



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE ~~AIDA VIRIDIANA MENESES~~
GARCIA.

FECHA: _____

FIRMA *Aida mg*

A mi madre

*Por ser el mejor ejemplo a seguir,
Por brindarme una carrera profesional y
Darme todo su amor y comprensión.*

**A los amores de mi vida
Arturo, Emillano y Aída
Natalia**

*Por hacerme feliz y por ser el
motor de mi existir y el objeto
de mi superación.*

A mi hermana Erika

Por estar siempre a mi lado apoyándome.

**A mis abuelitos, tíos y
sobrino.**

**A los licenciados Antonio Zuñiga Luna y
Miguel Ángel Gordillo Gordillo**

*Por su valiosa cooperación para la
realización de este trabajo de investigación.*

A mis maestros y compañeros

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
1.1.1. Formulación del problema	3
1.2. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	3
1.3. DELIMITACIÓN DE OBJETIVOS	4
1.3.1. Objetivo General	4
1.3.2. Objetivos Específicos	4
1.4. FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS	4
1.4.1. Enunciación de la Hipótesis	4
1.5. DETERMINACIÓN DE VARIABLES	5
1.5.1. Variable Independiente	5
1.5.2. Variable Dependiente	5
1.6. TIPO DE ESTUDIO	5

1.6.1. Investigación Documental	5
1.6.1.1. Bibliotecas públicas	5
1.6.1.2. Bibliotecas privadas	5
1.6.1.3. Bibliotecas particulares	6
1.6.2. Técnicas de Investigación Empleadas	6
1.6.2.1. Fichas Bibliográficas	6
1.6.2.2. Fichas de Trabajo	6

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PÁRRAFO SEGUNDO DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA.

2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA CONTEMPLADA EN NUESTRO ARTÍCULO 14, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA	7
2.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO SEGUNDO, DE NUESTRA CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA	12

CAPÍTULO TERCERO

LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO

3.1. LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO	24
3.1.1. Concepto en general	25
3.1.2. Elementos que integran el acto de expropiación	27
3.1.3. Leyes de Expropiación de los Estados, su análisis y comparación	33

CAPÍTULO CUARTO

LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

4.1. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	51
4.2. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y SU CLASIFICACIÓN	53
4.3. LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	57

CAPÍTULO QUINTO

LA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN

5.1. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN	62
5.2. PRINCIPALES ARGUMENTOS EXPRESADOS POR LOS MINISTROS QUE VOTARON A FAVOR DE QUE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PARA EL GOBERNADO DEBE SER POSTERIOR A LA EXPROPIACIÓN DE SUS BIENES	66
5.3. PRINCIPALES ARGUMENTOS SUSTENTADOS POR LOS MINISTROS QUE VOTARON EN CONTRA DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PARA EL GOBERNADO DEBE SER POSTERIOR A LA EXPROPIACIÓN DE SUS BIENES	69

CAPÍTULO SEXTO

TESIS JURISPRUDENCIALES SUSTENDAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO QUE TIENEN RELACIÓN CON LOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL ACTO DE EXPROPIACIÓN.

6.1.	TESIS JURISPRUDENCIALES SUSTENDAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO QUE TIENEN RELACIÓN CON LOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL ACTO DE EXPROPIACIÓN.	72
6.1.1	Causa de utilidad pública como primer elemento del acto de expropiación.	72
6.1.2	El particular afectado como segundo elemento del acto de expropiación.	77
6.1.3	El bien objeto de expropiación como tercer elemento del acto de expropiación	81
6.1.4	La autoridad expropiante como cuarto elemento del acto de expropiación	82
6.1.5	La indemnización como último elemento del acto de expropiación.	83
6.2.	TESIS JURISPRUDENCIALES SUSTENTADAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO QUE TIENEN RELACIÓN CON LA PREVIA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN.	
6.2.1	Tesis aisladas sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o Tribunales Colegiados de Circuito relacionadas con la previa garantía de audiencia en materia de expropiación en la Sexta Época del Semanario Judicial de la Federación	91

6.2.2	Tesis aisladas sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o Tribunales Colegiados de Circuito relacionadas con la previa garantía de audiencia en materia de expropiación en la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación	93
6.2.3	Tesis aisladas sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o Tribunales Colegiados de Circuito relacionadas con la previa garantía de audiencia en materia de expropiación en la Octava Época del Semanario Judicial de la Federación	98
6.2.4	Tesis aisladas sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o Tribunales Colegiados de Circuito relacionadas con la previa garantía de audiencia en materia de expropiación en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación	99
CONCLUSIONES		103
BIBLIOGRAFÍA		106
LEGISGRAFÍA		108

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo dejar en claro si la garantía de audiencia a favor del gobernado debe ser previa o posterior a la declaración de expropiación.

Con el objeto de llegar a la anterior conclusión, se estudiará la evolución histórica que ha tenido el párrafo segundo de los artículos 14 y 27 de la Constitución Política Mexicana, se analizará el concepto de expropiación y los elementos que la integran, así como también se conocerán las diversas jurisprudencias y tesis aisladas sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o Tribunales Colegiados.

El acto administrativo de expropiación es una figura jurídica que por su trascendencia en la propiedad privada del gobernado, ha sido objeto de múltiples procedimientos judiciales, razón por la cual, nuestro más alto Tribunal (Suprema Corte de Justicia de la Nación) ha sustentado la jurisprudencia de rubro ***"EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE"*** para establecer un criterio acerca del tema y evitar confusiones entre los particulares afectados al interponer determinado juicio.

El propósito de este trabajo es establecer en forma clara los motivos que tuvieron los Ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación para votar a favor de que la garantía de audiencia fuera posterior a la declaración de expropiación, así como también conocer los razonamientos que tuvieron aquéllos que votaron en contra.

Es importante para la sociedad que integra este país, conocer los derechos y las limitaciones que la Constitución y el Estado imponen en cuanto a la propiedad privada se refiere, en este caso, refiriéndonos a la expropiación, toda vez que es un derecho, como ciudadanos mexicanos, defendernos de los actos administrativos que consideramos no se encuentran apegados a derecho; por tanto, es necesario determinar el momento oportuno dentro del procedimiento para hacerlo.

Por tal motivo, esta investigación lo que persigue es dejar en claro que el momento que fija la ley de la materia para que el gobernado pueda intervenir en el procedimiento de expropiación, es una vez realizada la declaración respectiva, momento en el cual, podrá interponer el recurso que proceda, ofrecer pruebas y formular alegatos; lo que se traduce en que la garantía de audiencia contemplada en el artículo 14 de nuestra Carta Magna, si se aplica que este procedimiento, sólo que en forma posterior.

CAPÍTULO PRIMERO METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1.1 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Es necesario reformar el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional con el objeto de adicionar que en materia de expropiación no existe la previa garantía de audiencia?

1.2 JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La expropiación es un acto administrativo a través del cual el Estado priva al gobernado de un bien inmueble a través del pago de una indemnización. Por ser un acto unilateral por parte del Estado, el gobernado ha tratado de defenderse interponiendo los recursos que al efecto procedan; sin embargo, es necesario especificar el momento procesal oportuno en el que el mismo pueda intervenir, es decir, una vez que se haya realizado la declaración de expropiación respectiva.

1.3 DELIMITACIÓN DE OBJETIVOS

1.3.1. OBJETIVO GENERAL

Proponer una reforma al párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, con el objeto de adicionar que en materia de expropiación la garantía de audiencia a favor del gobernado es posterior a la declaratoria de expropiación.

1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1.3.2.1. Relatar los antecedentes históricos del párrafo segundo de los artículos 14 y 27 Constitucionales.

1.3.2.2. Determinar el concepto de expropiación y los elementos que la integran.

1.3.2.3. Comparar las diversas legislaciones estatales que en materia de expropiación existen.

1.3.2.4. Establecer la función administrativa y los elementos que integran la misma.

1.3.2.5. Especificar que en materia de expropiación la garantía de audiencia debe ser posterior a la declaración respectiva.

1.3.2.6. Conocer los criterios jurisprudenciales o tesis aisladas que han sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación o Tribunales Colegiados en relación a la expropiación y a la previa garantía de audiencia.

1.4 FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS

1.4.1. En materia de expropiación, la garantía de audiencia a favor del gobernado siempre es posterior a la declaratoria de expropiación, toda vez que el Estado debe cubrir una necesidad pública urgente y no puede oír previamente al afectado en un procedimiento administrativo.

1.5 DETERMINACIÓN DE VARIABLES

1.5.1 VARIABLE INDEPENDIENTE

En materia de expropiación, la garantía de audiencia a favor del gobernado es posterior a la declaratoria de expropiación.

