS DE AMPARO", destaca tres aspectos fundamentales de dicho objeto, los cuales son A).- Mantener las cosas en el estado con que se encuentran en el momento de su otorgamiento; b).- Evitarle perjuicios de difícil y aún de imposible reparación al quejoso o agraviado y, c).- Y una infinidad de casos, mantener viva la materia del amparo".⁹¹

Ahondando más en la suspensión que se lleva a cabo a petición de parte, existen a decir de diversos autores en la materia como Genaro Góngora

⁹⁰ L. VALLARTA, Ignacio, Tomo V, El Juicio de Amparo y el Writ Of Habeas Corpus, Editorial Porrúa, Tercera Edición, México 1980, Págs. 167, 168 y

⁹¹ R. PADILLA José, Sinopsis de Amparo, Editorial Cárdenas Editor., Quita Edición, México 1999, Pág. 285.

Pimentel, en donde habla de algunos requisitos de procedencia, mismos que deberán de reunirse para el efecto de que la Autoridad que conozca del amparo, pueda otorgar la suspensión del acto reclamado, siendo estos elementos:

"PRIMERO.- Debe analizarse, antes que todo, si son ciertos o no los actos reclamados.

SEGUNDO.- Si la naturaleza de esos actos, permite su paralización (requisitos naturales).

TERCERO.- Si se satisfacen las condiciones exigidas por el artículo 124 de la Ley de Amparo (requisitos legales).

CUARTO.- Si ante la existencia de terceros perjudicados es necesario exigir alguna garantía (requisitos de efectividad)".

En relación a la procedencia de la suspensión por cuanto hace a los actos de expropiación llevados a cabo por el Estado, en contra de los gobernados, existen diversos criterios para establecer la procedencia o improcedencia de la misma providencia cautelar, apegándonos a lo que nos explica el jurista Genaro Góngora Pimentel, ya que éste en su obra relativa a la suspensión en materia administrativa, hace referencia a tres criterios jurisprudenciales.

El primero que aparece en la Tesis de Jurisprudencia número 471, repetida en el apéndice de 1975, tercera parte, Segunda Sala, página 643, misma que a la letra reza:



EXPROPIACIÓN. IMPROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN TRATÁNDOSE DE. "Contra la aplicación de las leyes relativas a la expropiación, por causa de utilidad pública, dictadas en beneficio social, no cabe la suspensión, con fundamento en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que salvaguarda el interés general y la aplicación de disposiciones de

orden público, por encima del perjuicio que pudieran resentir los particulares, con la ejecución de actos de la naturaleza indicada".⁹²

Al respecto, el citado tratadista menciona: que dicha jurisprudencia fue muy cuestionada en el foro legal y que procedió a llevar a cabo el estudio de precedentes legales a la misma, correspondiéndoles al año de 1947, en el cual existe una jurisprudencia a páginas 134 a 136 del informe de 1947, incidente de suspensión relativo al juicio de amparo promovido por (Dolores Berrioizabal Vda. De Elcoro y Coags.), en la cual aparece los casos en que en materia de expropiación debe concederse la suspensión; procede en todos los casos a excepción de lo establecido en las fracciones V, VI y X del artículo 1º de la Ley Federal de expropiación, toda vez que se satisfacen los requisitos de la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo.

Concluyendo, el citado autor, al examinar las jurisprudencias indicadas en las cuales se dirime sobre la procedencia de la suspensión del acto reclamado a la luz de lo establecido en las fracciones II y III de la Ley de amparo "que no es la practica de los Juzgados de Distrito, el otorgar Suspensiones en las que no se precise el alcance de las mismas, respecto de las autoridades y de los particulares que la obtienen".

Encontramos un segundo criterio en el que según dicho tratadista existe una jurisprudencia que establece: "Cuando procede la suspensión en materia de expropiación en la cual se habla de los casos concretos en los que procede ésta y al respecto dicha jurisprudencia reza:

"EXPROPIACIÓN. CUANDO PROCEDE LA SUSPENSIÓN EN MATERIA DE. La fracción III del artículo 1º de la Ley Federal de Expropiación, considera entre otras, como causa de utilidad pública, la construcción de cualquiera obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo. El artículo 8º del mismo

⁹² GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, op. Cit. Pág. 57.