1.5.2 VARIABLE DEPENDIENTE

La finalidad del acto de expropiación es cubrir una necesidad pública del Estado, a través del pago de una indemnización al particular afectado, mismo que puede interponer los medios de defensa que correspondan una vez que se haya realizado la declaración respectiva.

1.6. TIPO DE ESTUDIO

Este trabajo de investigación será de tipo documental y es respaldado a través de la revisión de la bibliografía que trata el tema.

1.6.1. INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL

1.6.1.1. BIBLIOTECAS PÚBLICAS

Nombre: Biblioteca de la Universidad Veracruzana USBI

Domicilio: S.S. Juan Pablo II esquina Boulevard Ávila Camacho.

Ubicación: Boca del Río, Veracruz.

1.6.1.2. BIBLIOTECAS PRIVADAS

Nombre: Biblioteca del Instituto de la Judicatura Federal
Extensión Veracruz.

Domicilio: S.S. Juan Pablo II sin número esquina Tiburón
Fracclonamiento Costa de Oro.

Ubicación: Boca del Río, Veracruz.

Nombre: Universidad Villa Rica.

Domicilio: Avenida Urano esquina Progreso.

Ubicación: Boca del Río, Veracruz.

1.6.1.3 BIBLIOTECAS PARTICULARES

Nombre: Aída García Franco.

Dirección: Avenida Pista número 286-2

Ubicación: Boca del Río, Veracruz.

1.6.2. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN EMPLEADAS

Para la realización de este trabajo de investigación se utilizaron fichas bibliográficas y de trabajo para la mejor comprensión y organización del contenido.

1.6.2.1 FICHAS BIBLIOGRÁFICAS

Es una técnica de investigación que nos lleva a conocer el contenido del libro que se pretende utilizar para la elaboración de determinado trabajo, la cual consta de los siguientes datos: Nombre del autor, nombre del libro, tomos, número de edición, editorial, lugar y fecha de edición y número de páginas.

1.6.2.2 FICHAS DE TRABAJO

Son aquellas que en su contenido establecen los datos necesarios para conocer determinada información de un libro, como son: El nombre del autor, del nombre del libro, el número de página o páginas de donde se sacó determinada información, el título del tema y una reseña del mismo.

CAPÍTULO SEGUNDO
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PÁRRAFO SEGUNDO DE LOS
ARTÍCULOS 14 Y 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA.

2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA CONTEMPLADA EN NUESTRO ARTÍCULO 14, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA.

Los principales antecedentes constitucionales e históricos del artículo 14 de nuestra Carta Magna de 1917, son las que a continuación se indican en orden cronológico, siendo las que sirven de base para conocer la evolución que ha sufrido dicho precepto a lo largo de nuestro tiempo.

→ PUNTO 31 DE LOS ELEMENTOS CONSTITUCIONALES ELABORADOS POR IGNACIO LÓPEZ RAYÓN EN 1811.

“Cada uno se respetará en su casa como en su asilo sagrado, y se administrará con las amplaciones, restricciones que ofrezcan las circunstancias”¹

¹ XLVI LEGISLATURA de la Cámara de Diputados, *México a través de sus Constituciones*, México, Distrito Federal, 1987, Tomo III, p. 743.

→ ARTÍCULO 244 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA, PROMULGADA EN CÁDIZ EL 19 DE MARZO DE 1812.

Esta Constitución que regía en aquella época al pueblo mexicano, contemplaba varios artículos que contenían los principios fundamentales de lo que ahora se conoce como la garantía de audiencia (artículos 172, párrafo XI y 247), sin embargo, lo más destacado acerca este tema, se encuentra en el siguiente artículo:

“ARTÍCULO 244.- Las leyes señalarán el orden y las formalidades del proceso, que serán uniformes en todos los tribunales: y ni las Cortes ni el Rey podrán dispensarlas”.²

→ ARTICULO 28 DEL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA, REALIZADO EN APATZINGAN EL 22 DE OCTUBRE DE 1814.

Este artículo, aún y cuando careció de vigencia práctica, mencionaba en su texto lo siguiente: ***“Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de ley”.³***

→ ACLARACIÓN TERCERA AL ACTA DE CASA MATA, FECHADA EL 1 DE FEBRERO DE 1823.

Este documento especificaba que los principios de igualdad, propiedad y libertad, serían respetados por los ciudadanos, sobre las personas y sus propiedades en cualquier momento, y con mayor razón en aquellos casos de peligros de convulsiones políticas.

² XLVI LEGISLATURA de la Cámara de Diputados, op. cit., nota 1, p. 743.

³ Idem.

→ ARTICULO 19 DEL ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN MEXICANA, FECHADA EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL 31 DE ENERO DE 1824.

*“Ningún hombre será juzgado, en los estados o territorios de la federación, sino por leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto por el cual se le juzgue. En consecuencia, quedan para siempre prohibidos todo juicio por comisión especial y toda ley retroactiva”.*⁴

→ ARTICULO 110 DEL PROYECTO DE REFORMAS A LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836, FECHADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL 30 DE JUNIO DE 1840.

Este precepto contempla fundamentalmente lo que se conoce como formalidades de procedimiento, al establecer que aquellas sentencias que se dicten sin apego a la ley, o faltando a los procedimientos establecidos por la misma, serán nulas y sin ningún valor, y serán penalmente responsables el Juez o los Ministros que las hayan dictado.

→ ARTICULO 11 DEL SEGUNDO PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA, SIGNADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL 2 DE NOVIEMBRE DE 1842.

“Tanto para privar, como para suspender a un ciudadano de sus derechos, se necesita declaración de autoridad competente en las formas

⁴ XLVI LEGISLATURA de la Cámara de Diputados, op. cit., nota 1, p. 744.

que prevenga la ley. Tampoco podrá ejercerlos, sin justificar la posesión de estado, con el documento que la ley establezca"⁵

→ ARTICULOS 21 Y 26 DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA, REALIZADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL 16 DE JUNIO DE 1856.

Estos artículos en su contexto, engloban aquellas características esenciales de lo que debemos conocer como garantías de audiencia y de propiedad, al expresar que *"Nadie puede ser despojado de sus propiedades, o derechos, ni proscrito, desterrado o confinado, sino por sentencia judicial, pronunciada según las formas y bajo las condiciones establecidas en las leyes del país, así como nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente, y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso, respectivamente"*.⁶

→ ARTICULO 14 SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PROMULGADA EN DICIEMBRE DE 1916, POR VENUSTIANO CARRANZA.

*"... Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones y 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..."*⁷

⁵ XLVI LEGISLATURA de la Cámara de Diputados, op. cit., nota 1, p. 746.

⁶ *Ibidem*, p. 146.

⁷ RABASA O. Emillo y Caballero Gloria, *Mexicano: Ésta es tu Constitución*, Editorial Porrúa, Edición 1997, p.63.

El texto anterior, es considerado como un derecho público individual que posee cada uno de los ciudadanos mexicanos, y se encuentra ubicado en el Capítulo I, Título Primero de nuestra Constitución Política Mexicana, bajo el rubro: "**Garantías Individuales**".

Contiene en sí mismo, derechos fundamentales como la libertad, igualdad y propiedad, y es denominado como "**garantía del debido proceso legal**"⁸, ya que toda persona tiene el derecho de ser oída por la autoridad que pretende privarla de su libertad o de sus propiedades, para el efecto de que la misma pueda defenderse con los elementos que las leyes ponga a su alcance.

Como se observa en la evolución histórica de dicho precepto constitucional, éste ha sido fruto de una larga evolución doctrinal, ya que los derechos que en sí mismo consagra han sido objeto de obras y volúmenes enteros, por lo que, desde la entrada en vigor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, éste precepto no ha sido reformado.

El segundo párrafo del artículo 14 de la mencionada Constitución Política Mexicana, contiene en sí mismo la llamada **garantía de audiencia**, dentro de los juicios, los tribunales previamente establecidos y durante las formalidades esenciales del procedimiento, ya que exige que los mismos se lleven a cabo de acuerdo con las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y es considerada la defensa más vigorosa que tienen los seres humanos frente a los actos de autoridad, ya que consiste en el derecho de ser oído y vencido en un juicio antes de sufrir la privación de un bien de nuestra propiedad.

8 RABASA O. Emilio y Caballero Gloria, op. cit., nota 7, p.108.

Ha sido materia de grandes discusiones en nuestra sociedad esta garantía de audiencia, por lo que en muchos casos se han establecido jurisprudencias por nuestra máxima institución jurisdiccional (**Suprema Corte de Justicia de la Nación**), acerca de que si el procedimiento administrativo de audiencia debe ser **previa a la afectación o posterior a ésta**. Por lo que en razón de lo anterior, existen diversas materias en las cuales no se exige la audiencia previa:

- La expulsión de extranjeros del país (artículo 33 Constitucional)
- En la expedición de leyes (contra actos del poder legislativo)
- La expropiación por causa de utilidad pública (artículo 27 Constitucional).
- La fijación de las tasas impositivas, así como el ejercicio de la facultad económica coactiva.