ordenamiento dispone que en los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1º, el Ejecutivo Federal podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio. La interpretación de este precepto permite aclarar que la voluntad de la Ley es que solamente en los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X, del artículo 1º de la Ley de Expropiación, la ocupación de los bienes expropiados tiene el carácter de urgente e inaplazable, y que en los demás casos no existe interés imperioso para proceder a la ocupación inmediata de los bienes afectados por el Derecho de Expropiación. El presente caso no queda comprendido entre los que el legislador consideró como de inmediata ejecución del Derecho de Expropiación. Consecuentemente, si la Ley misma proporciona el criterio distinguiendo los casos en que son susceptibles de suspenderse los efectos de los decretos de expropiación y los casos en que existe un interés social para que se proceda inmediatamente a la ocupación de los bienes expropiados, este criterio debe normar la suspensión en materia de amparos, *pues sería absurdo que pudieran y debieran suspenderse los efectos de los decretos de expropiación en el recurso ordinario que concede el artículo 5º de la Ley que se comenta y no pudieran suspenderse en el juicio de garantías.* Si pues, según la Ley Federal de Expropiación no deben considerarse, en casos como el presente, la ocupación del bien expropiado como una medida urgente y de inaplazable ejecución, es claro que están satisfechos los requisitos que exige el artículo 124, fracción II de la Ley de Amparo, y, por lo mismo, que procede se conceda el beneficio de suspensión."

En relación a esta jurisprudencia en la obra mencionada, Genero Góngora Pimentel, opina: "El argumento es demoledor. Por un lado tenemos el viejo argumento todavía ahora jurisprudencia congelada", en el sentido de considerar



improcedente la suspensión, porque la aplicación de las leyes relativas a la expropiación se hace por causa de utilidad pública y en beneficio social; luego, no procede la suspensión por encima del perjuicio que pudieran resentir los particulares, con la ejecución de actos de la naturaleza indicada. Nótese que con base en esta jurisprudencia, en ningún caso procede la suspensión en contra de la ejecución de los decretos expropiatorios.

Aquí el apoyo a la medida gubernamental es absoluto y ciego. El estado siempre busca el interés general y la aplicación de los decretos expropiatorios es de orden público, el interés de los particulares expropiados debe ceder frente al interés general y del orden público, lo es porque el estado así lo dice y el poder judicial apoya, ciegamente todo lo que el Estado hace" ⁹³.

Aparece un tercer criterio que es el actual, sigue diciendo Genaro Góngora Pimentel: "Conforme a la nueva orientación, la suspensión respecto de la ejecución de los decretos expropiatorios si es procedente como regla general, con excepción de los supuestos señalados en las fracciones V, VI y X de la Ley de Expropiación que dicen:

V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

⁹³ GENARO GÓNGORA, Pimentel. Op. Cit, Pág. 58.

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

Atendiendo a lo anterior y a que como nos enseña el Maestro Ignacio Burgoa, existe una división entre las normas de orden público, estableciéndose asimismo una lógica división entre normas de derecho privado y normas de orden privado aseverando que debe tenerse en consideración para dejar de lado estas disposiciones al momento de que el Juez resuelva sobre la procedencia de la suspensión lo relativo a la noción de orden social, siendo que éste concepto entraña la disposición armoniosa de las cosas, elemento éste que deberá de satisfacerse al momento de otorgar dicha medida cautelar.

Así el citado tratadista, nos enseña que el orden público es, Prima Facie, una especie del orden Social genérico, ya que este se va a traducir en la vida sistematizada de la sociedad.

De todo lo ya dicho, cabe resaltar que independientemente de la naturaleza del acto reclamado, es decir, que provenga de una autoridad administrativa, judicial o de cualquier otra clase siempre la suspensión del acto reclamado la deberá otorgar un Juez de Distrito, salvo que se trate de una sentencia definitiva, ya que en estos casos, resolverá sobre la procedencia de la suspensión la autoridad responsable, debiéndose la aclaración de que en estos casos no es dable llevar a cabo la dicotomía de la suspensión, pues ésta únicamente se resolverá en forma definitiva y en los demás casos, se resolverá por la autoridad que conozca de dicha solicitud en relación a la concesión de la medida cautelar en forma provisional y definitiva.



2.- CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA Y EMERGENCIA.

Por cuanto se refiere a las causas de utilidad pública, que por otro lado huelga a decirlo, son la columna vertebral del procedimiento expropiatorio, en nuestro sistema legal y en especial en la jurisprudencia dominante, se pueden establecer en relación a la procedencia e improcedencia de la suspensión en materia de amparo, diversos elementos que deberán de tomarse en consideración por el Juzgador al dictar el auto por virtud del cual otorgue la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado, en este caso, el correspondiente a la expropiación del bien propiedad de la parte quejosa, siendo los siguientes:

A).- Que exista el acto reclamado de expropiación;

B).- Que dicho acto de expropiación, no se encuentre dentro de los supuestos del artículo 8º fracciones V, VI y X de la Ley de Expropiación, mismos que subsisten aún a las reformas sufridas por dicha Ley el 23 de diciembre de 1993;

C).- Que no se trate de casos urgentes e inaplazables para que proceda la ocupación del inmueble expropiado; Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado la siguiente tesis:

"EXPROPIACIÓN. PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN.- Artículo 8º fracciones V, VI, X de la Ley de la Materia. El artículo 8º de la Ley de Expropiación dispone que en los casos a que se refieren las fracciones V, VI, y X del artículo 1º, el Ejecutivo Federal podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación entre otros, casos, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate. La interpretación de este precepto, permite aclarar que la voluntad del legislador, es sólo para los casos señalados en las fracciones mencionadas, porque se consideran urgente e inaplazable la ocupación de los bienes expropiados y que los demás

casos no existe ese Interés, por lo que debe estimarse que no se acepta, en principio, que exista un interés social, sino en los casos expresamente señalados por la Ley; de donde se infiere que si la Ley misma proporciona el criterio distinguiendo los casos en que son susceptibles de suspenderse los efectos de los decretos expropiatorios y los casos en que existe un interés social para que se proceda inmediatamente a la ocupación de los bienes expropiados, este criterio debe normar la suspensión en materia de amparo, pues sería absurdo que se debieran suspender los efectos de los decretos expropiatorios en el recurso ordinario y no pudieran suspenderse en el juicio de garantías, por lo que es claro que se satisface el requisito a que se contrae la fracción II del artículo 124 de la Ley de amparo. Y, además, debió ser probada la afirmación de las autoridades respecto a que con la suspensión concedida se afecta el interés social, pues dichas autoridades están obligadas a manifestar las razones por las cuales hacen esa afirmación, pues ya se expresó porque en el caso no puede resentir perjuicios la sociedad y no es evidente que en otro aspecto se lesione tal interés, así como tampoco fue probada la circunstancia relativa a la urgencia en realizar las obras de reinstalación antes de que se falle en el fondo el juicio de garantías".

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer circuito. Tribunales Colegiados, Séptima Epoca, Volumen Semestral 97-201, Sexta Parte, página 103.

D).- Que la autoridad no haya acreditado, ni fundado dichos supuestos antes mencionados:

"EXPROPIACIÓN, SUSPENSIÓN EN CASO DE.- Si las autoridades responsables no aportaron al incidente los estudios socio-económicos que fundaron el decreto expropiatorio, ni algún elemento de convicción sobre la urgencia o necesidad inmediata de proceder a la ocupación de los terrenos o a la ejecución del decreto de que se trata, para satisfacer una necesidad pública que no admitiera dilación, procede conceder la suspensión a la quejosa".

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, informe 1976, Tercera Parte, página 40.

E).- Que el acto de expropiación, no se haya consumado, salvo el caso que se menciona en la jurisprudencia:

"SUSPENSIÓN DEFINITIVA, PROCEDENCIA DE LA. EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN.- Si bien es cierto que por regla general, es improcedente la medida cautelar en el juicio de garantías, cuando en ella se impida la consumación de un decreto expropiatorio, atento a la causa de utilidad pública y al beneficio social que la expropiación representa, también lo es que, si los actos tendientes a cumplimentar el decreto expropiatorio, se pretenden llevar a cabo después de haber transcurrido más de veinte años de su expedición, de tal suerte que la ocupación de los bienes expropiados, o bien los actos que tienden a cumplir con la expropiación no tienen el carácter de urgentes e inaplazables, se actualiza una excepción a la regla general, procediendo conceder la suspensión definitiva, sin que se viole lo dispuesto por la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo.

Amparo en Revisión 544/87. Clementina Bedoy Hiat. 24 Sey de 1987.

Informe 1987, Págs. 367-8

Tribunal Colegiado Supernumerario en Materia del Primer Circuito.

F).- Que la expropiación únicamente se base en consideraciones teóricas y la autoridad se abstenga de aportar los estudios técnicos correspondientes para llevar a cabo la expropiación sin que se acredite plenamente su objetivo.

"EXPROPIACIÓN.- Aún cuando en términos generales deben considerarse como de interés públicos, los actos que tiendan a higienizar o embellecer la ciudad, sin embargo, no por eso deben considerarse como de interés social todas las expropiaciones que con tal finalidad se realicen, ya que esto debe aparecer patente

como consecuencias de los estudios técnicos que se hayan hecho, y en los que se demuestre la necesidad de expropiar los bienes necesarios para realizar la finalidad que se persigue, pero no puede considerarse como de interés público, la expropiación en general de varias propiedades justificándola sólo con una consideración teórica de que se efectúa para higienizar o embellecer la ciudad".
Informe 1942. Primera Sala, Incidente de Suspensión, página 25.