2.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO SEGUNDO, DE NUESTRA CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA.

Al igual que el precepto anteriormente mencionado, a lo largo de la historia este artículo en su párrafo segundo ha sufrido grandes cambios en su estructura, los cuales serán detallados a continuación:

→ ARTICULO 4 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA, PROMULGADA EN CADIZ EL 19 DE MARZO DE 1812.

Este artículo contiene el antecedente más remoto en México de lo que conocemos como "garantías sociales", al expresar lo siguiente: ***"La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los derechos legítimos de todos los individuos que la componen"***.⁹

⁹ XLVI LEGISLATURA de la Cámara de Diputados, *México a través de sus Constituciones*, México, Distrito Federal, 1987, Tomo V, p. 581.

→ ARTICULO 35 DEL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGAN EL 22 DE OCTUBRE DE 1814.

Dicho precepto establece en su texto, la denominada **garantía de propiedad**, al manifestar que: *"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"*¹⁰.

→ ARTICULO 13 DEL REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO, REALIZADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL 18 DE DICIEMBRE DE 1822.

De igual manera que lo expresado en el párrafo anterior, este artículo menciona en su texto, que *"el estado puede exigir el sacrificio de una propiedad particular para el interés común legalmente justificado; pero con la debida indemnización"*.¹¹

→ BASE PRIMERA DEL PLAN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA NACIÓN MEXICANA, FECHADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO EN 16 DE MAYO DE 1823.

Este antecedente histórico, contempla en su texto lo siguiente: *"La nación mexicana es la sociedad de todas las provincias de Anáhuac o Nueva España, que forman un todo político.*

Los ciudadanos que la componen tienen derechos y están sometidos a deberes.

¹⁰ XLVI LEGISLATURA de la Cámara de Diputados, op. cit., nota 9, p. 582.

¹¹Idem .

Sus derechos son:

*...III.- El de propiedad, que es el de consumir, donar, vender, conservar o exportar lo que sea suyo, sin mas limitaciones que las que designe la ley".*¹²

→ ARTICULO 2º DEL ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN MEXICANA, SIGNADA EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL 31 DE ENERO DE 1824.

*"La nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquiera otra potencia, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona".*¹³

→ ARTICULO 112, FRACCION III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SANCIONADA POR EL CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE EL 4 DE OCTUBRE DE 1824.

Este artículo contempla las restricciones de las facultades del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, siendo la fracción III de dicho artículo, uno de los antecedentes más importante de la expropiación, al expresar lo siguiente: *"El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno"*¹⁴

¹² XLVI LEGISLATURA de la Cámara de Diputados, op. cit., nota 9, pp. 582 y 583.

¹³ Ibidem, p. 583.

¹⁴ Ibidem, p. 584.

→ ARTICULO 2º, FRACCIÓN III DE LA PRIMERA, 45, FRACCIÓN III DE LA TERCERA; Y 18, FRACCIÓN III DE LA CUARTA DE LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA, REALIZADAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL 29 DE DICIEMBRE DE 1836.

En el artículo 2º de la Primera Ley Constitucional de la República Mexicana, establece los derechos más importantes del ciudadano mexicano, siendo el que nos interesa, el contemplado en la fracción III, que a la letra dice: *"...III.- No podrá ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando un objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesíástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrados uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, en caso de haberla.*

Dicha calificación, podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los Departamentos ante el superior tribunal respectivo.

*El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo".*¹⁵

El artículo 45, de la Ley Tercera Constitucional de la República Mexicana, en su fracción tercera expresa las prohibiciones del Congreso General, manifestando lo siguiente: *"...III.- No puede privar de su propiedad directamente ni indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesíástica o secular".*¹⁶

¹⁵ XLVI LEGISLATURA de la Cámara de Diputados, op. cit., nota 9, p. 585.

¹⁶ Idem.

Asimismo, el artículo 18, fracción III de la Cuarta Ley mencionada con anterioridad, manifiesta las prohibiciones del Presidente de la República, siendo una de las más importantes la siguiente: "**...III.- Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo 3º, artículo 2º de la primera ley constitucional**".¹⁷

→ ARTICULO 9º, FRACCIONES IX, X Y XI, DEL PROYECTO DE REFORMA A LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836, FECHADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL 30 DE JUNIO DE 1840.

Este artículo y sus respectivas fracciones, se basan en una mínima reforma al artículo 2, fracción III, de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, expresando lo siguiente:

"ARTICULO 9.- Son derechos del mexicano:

IX.- Que nadie lo pueda privar de su propiedad, ni del uso libre y aprovechamiento de ella en todo ni en parte.

X.- Que en el caso de que algún objeto de utilidad pública y común exija lo contrario, solo pueda ocuparse la propiedad, si aquella circunstancia fuere calificada por el Presidente de la República y su Consejo respecto a la capital, o por el Gobernador y Junta departamental, respecto de cada departamento, y el dueño sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, fuere indemnizado previamente a tasación de peritos nombrados por ambas partes, en los términos que disponga la ley.

XI.- Que aun en este evento puede reclamar la calificación dicha ante la Suprema Corte de Justicia, si se hiciere por el Gobierno general, o ante el tribunal superior, respectivo, si se hiciere por el Gobernador del

¹⁷ XLVI LEGISLATURA de la Cámara de Diputados, op. cit., nota 9, p. 585.

*Departamento; y que por el hecho de Interponer el reclamo, se suspendan los efectos de la resolución, hasta que se pronuncie el fallo definitivo".*¹⁸

➔ ARTICULOS 1° Y 7°, FRACCIÓN XV, DEL PRIMER PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA, REALIZADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL 25 DE AGOSTO DE 1842.

Éste precepto, al igual que los anteriores, menciona los derechos naturales del hombre sobre su propiedad, de la siguiente manera:

"ARTICULO 1°.- La Nación Mexicana, soberana y libre e independiente, no puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.

ARTICULO 7°.- La Constitución declara a todos los habitantes de la República el goce perpetuo de los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, contenidos en las disposiciones siguientes:

*"...XV.- La propiedad del individuo es inviolable; en consecuencia, a ninguna persona o corporación eclesiástica o secular que exista legalmente, puede privársele de la suya, ni turbársele en el libre uso y aprovechamiento de ella, ya consista en cosas, en acciones, en 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, el interesado será previamente indemnizado. Una ley constitucional dispondrá el modo de proceder en tales casos".*¹⁹

➔ ARTICULO 5°, FRACCIÓN V, DEL VOTO PARTICULAR DE LA MINORIA DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE DE 1842, REALIZADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL 26 DE AGOSTO DEL MISMO AÑO:

¹⁸ XLVI LEGISLATURA de la Cámara de Diputados, op. cit., nota 9, p. 585.

¹⁹ *Ibidem*, p. 586

Este precepto, encuadra dentro de los derechos que la Constitución otorga al hombre, lo siguiente: ***"...V.-Nadie puede ser privado de su propiedad ni del libre uso de ella. Cuando la utilidad común exigiera Imperiosamente la venta forzada de alguna propiedad, ésta no podrá tener lugar sino a petición del Cuerpo Legislativo y en virtud de sentencia en la capital, de la Suprema Corte, y en los Estados del Tribunal Superior: la ley fijará con claridad estos casos"***.²⁰

→ **ARTICULO 13, FRACCION XXIV, DEL SEGUNDO PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA, FECHADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL 2 DE NOVIEMBRE DE 1842.**

En este artículo, se menciona por primera vez, una ley especial que regula el procedimiento de expropiación (sobre todo en el caso de la indemnización), por lo que es considerado como el primer antecedente de lo que hoy conocemos como Ley de Expropiación, expresando en su texto lo siguiente:

"ARTICULO 13.- La Constitución reconoce en todos los hombres los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, otorgándoles en consecuencia, las siguientes garantías:

XXIV.- La propiedad queda afianzada por esta Constitución; en consecuencia, a ninguna persona ni corporación eclesiástica o secular, que exista legalmente, puede privársele de la suya, ni turbársele en el libre uso y aprovechamiento de ella, ya consista en cosas, en acciones, en derechos o en el ejercicio de alguna profesión o industria. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, el interesado será previamente

²⁰ XLVI LEGISLATURA de la Cámara de Diputados, op. cit., nota 9, p. 586.

indemnizado. Una ley constitucional dispondrá el modo de proceder en tales casos.²¹

→ ARTICULO 9º, FRACCIÓN XIII DE LAS BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA, ACORDADAS POR LA HONORABLE JUNTA LEGISLATIVA ESTABLECIDA CONFORME A LOS DECRETOS DE 19 Y 23 DE DICIEMBRE DE 1842, SANCIONADAS POR EL SUPREMO GOBIERNO PROVISIONAL CON ARREGLO A LOS MISMOS DECRETOS EL DIA 12 DE JUNIO DE 1843 Y PUBLICADAS POR EL BANDO NACIONAL EL DIA 14 DEL MISMO MES Y AÑO.