G).- Que no se perjudiquen los intereses de la colectividad con la suspensión del acto reclamado, tal y como aparece en la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

"EXPROPIACIÓN. INTERÉS GENERAL Y ORDEN PÚBLICO.- No es suficiente la afirmación de su concurrencia para darlos por admitidos, haciéndose indispensable que se demuestre que con la suspensión del acto expropiatorio reclamado, se causa perjuicio a la colectividad y se contravienen las disposiciones de orden público. Por lo mismo, si en el decreto expropiatorio se sostiene que las desavenencias existentes entre los socios de la fábrica afectado, trae como consecuencia perjuicios a la vida económica del Estado de Durango, y que ello obliga al acto expropiatorio, se hizo necesario demostrar la existencia de la situación señalada, para poder admitir que de otorgarse el beneficio, resultaría perjudicada la colectividad, y al no hacerse así, tiene que admitirse la concurrencia del requisito que exige la fracción II del artículo 124 de la Ley de amparo, lo cual conduce a revocar la interlocutoria recurrida otorgando el beneficio solicitado".
Informe 1950, Segunda Sala, Incidente de Suspensión, página 168.

H).- Cuando la expropiación se trate de llevar a cabo en forma extensiva a otros bienes, distintos a aquellos que se destinaron en el acuerdo inicial de expropiación como objetos de la misma:

"EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA.- Debe concederse la suspensión en los casos en que, si el ejecutivo federal, en cumplimiento de la Ley de expropiación por causa de utilidad pública, expida un acuerdo en el que precisa el objeto de la expropiación y los bienes que deberán ser afectados para llenar ese fin, y posteriormente en diversos acuerdos trata de hacerlo extensivo aún objeto distinto, afectando bienes que no fueron comprendidos en el primer acuerdo, indiscutiblemente no se advierte en el que se reclama, la causa de utilidad pública que sirvió de base al primer acuerdo de referencia, y en esa virtud, la concesión de la medida, no quebranta lo dispuesto en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo".

Informe 1941, Primera Sala. Incidente de Suspensión, pág. 11.

I).- Que en caso de un sismo, los bienes subsistentes y objeto de expropiación, causan perjuicio a otros bienes de la colectividad, al respecto nos permitimos transcribir las siguientes jurisprudencias, a raíz de los sismos ocurridos en la Ciudad de México, Distrito Federal, el 19 de septiembre de 1985:

"SUSPENSIÓN. IMPROCEDENCIA DE LA CONTRA LA EJECUCIÓN DE LOS DECRETOS EXPROPIATORIOS CON MOTIVO DE LOS SISMOS DE SEPTIEMBRE DE 1985.- Conforme a la apreciación que en el caso concreto corresponde a este tribunal realizar, no es procedente conceder la suspensión definitiva solicitada, porque la ejecución de los actos sobre los cuales se solicita, encaja dentro de la prohibición contemplada en el artículo 124, fracción II de la Ley de Amparo, ya que los decretos expropiatorios que se expidieron con motivo de los sismos sufridos en el mes de septiembre de 1985, encuentran su justificación en aquella hipótesis que señala a las necesidades colectivas en caso de trastornos interiores, así como el dictado de medidas necesarias para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad a que se refieren las fracciones V y X del artículo 1º de la Ley de Expropiación, porque no hay duda en que los sismos de referencia constituyen trastornos internos de orden natural que provocaron necesidades colectivas de

diversa índole, y, principalmente la falta de vivienda de aquellos que la perdieron por tales motivos. Además, porque los inmuebles dañados total o parcialmente, constituyen una serie de amenaza por impedir el libre tránsito ante el inminente riesgo de su derrumbe; por lo que en estos casos, debe considerarse que se está frente a actos cuya ejecución es inaplazable y, de no estimarlo así, se causarían graves perjuicios a la colectividad”.

Incidente de Revisión 827/86. Esperanza Núñez de Araujo. 28 de agosto de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Bizcan. Secretario: Jaime Raúl Oropeza García. Informe 1986, Tercera Parte. Pág. 132.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

“SUSPENSIÓN, IMPROCEDENTE CONTRA LA EJECUCIÓN DE LOS DECRETOS EXPROPIATORIOS CON MOTIVO DE LOS SISMOS DE SEPTIEMBRE DE 1985.- No es procedente conceder la suspensión definitiva solicitada, porque la ejecución del acto sobre el cual se solicita, encuadra dentro de la prohibición contenida en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, ya que los decretos expropiatorios que se expidieron con motivos de los sismos acaecidos en el mes de septiembre de 1985, están encaminados a la satisfacción de necesidades colectivas en caso de trastornos interiores, principalmente la falta de viviendas de aquellos que la perdieron por tales motivos; además, porque los inmuebles dañados parcial o totalmente constituyen una serie de amenazas ante el inminente riesgo de derrumbe, por lo que debe considerarse que se está frente a actos cuya ejecución es inaplazable y de no estimarse así, se causarían graves perjuicios a la colectividad”.

Informe 1998, Tercera Parte, págs. 79-80, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

J).- Que la autoridad responsable, acredite que el diferimiento del acto expropiatorio, afecta a la colectividad y al respecto se transcribe la siguiente jurisprudencia:



"SUSPENSIÓN.- DEFINITIVA RESPECTO A ACTOS DE EJECUCIÓN DE DECRETO EXPROPIATORIO.-

Toca a la Autoridad Responsable demostrar que el diferimiento de tales actos, afectan el interés social. No basta que en el artículo 1º de la Ley de Expropiación, se precise como causa de utilidad pública, el establecimiento, explotación o comprobación de un servicios público, pues el hecho de que esté o no acreditada esa causa de utilidad pública, es una cuestión que corresponde al fondo del negocio, y que por ello, no debe de resolverse en el incidente de suspensión lo que de momento interesa, para efectos suspensionales, es determinar si por motivos de interés social, debe estimarse o no inaplazable la ejecución del decreto; es decir, aún en el supuesto de que sea verdad que existe en si mismo el interés público en el establecimiento del servicio, debe demostrarse por la autoridad que dicho interés se afecta por el diferimiento de la ejecución del decreto."

Incidente en Revisión, RI, nc 142/1978. Cacho y Valcárcel, S.C. 8 de junio de 1978. mayoría de votos. Ponente: Magistrado Carlos de Silva Nava. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Siendo estos los criterios más sobresalientes en esta materia, podemos percatarnos de lo específica que es la materia administrativa y en especial por cuanto se refiere a la materia expropiatoria, para la cual giran para la suspensión en este caso como puntos centrales el bien común; el perjuicio irreparable que se pueda causar al quejoso y las causas específicas de utilidad pública por las que no procede la suspensión del acto reclamado y establecidas en las fracciones V, VI y X del artículo 1º de la Ley de Expropiación y así como los demás casos de utilidad pública, en los cuales procederá la suspensión del acto reclamado, siempre que no se acrediten plenamente éstas y que confluyan con lo establecido en las fracciones II y III del artículo 124 de la Ley de Amparo en vigor.

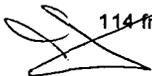
4.5.- SUSTANCIACIÓN

Como ya vimos en materia de suspensión y tratándose del juicio de amparo indirecto, ésta puede interponerse conjuntamente con la demanda de garantías o posteriormente siempre y cuando sea antes de que cause ejecutoria a la correspondiente, según se desprende de los artículos 124, 130 de la Ley de Amparo en vigor, no dejando de lado para la substanciación de ésta lo ordenado en las fracciones X y XI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales se establece en primer término los elementos para la substanciación de la suspensión en estos juicios.

Ahora bien, nos avocaremos a la sustanciación del procedimiento de suspensión dentro del juicio de amparo, tomando como base para el efecto de nuestro estudio que el particular ha sido afectado por un decreto expropiatorio en el cual sean seguidos los lineamientos del artículo 3º y 4º de la Ley de Expropiación y este promueve el juicio de garantías, acogiéndose a la excepción al principio de definitividad que le otorga en materia administrativa la fracción IV del artículo 107 Constitucional, en relación con el artículo 73 fracción XV de la Ley de Amparo, en lugar de interponer los recursos administrativos de revocación a que se refiere el artículo 5º de la citada Ley de Expropiación en el entendido de que apeándose en el artículo 140 de la Ley de Amparo en vigor, el Quejoso tiene como plazo para la solicitud de dicha medida, hasta antes de que se pronuncie sentencia ejecutoriada corroborándose ésta con lo establecido en el artículo 141 de la misma Ley, preceptos legales que a continuación se transcribe:

ARTÍCULO 141.- Cuando al presentarse la demanda no se hubiese promovido el incidente de suspensión, el Quejoso podrá promoverlo en cualquier tiempo, mientras no se dicte sentencia ejecutoria.

Debemos anotar que la demanda de garantías, se entabla ante un Juez de Distrito en Materia Administrativa de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 114 fracción II de la Ley de Amparo en vigor, en la cual se establece que el amparo



se pedirá ante los Jueces de Distrito contra "actos que no provengan de Tribunales Judiciales, administrativo o del trabajo", siendo este el caso, pues el decreto expropiatorio no proviene de ninguna de estas autoridades.

El acto reclamado y la demanda de garantías, en este caso se hace consistir en que la autoridad administrativa dictó el decreto expropiatorio en contra del afectado sin que medie una causa de utilidad pública.

Dentro de esta demanda, se promueve el incidente de suspensión del acto reclamado a petición de parte y siguiéndose lo dispuesto por el artículo 124 de la Ley de amparo ya descrito antes.