Una de las cosas más importantes de este artículo, es la desaparición de las denominaciones “corporación eclesialística o secular” del texto legislativo, lo que se considera un avance importante en la llamada separación iglesia-estado, quedando el mismo de la manera siguiente:

“ARTICULO 9º.- Son derechos de los habitantes de la República:

XIII.- 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 lo que le corresponda según las leyes, ya consista en cosas, acciones, 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 disponga la ley”.²²

²¹ XLVI LEGISLATURA de la Cámara de Diputados, op. cit., nota 9, p. 587.

²² Idem.

→ ARTICULOS 65 Y 66 DEL ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA, DADO EN EL PALACIO NACIONAL DE MÉXICO EL 15 DE MAYO DE 1856.

La principal ventaja de este estatuto, es que por primera vez se define cuales son las llamadas obras de utilidad pública y el objeto de cada una, tal como se observa en el texto de los siguientes artículos:

“ARTICULO 65.- La propiedad podrá ser ocupada en caso de exigirlo así la utilidad pública, legalmente comprobada, y mediante previa y competente indemnización.

ARTICULO 66.- Son obras de utilidad pública, las que tienen por objeto proporcionar a la nación usos o goces de beneficio común, bien sea ejecutadas por las autoridades, o por compañías o empresas particulares, autorizadas competentemente.”

Una ley especial fijará el modo de probar la utilidad de la obra, los términos en que haya de hacerse la expropiación y todos los puntos concernientes a ésta y a la indemnización”.²³

→ ARTICULO 23 DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA, FECHADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL 16 DE JUNIO DE 1856.

En su texto, este artículo mencionaba lo siguiente: ***“La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización”.***²⁴

²³ XLVI LEGISLATURA de la Cámara de Diputados, op. cit., nota 9, p.p. 588 y 589.

²⁴ Ibidem, p. 589.

→ ARTICULO 68 DEL ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO, DADO EN EL PALACIO DE CHAPULTEPEC EL 10 DE ABRIL DE 1865.

Durante el transcurso de diez años (1856 a 1865), existieron diversas leyes que regularon la propiedad de la tierra en México, sin embargo, ninguna mencionó en el texto de sus leyes a la expropiación por causa de utilidad pública, ya que el problema principal de aquella época se basó en el poder que tenía la Iglesia sobre el Estado.

Algunas de las leyes más importantes que surgieron en aquella época fueron:

- **La ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, promulgada por Ignacio Comonfort el 25 de Junio de 1856.**
- **El Proyecto de la Ley Orgánica sobre el Derecho de Propiedad, presentado por Isidoro Olvera al Congreso Constituyente de 1856.**
- **El 7 de agosto del mismo año, las Leyes de Reforma, suscritas por Benito Juárez, Melchor Ocampo y Miguel Lerdo de Tejada.**
- **El Decreto por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia.**
- **El Decreto que legitima a la Desamortización y Nacionalización de los bienes eclesiásticos, expedida por Maximiliano el 26 de febrero de 1865.**

De ahí que el 10 de abril de 1865, se expidiera el siguiente artículo: ***“La propiedad es inviolable y no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública comprobada, mediante previa y competente indemnización, y en la forma que disponen las leyes”.***²⁵

²⁵ XLVI LEGISLATURA de la Cámara de Diputados, op. cit., nota 9, p.612.

→ MENSAJE Y PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE VENUSTIANO CARRANZA, FECHADOS EN LA CIUDAD DE QUERÉTARO EL 1 DE DICIEMBRE DE 1916.

En su cuadragésimocuarto párrafo del mensaje emitido por Venustiano Carranza, expresa lo siguiente: *"El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del Gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan"*²⁶

Asimismo, en su cuadragésimoquinto párrafo de su proyecto manifiesta: *"La única reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata"*²⁷

→ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PROMULGADA POR VENUSTIANO CARRANZA, Y QUE ENTRÓ EN VIGOR EL 5 DE FEBRERO DE 1917.

ARTICULO 27.- *"... Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización..."*²⁸

²⁶ XLVI LEGISLATURA de la Cámara de Diputados, op. cit., nota 8, p.837

²⁷ Idem.

²⁸ RABASA O. Emillo y Caballero Gloria, op. cit., nota 7, p.108.

Como observamos en los antecedentes de éste artículo, los problemas en relación con la repartición de tierras en México tiene sus raíces desde nuestros antepasados, comenzando con los aztecas hasta la dominación española, ya que la tierra fue distribuida entre los conquistadores y sus descendientes.

Nuestra guerra de Independencia de 1810, además de las razones de índole político existentes en aquella época, se debió en gran parte al descontento económico de las comunidades agrarias, por lo que una vez iniciada ésta, el gobierno español dictó algunas medidas tardías para remediar la situación injusta que había creado, sobre todo en relación a las propiedades de los indígenas.

En el transcurso del siglo XIX, cuando existía la llamada época Colonial en nuestro país, quedó establecido el respeto a la propiedad de los individuos, al manifestar que: ***"nadie podía ser privado de ella sino por causa de interés público y mediante una justa indemnización"***²⁹

Debido a los logros obtenidos por nuestra Independencia de México (1810) y por nuestra Revolución Mexicana (1910), los campesinos encontraron respuestas a sus demandas en la redacción del artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, por lo que se ha afirmado que dicho precepto constituye ***"la base del constitucionalismo social mexicano"***³⁰, pionero en el mundo en este aspecto.

El artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, es creación originaria del Constituyente de 1917, ya que en la Constitución que existía con anterioridad (1857) sólo establecía tímidamente el concepto de expropiación, por lo que éste precepto fue el último en discutirse en el Congreso de Querétaro, sobre todo con el objeto de darle una mayor dimensión social a la propiedad.

²⁹ ESCUELA Libre de Derecho, *La propiedad y la Expropiación en el derecho mexicano actual*, Primera Edición, México, Distrito Federal, 1987, p. 369.

³⁰ BURGOA Orihuela Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México Distrito Federal, 1998, p.470.

CAPÍTULO TERCERO

LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO

3.1. LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO

Esta figura es considerada una de las mas importante dentro de los modos de adquirir bienes por parte del Estado en el derecho público que lo rige. Desde nuestros antepasados y hasta nuestros tiempos, es vista de esa forma, tanto en México como en otros países.

La expropiación es un medio de acción que la administración pública ha utilizado desde la época romana y durante los siglos que siguieron a la caída de éste, todo con la finalidad de poder enfrentarse al gran poderio que en esa época tenía la Iglesia.

A raíz de la revolución francesa de 1789, la expropiación es regulada como una necesaria excepción al derecho de propiedad, estableciendo que: ***“la expropiación será mediante indemnización justa, previa y en dinero”***.³¹

³¹ MARTINEZ Morales Rafael I., *Derecho Administrativo Tercer y Cuarto Curso*, Tercera Edición, México, Distrito Federal, Editorial Oxford, p. 41.

3.1.1. CONCEPTOS EN GENERAL

La expropiación etimológicamente hablando es considerada como ***“el acto por el cual se priva a una persona de su propiedad, y supone, por lo mismo, un acto de la autoridad con poder suficiente para hacer esa privación, y la falta de consentimiento del dueño que la sufre”***³²

El jurista mexicano Ignacio Burgoa, define al ***“acto autoritario de expropiación, como la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual lo adquiere”***³³

Rafael I. Martínez Morales, ha definido a la expropiación como ***“aqueel acto unilateral de la administración pública para adquirir bienes de los particulares, por causa de utilidad pública y mediante indemnización”***³⁴

Gabino Fraga, al referirse a ésta, la ha definido como ***“un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad cuando existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad”***.³⁵

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, establece como concepto de expropiación el siguiente: ***“Expropiar consiste en desposeer legalmente de una cosa a su propietario, por motivos de utilidad pública, otorgándole una indemnización justa”***.³⁶

³² Escuela Libre de Derecho, op. cit., nota 29, p. 73.

³³ BURGOA Orihuela Ignacio, op. cit., nota 30, p. 470.

³⁴ MARTÍNEZ Morales Rafael I., op.cit., nota 31, p.41.

³⁵ FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*, editorial Porrúa, México, D.F., 1963, p.p.398 y 399.

³⁶ INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo II, Editorial Porrúa, p.1389.

De los conceptos mencionados con anterioridad, se podría llegar a la conclusión de que la expropiación es aquel **acto administrativo a través del cual el Estado, como ente público, en uso de sus facultades, priva a un particular de sus bienes por causas de utilidad pública que él mismo determina, tomando como base una Ley especial, en el que se determine el monto de indemnización que se otorgue al particular que ha sido afectado.**

En muchos casos, el acto de expropiación ha sido comparado con la aplicación de impuestos a los mexicanos, por tratarse en ambos casos, de actos propios del estado cuya ejecución no requiere del consentimiento del afectado, sin embargo, la diferencia más importante que existe entre ambas figuras, se localiza en los siguientes puntos:

- a) Cuando el estado aplica un impuesto a un contribuyente, sin su consentimiento, el afectado no recibe una contraprestación especial por la parte de riqueza con la que contribuye al gasto público; sin embargo,
- b) Cuando el estado realiza un acto de expropiación, el ciudadano afectado, recibe a cambio una contraprestación o indemnización similar al valor del bien que fue desposeído.

Otra diferencia importante entre ambas figuras, consiste en que el impuesto es aplicado a todas las personas que encuadran en los supuestos previamente establecidos, mientras que la expropiación únicamente recae sobre aquella persona y bien específicamente determinado, sin afectar a los demás individuos que estén en situaciones semejantes.

3.1.2. ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL ACTO DE EXPROPIACIÓN

Los elementos que intervienen en el acto de expropiación por parte del Estado, son los siguientes:

- I).- **La causa de utilidad pública que motiva el acto.**
- II).- **El particular afectado**
- III).- **El bien expropiado**
- IV).- **La autoridad expropiante**
- V).- **La indemnización.**

I) LA UTILIDAD PÚBLICA

Es considerada el elemento esencial del acto de expropiación por parte del Estado.

Nuestra constitución no contempla una definición del concepto de utilidad pública, por lo que nuestros legisladores a través de leyes especiales y jurisprudencias, tratan de conceptualizarla para una mejor aplicación.

El licenciado Martínez Morales, considera que existe utilidad pública cuando: ***“un bien o servicio, material o cultural, común a un importante sector de la población, es considerado por el poder público, de primordial importancia protegerlo o proporcionarlo”***³⁷

Burgoa, considera que el concepto de utilidad pública tiene un carácter primordialmente económico por parte del Estado, y la define como: ***“La relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma deba aplicarse. Por lo que considera que existe utilidad pública cuando el bien satisfactor***

³⁷ MARTINEZ Morales Rafael I., op.cit., nota 31, p.42.

*colma una necesidad preexistente, para cuyo efecto se requiere que entre aquél y éste haya una cierta adecuación o idoneidad".*³⁸

La palabra utilidad es definida como la cualidad que atribuimos a una cosa para satisfacer nuestras necesidades, por lo tanto, debe entenderse que para que exista utilidad se deben reunir los siguientes elementos:

"a) Una necesidad pública que debe ser satisfecha.

b) Un objeto considerado como capaz de satisfacer esa necesidad.

*c) El posible destino en concreto del objeto a la satisfacción de la necesidad."*³⁹

Si alguno de los elementos mencionados anteriormente faltara, podría considerarse que la utilidad no es pública y por consiguiente no puede existir el acto de expropiación por parte del Estado.

La Ley de Expropiación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Noviembre de 1936, establece diversas causas o motivos que pueden ser consideradas como de **utilidad pública** por parte del Estado, siendo en mi opinión las más importantes para llevar a cabo el acto expropiatorio, las siguientes:

- a) Los **Servicios Públicos**, entre los que encontramos el transporte público, la educación, la salubridad, la luz eléctrica, etcétera, es decir, todos aquellos servicios que se consideren indispensables para la sociedad, siendo necesario satisfacerlos de manera permanente y de forma adecuada y continua por parte del Estado, a través de su Administración (Federal y Estatal).

³⁸ BURGOA Orihuela Ignacio, op.cit., nota 30, p.470.

³⁹ ESCUELA Libre de Derecho, op.cit., nota 29, p.380.

- b) Los **Caminos y Puentes**, que comprenden: las carreteras, autopistas, vías ferreas, calles, avenidas, etcétera, mismas que son necesarias para cubrir la falta de comunicación entre comunidades.
- c) Los **Parques**, es decir, los jardines, las plazas, los parques recreativos, etcétera, que fomenten la recreación entre los habitantes de una comunidad.
- d) La **Conservación de lugares históricos y artísticos**, ya que al protegerlos, se fomenta en la comunidad valores históricos y artísticos que sirven de base para la cultura popular.
- e) La **Creación de hospitales y escuelas**, o bien, aquellos bienes o servicios que sean necesarios para el bienestar común de la sociedad.

De acuerdo a lo que establece nuestra Constitución Política Mexicana, para que exista expropiación por causa de utilidad pública, se requiere que existan principalmente dos elementos fundamentales:

“→ Que se trate de una necesidad pública

→ Que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola”⁴⁰

En mérito de lo anterior, cualquier acto de expropiación que no reúna los requisitos señalados anteriormente, puede considerarse como Inconstitucional, por lo que puede debatirse mediante el **juicio de amparo indirecto**.

⁴⁰ BURGOA Orihuela Ignacio, op.cit., nota 30, p. 471.

II) EL PARTICULAR AFECTADO

Es considerado aquella persona que bajo su propiedad y posesión tiene un terreno o bien inmueble que es considerado objeto de expropiación por parte del Estado al ser catalogado causa de utilidad pública, el cual es requerido por la autoridad administrativa, previo pago de la Indemnización correspondiente.

III) EL BIEN OBJETO DE EXPROPIACIÓN

Pueden ser considerado objeto de expropiación, todos aquellos bienes muebles o inmuebles que pertenezcan a un particular, que sean considerados como fundamentales para cubrir una necesidad de utilidad pública, con excepción del dinero.

IV) LA AUTORIDAD QUE LLEVA A CABO LA EXPROPIACIÓN

Nuestra Carta Magna, en su artículo 27, no establece, la autoridad o autoridades que concretamente deberán llevar a cabo la expropiación, sino que únicamente manifiesta 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..."**⁴¹, lo que se traduce, en la facultad que tienen los Estados para señalar en las Leyes de Expropiación correspondiente a cada entidad, la autoridad administrativa que llevará a cabo la expropiación.

La **Ley Federal de Expropiación** que rige en materia local para el Distrito Federal y en materia federal para las entidades del país, otorga la facultad de

⁴¹ RABASA O. Emilio y Caballero Gloria, op.cit., nota 7, p.113.

decisión exclusivamente al **Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos**, por lo que carecen de facultad en lo que respecta a los **territorios federales**, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Gobernadores de los Estados.

Las leyes de expropiación que rigen a cada uno de los Estados, otorgan la facultad de expropiación exclusivamente a los **Gobernadores**, sin embargo, en algunas de ellas dicha facultad se otorga a los **Ayuntamientos**, lo que significa, que sólo las **"supremas autoridades administrativas"**⁴², pueden ejercerla.

Para que el acto de expropiación se lleve a cabo, el Presidente de la República, deberá redactar un **decreto** en el que exprese los motivos por los que el bien debe ser expropiado (es decir, la causa de utilidad pública).

Dicho decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, deberá ser refrendado por los Secretarios de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el Secretario de Hacienda y Crédito Público y la dependencia que directamente se encuentra involucrada en el acto de expropiación.

En el supuesto de que se desconociera el domicilio del particular afectado por causa de expropiación, el decreto por el que se afecta el bien de su propiedad, debe ser publicado por segunda ocasión en el Diario Oficial de la Federación, en tiempos variados y determinados.

V) LA INDEMNIZACIÓN CORRESPONDIENTE AL AFECTADO

A la par de la utilidad pública, la indemnización es considerada uno de los elementos más importantes de la expropiación.

⁴² ESCUELA Libre de Derecho, op.cit., nota 29, p. 104.

En la Constitución de 1857, la expropiación se determinaba en base a los principios de **"causas de utilidad pública y previa indemnización"**⁴³, sin embargo, dada la situación financiera que en aquella época se vivía en el país, el requisito de previa indemnización fue limitado, y muchas veces la autoridad actuaba al margen de la Ley, y el pago no se hacía previo a la ocupación de la propiedad privada objeto de expropiación.

El artículo 27 de la Constitución Política actual, manifiesta que: **"la expropiación procederá por causa de utilidad pública y mediante indemnización"**⁴⁴, texto del que se advierte un cambio del término **previa** por **mediante**, cambio que ha sido interpretado por la doctrina, la legislación y por diversas jurisprudencias, llegando a la conclusión de que el Congreso Constituyente de 1917, al redactar dicho artículo no pretende especificar si el pago de la indemnización es previo, simultáneo o posterior al acto expropiatorio realizado por la autoridad administrativa.