Dicho incidente, se tramitará por cuerda separada, es decir, se lleva a cabo en un expediente por duplicado.

Acto seguido, se dicta un auto, por virtud del cual se establezca la procedencia o el desechamiento de la medida solicitada, debiéndose apegarse el Juez de Distrito a lo ordenado en el artículo 130 de la Ley de Amparo en vigor mismo que ordena:

*ARTÍCULO 130.- En los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de esta Ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el Quejoso, el Juez de Distrito, con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime conveniente para que no se defrauden derecho de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, o bien las que fueren procedentes para el aseguramiento del quejoso, si se tratare de la garantía de la libertad personal.
En este último caso, la suspensión provisional surtirá los efectos de que el quejoso quede a disposición de la*



autoridad que le haya concedido, bajo la responsabilidad de la autoridad ejecutora y sin perjuicio de que pueda ser puesto en libertad caucional, si procediere, bajo la más estricta responsabilidad del juez de distrito, quien tomará, además, en todo caso, las medidas de aseguramiento que estime pertinentes.

El juez de distrito siempre concederá la suspensión provisional cuando se trate de la restricción de la libertad personal fuera de procedimiento judicial, tomando las medidas a que alude el párrafo anterior.

Una vez hecho lo anterior, dentro del mismo auto, se ordenará con fundamento en lo dispuesto por el artículo 131 de la Ley de Amparo a la responsable rinda su informe previo, dentro del término de 24 horas y asimismo, se establecerá el señalamiento del día y hora en que se tendrá verificativo la celebración de la audiencia incidental, dentro de la cual se deberán rendir por las partes, las pruebas documentales e inspección judicial, las que deberán recibirse y además se escucharán los alegatos de las partes.

ARTÍCULO 131.- Promovida la suspensión conforme al artículo 124 de esta Ley, el Juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de 24 horas. Transcurrido dicho término, con informe o sin él, se celebrará la audiencia dentro de las setenta y dos horas, excepto el caso previsto en el artículo 133 en la fecha y hora que se haya señalado en el auto inicial, en la que el Juez podrá recibir únicamente las pruebas documental o de inspección ocular que ofrezcan las partes, las que se recibirán desde luego; y oyendo los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado, si lo hubiera, y del Ministerio Público, el juez resolverá en la misma audiencia, concediendo o negando la suspensión o lo que fuere procedente con arreglo al artículo 134 de esta Ley. Cuando se trate de alguno de los actos a que se refiere el artículo 17 de esta Ley, podrá también el quejoso ofrecer prueba testimonial.

No son aplicables al incidente de suspensión las disposiciones relativas a la admisión de pruebas en la audiencia constitucional; no podrá exigirse al quejoso la



proposición de la prueba testimonial en el caso, a que se refiere el párrafo anterior.

En relación al informe previo, éste únicamente, deberá concretarse a establecer si son ciertos o no los actos reclamados, según se desprende de lo ordenado en el artículo 132 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez que se ha llevado a cabo la sustanciación de dicho incidente, se procederá a dictar la sentencia interlocutoria que corresponda, es decir, aquella en la cual se determine la procedencia e improcedencia del incidente de suspensión del acto reclamado y si se otorga o no la suspensión definitiva del acto reclamado.

LA AUDIENCIA INCIDENTAL, siguiendo con la crónica del procedimiento de suspensión y una vez que la autoridad responsable ha rendido su informe previo, se procederá a llevar a cabo el ofrecimiento y desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, apuntándose que por cuanto hace a éstas, únicamente procede el ofrecimiento de las pruebas documentales y de inspección ocular, según se desprende de la lectura de lo dispuesto por el artículo 131 de la Ley de Amparo, ya transcrita arriba, salvo en el caso de excepción a que se refiere el artículo 17 de esta misma Ley, en cuyo caso se podrán ofrecer las pruebas testimoniales, aclarándose que en la audiencia incidental, se llevará a cabo dentro de las 72 horas, a partir de que se admite el incidente de suspensión, se rinda o no se rinda el informe previo.

Una vez que se han ofrecido y desahogado las pruebas indicadas, las partes podrán alegar lo que a su derecho proceda, entendiéndose por partes el Quejoso, el Tercero Perjudicado o el Ministerio Público.



Por cuanto hace a los efectos de la suspensión del acto reclamado, el artículo 138 de la Ley de Amparo, especifica que en estos casos no se impedirá la suspensión del procedimiento que haya motivado la suspensión del acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él, al no ser que la continuación de éste, deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionar al Quejoso, sin olvidar lo ordenado en el artículo 139 de la Ley de Amparo en estudio, en el que aparece que el auto en el cual un Juez de Distrito conceda la suspensión del acto reclamado, surtirá sus efectos desde luego aunque se interponga el recurso de revisión, salvo el caso en el cual el agraviado no llenare dentro de un plazo de cinco días siguientes a la notificación, los requisitos que se le hayan exigido para suspender el acto reclamado, en relación a los efectos del auto que conoce la suspensión el artículo 139 de la Ley de Amparo, establece:

ARTÍCULO 139.- El auto en que el Juez de distrito conceda la suspensión, surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión; pero dejará de surtirlos si el agraviado no llena, dentro de los cinco días siguientes al de la notificación, los requisitos que se le hayan exigido para suspender el acto reclamado.

El auto en que se niegue la suspensión definitiva, deja expedita la jurisdicción de las autoridad responsable para ejecución del acto reclamado, aún cuando se interponga el recurso de revisión; pero si el tribunal colegiado de circuito que conozca del recurso revocare la disolución y concediere la suspensión, los efectos de ésta se retrotraerán a la fecha en que fue notificada la suspensión provisional, o lo resuelto respecto a la definitiva, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

Al respecto, creemos conveniente resaltar lo ordenado en el segundo párrafo, del artículo 139 ya citado, para el caso en el cual se niegue la suspensión del acto reclamado ..."El auto en que se niegue la suspensión definitiva, deja expedita la jurisdicción de la autoridad responsable para la ejecución del acto reclamado, aún cuando se interponga el recurso de revisión; pero si el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del Recurso, revocare la resolución y concediere

la suspensión, los efectos de ésta, se retrotraerán a la fecha en que fue notificada la suspensión provisional, a lo resuelto respecto a la definitiva, siempre que la naturaleza del acto lo permita...".



CONCLUSIONES

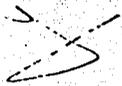
PRIMERA.- Para el efecto de que proceda la expropiación de un bien, se establece por la Ley de la materia como requisito indispensable, que la misma se base en una causa de utilidad pública y, por seguridad jurídica la Ley de Expropiación establece una serie de requisitos, para el efecto de que el gobernado goce de medios o defensas para impugnar el acto administrativo llevado a cabo por la autoridad.

SEGUNDA.- La Constitución de 1857, establecía en su artículo 27, que la propiedad de las personas no pueden ser ocupadas sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

TERCERA.- En la Constitución de 1917, que nos rige en la actualidad, se estableció en su artículo 27 párrafo segundo, que las expropiaciones, sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

CUARTA.- Según el criterio sustentado por la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia de expropiación no se concede la garantía de audiencia, por lo que ni la Ley de Expropiación que rige en Materia Federal, ni aquella que se consigna en materia local no la consagran.

QUINTA.- Considero que es conveniente que se haga una adición al artículo 27 Constitucional para que en materia expropiatoria se establezca que previamente a la declaratoria deba otorgarse la garantía de audiencia.



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

SEXTA.- La Suprema Corte en principio sostuvo el criterio de que contra los decretos de expropiación por causas de utilidad pública, no operaba la suspensión.

SÉPTIMA.- Posteriormente, nuestro más Alto Tribunal dio un viraje total y ahora establece el criterio de la procedencia de la suspensión en que se reclaman los actos provenientes de la declaratoria de expropiación, al establecer la propia Ley de la materia que ciertas causas que ella precisan motivan la suspensión, la interposición del recurso.

OCTAVA.- El gobernado ejercita sus derechos en contra del acto administrativo de expropiación a través del juicio de amparo, que es el medio de defensa para oponerse a actos arbitrarios de los decretos expropiatorios, esto viene consagrado en los artículos 103 fracción I y 107 Constitucionales, en la Ley de Amparo, que es la Ley Reglamentaria de aquellos artículos, la cual consta de dos libros, el primero que consagra el amparo de estricto derecho que rige en el procedimiento administrativo de expropiación, y el segundo, exclusivamente a la Materia Agraria; siendo en ambos casos aplicable dicha Ley por lo que concierne a la Materia Administrativa de estricto derecho y en materia agraria con la de suplencia de la queja más amplia que en derecho proceda, a favor de la clase campesina.