A finales del siglo XVII, se determinó que la indemnización fuera **"justa, previa y en dinero"**⁴⁵, sin embargo, dada las interpretaciones realizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de jurisprudencias, se ha establecido que la misma puede ser posterior al acto, por lo que dicho acto no puede considerarse violatorio a las garantías constitucionales.

Nuestra Carta Magna establece en el artículo 27, que: **"...El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus**

⁴³ MARTÍNEZ Morales Rafael I., op. cit., nota 31, p. 46.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Ibidem, p. 47.

contribuciones con esta base...”, por lo que atendiendo a dicho precepto, el precio que se otorgue por indemnización se basará en lo declarado o consentido por el particular ante las autoridades fiscales, siendo la **Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales**, la que auxiliándose de las instituciones bancarias, determine el monto o las bases para fijar el importe de dicha indemnización.

El plazo para pagar la indemnización por parte del Estado es de **un año**, sin embargo, en la práctica este plazo normalmente es menor, debido a las partidas presupuestales, ya que éstas son cubiertas dentro del *“ejercicio financiero en el cual se efectuó la expropiación, ya que durante el mismo debe ejercerse la partida presupuestaria de pago de indemnizaciones”*⁴⁶.

3.1.3. LEYES DE EXPROPIACIÓN DE LOS ESTADOS, SU ANÁLISIS Y COMPARACIÓN.

Las leyes de expropiación existentes en cada uno de los Estados que conforman la República Mexicana, constituyen una pluralidad de interpretaciones y conceptos que al reunirse conforman lo que hoy conocemos como la Ley Federal de Expropiación.

Conoceremos los aspectos más importantes de cada una de las leyes vigentes en los Estados, su análisis y diferencias, así como el concepto y el procedimiento de expropiación previsto por las mismas, expedidas a partir de la Constitución de 1917.

→ LEY DE EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

⁴⁶ MARTINEZ Morales Rafael I., op.cit., nota 31, p.47.

Esta ley fue promulgada el 29 de agosto de 1945, siendo en su artículo primero en donde especifica las causas de utilidad pública, señalando al Gobernador del Estado como el único facultado para realizar la declaración respectiva a través de la Secretaría de Gobierno. Contra dicha declaración, el afectado puede interponer el recurso administrativo de revocación en un plazo no mayor de quince días hábiles a partir de su notificación.

→ LEY DE EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA NORTE PUBLICADA EL 6 DE MAYO DE 2003.

Abroga a la diversa Ley de Expropiación de 28 febrero de 1954.

En su artículo cuarto establece que la expropiación es un procedimiento de derecho público, por el cual el Estado adquiere bienes de los particulares para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, mediante el pago de una indemnización.

Señala que la autoridad expropiante es el titular del Poder Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado.

Una de las características más importantes de esta ley, la encontramos en su artículo 16, donde establece que la indemnización al afectado por un acto expropiatorio puede ser en dinero, en especie o por compensación en el pago de contribuciones que debe efectuar el titular de los derechos del bien expropiado, dejando a su arbitrio la forma de pago que desee.

→ LEY DE EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.

Publicada el diecinueve de junio de 1975, esta ley tiene similitud con la diversa abrogada en 1954 del Estado de Baja California Norte, es decir, establece las causas de utilidad pública para el Estado y señala al Ejecutivo del Estado como el único encargado de realizar la declaración de utilidad pública.

→ **LEY DE EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA.**

Fue promulgada el 6 de febrero de 1957, abrogando la anterior Ley de Expropiación por causa de utilidad pública de 16 de noviembre de 1948.

Establece los mismos requisitos que las anteriores legislaciones citadas, basándose principalmente en la Ley Federal de Expropiación.

→ **LEY DE EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE COLIMA DE 4 DE SEPTIEMBRE DE 1992.**

Debido a los constantes cambios que existían en dicho estado, se decidió abrogar la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública de 13 de noviembre de 1920, por no satisfacer las necesidades de la población.

El artículo 15 del citado ordenamiento legal, establece que el procedimiento de expropiación se iniciará por:

*"a).- El **Secretario de Gobierno**, cuando se trate de expropiar bienes que será utilizados directamente por el Gobierno del Estado.*

*b).- El **Ayuntamiento**, cuando se pretendan expropiar bienes enclavados en su respectiva jurisdicción; y*

*c).- Los **organismos descentralizados o empresas de participación estatal o municipal**, cuando se traten de acciones tendientes a la consecución de su objeto.⁴⁷*

La declaración de expropiación se deberá de publicar en el Diario Oficial del Estado, y ésta tendrá que notificarse personalmente al afectado para que se apersona al procedimiento y conteste la demanda en un término máximo de cinco días.

⁴⁷ Enciclopedia Práctica Jurídica, Sistema de Cómputo modular para consulta jurídica, versión 2004.

Se fijará fecha para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos a más tardar al quinto día hábil siguiente de la notificación al afectado, ya que se deberá de dictar la resolución correspondiente al tercer día siguiente de que haya tenido verificativo la citada audiencia.

Contra dicha resolución el afectado puede interponer el recurso administrativo de revocación.

→ LEY DE EXPROPIACIÓN Y DEMÁS LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD DEL ESTADO DE CAMPECHE.

Promulgada el 14 de enero de 1981.

Considera que la expropiación es el procedimiento de derecho público por el cual el Estado, obrando unilateralmente, adquiere bienes de los particulares para el cumplimiento de un fin de utilidad pública y mediante el pago de una indemnización.

El Ejecutivo del Estado es quien realiza la declaración correspondiente a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

→ LEY DE EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS DE 10 DE JUNIO DE 1999.

Abroga a la ley de Expropiación por causa de utilidad pública de 2 de junio de 1937.

El objeto de esta ley es establecer el procedimiento para que el Estado lleve a cabo la afectación total o parcial, temporal o permanente del derecho real sobre bienes de propiedad privada, mediante indemnización y previa declaratoria del Ejecutivo del Estado.

→ LEY DE EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE DURANGO

Promulgada el 28 de mayo de 1941, esta ley abroga a la diversa de 11 de julio de 1921.

Su texto es similar a las leyes de Expropiación antes citadas, toda vez que el Congreso del Estado de Durango, se basó en la Ley Federal de Expropiación para su realización.

→ LEY DE EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO.

Esta Ley es reglamentaria de la fracción XXX del artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

En su texto establece las causas de utilidad pública y faculta al Gobernador del Estado para decretar el acuerdo expropiatorio.

En su artículo sexto determina quienes podrán solicitar la expropiación, siendo los siguientes:

"I.- Las dependencias, órganos auxiliares y fideicomisos públicos del Poder Ejecutivo.

II.- Los Ayuntamientos y sus organismos auxiliares en el ámbito de su competencia; y

*III.- Las organizaciones ciudadanas constituidas en términos de ley, a través del Ayuntamiento del municipio respectivo."*⁴⁸

La solicitud de expropiación sobre un bien mueble o inmueble, deberá presentarse ante la Secretaría General de Gobierno, misma que será tramitada a través de la Dirección Jurídica y Consultiva, quien será la encargada de recabar los dictámenes, peritajes y demás elementos que acrediten la idoneidad material

⁴⁸ Enciclopedia Práctica Jurídica, op.cit., nota 47, versión 2004.

del bien y **citara al propietario del bien a una audiencia** para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Una vez que haya sido analizado el expediente y haya sido comprobada la causa de utilidad pública y la idoneidad del bien, el Ejecutivo del Estado decretará la expropiación.

La indemnización por parte del Estado al propietario del bien afectado, podrá ser en:

"a).- Bienes de valor equivalente.

b).- Compensación en el pago de contribuciones que deba efectuar el titular de los derechos del bien expropiado, y;

c).- Concesiones para la explotación de las obras que se realicen fijándose un plazo y las condiciones respectivas en términos de ley".⁴⁹

→ LEY DE EXPROPIACIÓN, DE OCUPACIÓN TEMPORAL Y DE LIMITACIÓN DE DOMINIO PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO DE 26 DE JUNIO DE 1992.

Esta ley abroga la diversa de 21 de noviembre de 1937.

Su texto se basa en la Ley Federal de Expropiación, y por tanto tiene las mismas características de ésta, señala que la observación de la misma, su aplicación y ejecución compete al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Gobierno.

→ LEY DE EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO

Fue promulgada el 3 de octubre de 1945, y es considerada una de las Leyes de Expropiación más antigua.

⁴⁹ Enciclopedia Práctica Jurídica, op.cit., nota 47, versión 2004.

Las causas de utilidad pública y la declaratoria de expropiación son llevadas a cabo por el Ejecutivo del Estado, a través del Gobernador del Estado.

Una de las características más importantes de esta ley, la encontramos en su artículo 17, en donde manifiesta que el importe de la indemnización será cubierto por el Estado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio; sin embargo, cuando la cosa expropiada pase el patrimonio de un Municipio o de un particular, serán éstos quienes cubran su importe.