[Handwritten mark]

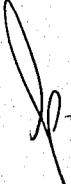
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

A).- LIBROS

- Arellano García Carlos. "El Juicio de Amparo". 3ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1997.
- _____ "Práctica Forense de Juicio de Amparo". 6ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1991.
- _____ "El Juicio de Amparo" 31ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1994.
- Bazarte Cerdán Willebaldo. "Los incidentes en el Procedimiento Civil Mexicano". 2ª Edición. Editorial Librería Carrillo Hermanos e Impresores, México 1994.
- Bidart Campos Germán J. "Los Derechos del Hombre, Filosofía, Constitucionalización, e internacionalización". Editorial Ediar Buenos Aires 1974.
- Burgoa Orihuela Ignacio. "Las Garantías Individuales". 3ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2002
- Carpizo M. Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". 4ª Edición. Editorial UNAM. México 1980.
- Castro V. Juventino. "Garantías y Amparo". 10ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1998.
- Couture Eduardo J. "Fundamentos de Derecho Procesal Civil". 56ª Edición. Editorial Labor. México 1982.
- _____ "El debido Proceso como Tutela de los Derechos Humanos, en la Ley. Revista Argentina, Tomo II. 1953.

TESIS CON
 FALLA DE CÍTRIC

- 
- Cruz Morales Carlos A. Artículos 14 y 16 Constitucionales. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1987.
 - Echandia Hernández Devis. "El Derecho Procesal como Instrumento para la Tutela de la Dignidad y Libertad Humana; en revista de Derecho Procesal Iberoamericana". 1989.
 - Fraga Gabino. "Derecho Administrativo" 34ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1996
 - Fix Zamudio Héctor. "Juicio de Amparo". 1ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1964.
 - _____ . "Función del Poder Judicial en los Sistemas Constitucionales Latinoamericanos (Ponencia Colectiva, Serie B; Estudios Comparativos, Número 121). Ed. UNAM México, 1990
 - Galsi, Bidart Adolfo. "Procesos y Garantías de Derechos Humanos en Revista de Derecho Procesal Iberoamericano".
 - Góngora Pimentel Genaro. "La Suspensión en Materia Administrativa". 6ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2001.
 - _____ y María Guadalupe Saucedo Zavala. "Compilación Alfabética de Tesis Jurisprudenciales y Aisladas". 5ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2000.
 - Lozano José María. "Estudio del Derecho Constitucional Patrio en lo relativo a los Derechos del Hombre". Ed. Porrúa, S.A., México, 1987.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Montiel y Duarte Isidro. "Estudio sobre Garantías Individuales". 5ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1991.
- Noriega C. Alfonso. "La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917". Editorial UNAM, Coordinación de Humanidades, México 1967.
- _____ "Lecciones de Amparo". 3ª Edición. Tomo II, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1991.
- P'Jors-Kunkel. "Derecho Privado Romano". 2ª Edición. Editorial Labor, S.A., Barcelona Madrid 1965.
- Padilla José R. "Garantías Individuales". 1ª Edición. Editorial Cárdenas, México 2000.
- _____ "Sinopsis de Amparo" 5ª Edición. Editorial Cárdenas, México 1999.
- Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo II, 15ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1992.
- Ramírez Fonseca Francisco. "Manual de Derecho Constitucional", Editorial P.A.C., México 1981.
- Tena Ramírez Felipe. "Leyes Fundamentales de México". 15ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1989.
- Vallarta Ignacio L. "El Juicio de Amparo y el Writ Of Habeas Corpus". 3ª Ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1980.
- Varios "El Pensamiento de México en el Derecho Constitucional", Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, Segundo Centenario, Editorial Librería de Manuel Porrúa, S.A. de C.V. México 1989

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

B).- DICCIONARIOS- ENCICLOPEDIAS

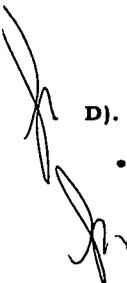
- Diccionario Enciclopédico Universal. Tomo III. Editorial Ciedsa, Barcelona (España) 1972.
- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Burgoa Orihuela Ignacio. 5ª Edición. Editorial Porrúa, S.A de C.V. México 1998.
- Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia Mexicana, Tomo I. Escriche Joaquin, tomo I, Editorial J. Balleca y Compañía, Sucesores, 2ª Edición Facsimilar. México 1992.
- Diccionario de Derecho. De Pina Vara Rafael. 27ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1999.
- Diccionario Jurídico. Garrone José Alberto. 2ª Edición. Tomo II. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires 1993.
- Diccionario de Derecho Procesal Civil. Pallares Eduardo. 10ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1997.
- Diccionario de Derecho. 17ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1991.

C). LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial ISTA, S.A. de C.V., México 2002.
- Ley de Expropiación publicada en el Diario Oficial de 25 de noviembre de 1936 y sus reformas 1993.
- Legislación Agraria 2002, Editorial Sista.
- "Ley de Amparo". Pérez Dayan Alberto. 1ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1998.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Agenda de Amparo 2002. Compendio de Leyes Reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia. 5ª Edición. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México 2001.
- Agencia Civil Federal 2001. Compendio de Leyes, Reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia. Editorial Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México 2001.



D). JURISPRUDENCIA

- IUS 2002. Jurisprudencia y Tesis Aislada 1917-Julio de 2001. Editorial Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**