→ LEY DE EXPROPIACIÓN DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES DE PROPIEDAD PRIVADA DEL ESTADO DE JALISCO.

Esta ley entró en vigor el 3 de mayo de 1923, y la más antigua dentro su ramo.

El Ejecutivo del Estado es el encargado de llevar a cabo la declaración de utilidad pública, formado un expediente en el que obre un proyecto de la obra que se trate de llevar a cabo, la designación de la propiedad que será ocupada, expresando quiénes son los dueños o poseedores y la residencia de los mismos, o en su caso, la circunstancia de no ser conocidos, la exposición de la utilidad pública y los informes y dictámenes correspondientes.

Si el Ejecutivo del Estado declara fundada la solicitud, mandará que personalmente sean citados a una junta el promovente y el poseedor o propietario, con el objeto de que éste último manifieste lo que su derecho convenga. Si el Secretario de Gobierno, con base en dicha junta no encuentra fundada la oposición del afectado, declarará su utilidad pública y decretará la expropiación.

De lo anterior se colige, que previo al decreto de expropiación el afectado puede expresar su oposición a la misma y en caso, hasta ofrecer pruebas, mismas que deberán ser valoradas por el Ejecutivo del Estado, quien deberá determinar si se encuentra fundada o no su oposición.

→ LEY DE EXPROPIACIÓN PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.

Realizada el 15 de marzo de 1964, ésta ley abroga a la diversa de 21 de enero de 1932.

Es considerada como el antecedente más importante de la Ley Federal de Expropiación, ya que la misma fue dictada en la época en la que el General Lázaro Cárdenas era Gobernador del Estado, siendo el periodo en que ocupó el cargo de Presidente de la República, el momento en el que creó la Ley Federal de Expropiación, por lo que se considera que dicha ley se hizo con base en la Ley de Expropiación del Estado de Michoacán.

Al igual que todas las legislaciones estatales, el Gobernador del Estado, por conducto de la Secretaría General de Gobierno, es la encargada de tramitar el expediente de expropiación.

Al iniciarse el procedimiento expropiatorio, se deberá dar aviso a la Oficina Catastral respectiva y al Registro Público de la Propiedad Raíz, para que lo anoten en sus registros y no se modifique ni grave la situación jurídica del inmueble a partir de ese aviso, hasta en tanto no se dicte la resolución definitiva.

En su artículo 8 manifiesta lo siguiente: "El Ejecutivo del Estado, cuando lo juzgue conveniente antes de iniciar el procedimiento expropiatorio podrá celebrar con los presuntos afectados convenios para la fijación del precio del bien, a cuyo fin, requerirá a la Junta de Planeación y Urbanización del Estado por conducto de su presidente para que proponga el monto de la indemnización convencional. En caso de que el afectado no acepte el precio propuesto, el Ejecutivo procederá entonces como se expresa en el párrafo siguiente:

*“El precio que como indemnización a la cosa expropiada deba pagarse, se fijará por el Ejecutivo del Estado, teniendo por base la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base”.*⁵⁰

→ LEY DE EXPROPIACIÓN POR CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS DE 18 DE AGOSTO DE 1944.

Abroga a la diversa ley de 26 de noviembre de 1944.

Contiene similares características a las leyes antes mencionadas, con la diferencia de que el recurso administrativo que procede en contra de la declaratoria de expropiación, es denominado **Inconformidad**, el cual se debe presentar dentro de los diez hábiles a partir de la notificación personal al afectado ante la Procuraduría General de Justicia del Estado, quien pedirá informe al Secretario General de Gobierno.

→ LEY DE EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN DE 14 DE DICIEMBRE DE 1938.

Esta ley, al igual que las anteriores, contiene características semejantes a la Ley Federal de Expropiación, por lo tanto, cuenta con los mismos defectos y ventajas.

→ LEY DE EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA

Realizada el 30 de diciembre de 1950, ésta ley abroga a la diversa de 20 de diciembre de 1937; y al igual que la mayoría, posee similitudes con la Ley Federal de Expropiación.

⁵⁰ Enciclopedia Práctica Jurídica, op.cit., nota 47, versión 2004.

En su texto, compuesto de veinte artículos se advierte que el procedimiento de expropiación es idéntico a los ya mencionados, toda vez que considera al Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Gobierno el único facultado para llevar a cabo la declaración de expropiación, además de que establece las causas de utilidad pública y el procedimiento de indemnización.

→ **LEY DE EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA DE 31 DE OCTUBRE DE 1975.**

Abroga a la diversa de 14 de enero de 1920.

Señala que las autoridades facultadas para llevar a cabo la declaración de expropiación son **el Ejecutivo del Estado, el Ayuntamiento del Municipio o el Consejo Municipal** dentro de cuya jurisdicción se encuentre la causa de utilidad pública, a través del Secretario General de Gobierno y Síndico del Ayuntamiento, respectivamente.

→ **LEY DE EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO DE 22 DE NOVIEMBRE DE 1978.**

Como todas las anteriores leyes de expropiación, establece las causas de utilidad pública, siendo una de las características más importantes la que se observa en su artículo tercero, cuando dice: *"El Ejecutivo del Estado por sí, a pedimento del H. Congreso del Estado, del Municipio o de algún particular, previo estudio del caso, hará la declaración de utilidad pública, o decretará la expropiación, la ocupación temporal o definitiva, total o parcial, o de la simple limitación de derechos de dominio para beneficio del Estado o de un Municipio, de la colectividad, de una clase en particular y la anotación preventiva en el Registro Público de la Propiedad"*⁵¹

⁵¹ Enciclopedia Práctica Jurídica, op.cit., nota 47, versión 2004.

A diferencia de las citadas leyes de la materia, en este caso, el Estado de Quintana Roo le da intervención al Congreso del Estado para llevar a cabo la declaración de utilidad pública o el decreto de expropiación, por tanto, intervienen en el proceso tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo del Estado.

→ LEY DE EXPROPIACIÓN, OCUPACIÓN TEMPORAL Y LIMITACIÓN DEL DOMINIO POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ DE 11 DE JULIO DE 1996.

Aboga la diversa ley de 6 de noviembre de 1992.

A diferencia de la ley antes citada, en su artículo segundo establece que: *"Es atribución exclusiva del Ejecutivo del Estado emitir por sí o a solicitud de los titulares de sus dependencias y entidades; de los Ayuntamientos y sus entidades, a través de sus respectivos Presidentes Municipales, la declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación del dominio por causa de utilidad pública"* ⁵²; por tanto, en el proceso de expropiación únicamente interviene el Poder Ejecutivo a través del Gobernador del Estado.

Establece en su artículo cuarto que la expropiación es *"la substitución de la propiedad de un bien mueble o inmueble que hace el Estado por causa de utilidad pública, mediante el pago de la indemnización correspondiente"* ⁵³

Esta ley, al igual que la de los Estados de Baja California Norte (2003) y de Colima (1992) y Tamaulipas (1992), son de reciente creación, por tanto, en su texto se advierte gran diferencia en razón de las otras, toda vez que son más completas y se apegan más a la realidad del país.

⁵² Enciclopedia Práctica Jurídica, op.cit., nota 47, versión 2004.

⁵³ Ídem

La ley aplicada supletoriamente para el procedimiento de expropiación es el Código Civil del Estado.

→ LEY DE EXPROPIACIÓN REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 154 REFORMADO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SINALOA.

Esta ley expedida el 29 de enero de 1937, establece como autoridades autorizadas para realizar el procedimiento de expropiación al **Estado y a los Municipios**, sólo por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

No contempla un procedimiento previo a la declaración de expropiación, sin embargo los expropiados, cuenta con el recurso de revocación que podrán interponer dentro de los diez días siguientes al decreto de expropiación.

En ningún artículo de esta ley se contemplan las causas de utilidad pública, ya que éstas se encuentran consignadas en el artículo 154 de la Constitución Política del Estado.

→ LEY DE EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE SONORA DE 12 DE JULIO DE 1972.

Abrogó a la ley de 15 de diciembre de 1946.

Contiene el mismo procedimiento y señala las mismas autoridades para llevar a cabo el acto de expropiación que las leyes anteriormente citadas, por tanto, es innecesario detallarlas.

→ LEY DE EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO.

Realizada el 20 de mayo de 1948, ésta ley abroga a la diversa de 30 de mayo de 1945.

El contenido de esta ley, es notoriamente diferente a las demás, tal como se advierte de su artículo segundo, que dice: *"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites territoriales del Estado, corresponde originariamente a la Nación; y ésta, por virtud de la soberanía, de acuerdo con sus propias leyes, y por conducto de sus órganos de Gobierno, de la Federación y del Estado, según su respectiva competencia, ha tenido y tiene derecho de transmitir porciones de ella a los particulares, para constituir la propiedad privada, y el revertirlas al dominio del poder público, por causa de utilidad pública y mediante Justa Indemnización"*⁵⁴

De lo anterior, podemos advertir que el Congreso del Estado de Tabasco, tomó como base para el contenido de ese artículo el primer párrafo del artículo 27 constitucional que dice que: *"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada..."*⁵⁵

Asimismo, esta ley en su artículo tercero establece que el Estado en asuntos de su competencia, puede ejercitar la facultad de revertir o de limitar la propiedad privada, por alguno de los modos siguientes:

- a).- Por **expropiación**.
- b).- Por limitación, modificación o regulación de los derechos a gozar y de disponer.
- c).- Por Imposición de normas de conservación.

Ahora bien, una de las características más importantes que encontramos en la Ley de Expropiación del Estado de Tabasco, se encuentra en su artículo octavo que a la letra dice:

⁵⁴ Enciclopedia Práctica Jurídica, op.cit., nota 47, versión 2004.

⁵⁵ RABASA O. Emillo y Caballero Gloria, op. cit., nota 7, p. 108.

“...El expediente administrativo puede iniciarse de oficio o a solicitud del Ayuntamiento o Entidad u organismo interesado especialmente; y en él se recogerán instructivamente cuantos datos e informes se estimen convenientes, y entre ellos, la constancia del valor fiscal; para resolver sobre su procedencia en definitiva.

*También se oirá a los propietarios afectados o a sus representantes, para que, si lo estiman conveniente, **expongan por escrito su conformidad u oposición, razonando ésta y apoyándola en las primeras que tiendan a demostrar no ser necesaria la afectación de sus bienes en el caso de que se trata, o sobre el aumento de valor de los bienes, posterior a la última calificación fiscal...**”⁵⁶*

Del párrafo anterior se advierte que se concede al propietario del bien afectado la previa garantía de audiencia, ya que permite la posibilidad de manifestar su conformidad o su inconformidad con el acto expropiatorio antes de que el Ejecutivo del Estado realice la declaración respectiva.

→ LEY DE EXPROPIACIÓN, OCUPACIÓN TEMPORAL O LIMITACIÓN DE DOMINIO PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS DE 5 DE ABRIL DE 1992.

Esta ley abroga a la diversa de 9 de junio de 1937.

La diferencia más notoria que encontramos en esta ley, radica en que la autoridad administrativa encargada de tramitar el expediente de expropiación es la **Secretaría de Asentamientos Humanos, Obras y Servicios Públicos y de Servicios Administrativos.**

→ LEY DE EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE TLAXCALA.

⁵⁶ Enciclopedia Práctica Jurídica, op.cit., nota 47, versión 2004.

Realizada el 24 de junio de 1977, ésta ley abroga a la diversa de 25 de febrero de 1976.

Esta ley considera causa de utilidad pública *"preservar el interés común, resolver un problema colectivo o procurar cualquier beneficio social"*⁵⁷, siendo el Gobernador del Estado el encargado de determinarla, a través del decreto de expropiación.

→ LEY DE EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ.

La primera ley del Estado de Veracruz, entró en vigor el 14 de julio de 1930, y fue modificada y adicionada el 4 de julio de 1932, misma que también fue abrogada por la ley de 1970, la cual debido a los cambios existentes en la comunidad, también fue abrogada por la del 8 de octubre de 1987, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial del Estado número 121, en los tiempos en que gobernaba el Estado Fernando Gutiérrez Barrios.

Una característica importante de la Ley de Expropiación de 1932, la encontramos en la **previa audiencia** que se le daba a los afectados por un decreto antes de la declaración de expropiación, misma que podía ser solicitada por el Gobierno del Estado, los Ayuntamientos y en su caso por el propio Gobernador del Estado.

Sin embargo, en la Ley de Expropiación que rige actualmente en la localidad (1987), **no** se contempla dicho beneficio para los ciudadanos afectados por un decreto de expropiación.

Se consideran causas de utilidad pública:

"I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.

⁵⁷ Enciclopedia Práctica Jurídica, op.cit., nota 47, versión 2004.

II.- *La apertura, prolongación, ampliación y alineamiento de arterias de circulación de cualquier naturaleza, bulevares, malecones, construcción de calzadas, puentes, caminos, pasos a desnivel, libramientos y túneles para facilitar el tránsito.*

III.- *La creación, ampliación, saneamiento y mejoramiento parcial o total de centros de población.*

IV.- *La construcción de cementerios, hospitales, oficinas públicas, escuelas, bibliotecas, parques, jardines, campos deportivos e instalaciones para fomentar la cultura.*

V.- *La creación, fomento y conservación de una empresa de Interés social, para beneficio de la colectividad.*

VI.- *La conservación de los lugares de belleza panorámica, de antigüedades y objetos de arte, de los edificios de interés histórico conforme a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.*

VII.- *El fomento y desarrollo de la pequeña propiedad.*

VIII.- *El abastecimiento y distribución de medicamentos, víveres o artículos de consumo necesarios en caso de siniestros, epidemias, plagas, incendios o cualquier otra calamidad pública.*

IX.- *Crear y conservar el ámbito de reserva territorial para el crecimiento ordenado de las poblaciones en general, así como todo lo referente a la regularización de asentamientos humanos y desarrollo urbano, conforme a las Leyes y Reglamentos de estas materias.*

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 o bien cuando por cualquier medio se ataque el equilibrio ecológico del medio ambiente.*

XI.- *Las medidas necesarias para evitar perjuicio a la colectividad por la suspensión de un servicio público concesionado.*

*XII.- Los demás casos previstos por las leyes especiales.*⁵⁸

El encargado de realizar la declaratoria de expropiación es el Ejecutivo del estado, una vez que se hayan cumplido con los trámites necesarios y satisfechos los requisitos que se establecen en el artículo 3, incisos a) y b), que a la letra dicen:

“a).- Recabar toda la información y documentación tendentes a comprobar y, en su caso, a determinar la existencia de alguna o algunas de las causas que las leyes consideren de utilidad pública y poner el expediente, a la disposición del Presidente Municipal respectivo y del Colegio de Notarios, para que en un plazo de diez días hábiles a partir de la fecha en que reciban la comunicación de la solicitud, emitan su opinión sobre si han sido satisfechos los requisitos legales.

b).- Tramitar el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio en el que se demuestre que la autoridad administrativa verificó la existencia concreta de una necesidad general o de un requerimiento social, que exige la satisfacción del interés colectivo y que dicha autoridad, además, identificó los bienes que por sus características o cualidades deben ser objeto de cualesquiera de las afectaciones previstas para ser destinados al fin que se persigue, explicando así razonadamente la necesidad de privar a determinada persona de sus bienes para afectarlos a un destino distinto”⁵⁹

El decreto de expropiación se publicará en la Gaceta Oficial del Estado, y deberá ser notificado personalmente a las partes, y contra el mismo, el afectado tiene derecho a imponer el recurso administrativo de **revocación** (dentro del término de quince días hábiles) ante el Gobernador del Estado.

⁵⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Red Jurídica Nacional, Leyes Estatales, actualizada año 2003.

⁵⁹ Idem.

Cuando los bienes que originaron una declaración de expropiación no fueran destinados al fin que dio causa la misma dentro del plazo de **tres años**, el propietario afectado podrá ejercitar la reversión del bien de que se trate, y en esos casos, el importe de la indemnización recibido será conservado por el mismo y no estará obligado a restituirlo.

El precio que será señalado como indemnización, será la cantidad que como valor catastral del bien esté fijado en los Registros de la Oficina del Departamento de Catastro o sus delegaciones, mismo que se pagará de inmediato y nunca excederá de **un año**.

La autoridad facultada para tramitar el expediente de expropiación es la Secretaría de Desarrollo Urbano, por conducto del Director General de Patrimonio del Estado.

→ LEY DE EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE YUCATÁN DE 11 DE OCTUBRE DE 1938.

Abroga a la diversa Ley de 5 de enero de 1923.

La expropiación por causa de utilidad pública puede ser decretada a favor del Estado, de los Ayuntamientos, de las organizaciones obreras o campesinas, de las empresas que traten de implantar mejoras, servicios públicos o cualquiera otra obra que redunde en bien general.

CAPÍTULO CUATRO

LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

4.1. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA .

Sin duda, es de gran importancia para sustentar lo expresado en esta tesis, analizar las atribuciones que posee el Estado en ejercicio de sus funciones, así como los actos que realiza la misma, que traen como consecuencia una afectación a las propiedades de los particulares.

La actividad que realiza el Estado, está constituida por ***“el conjunto de actos, operaciones y tareas que conforme a la legislación positiva debe ejecutar para la realización de sus fines”***⁶⁰

Las atribuciones que el Estado ha desarrollado a lo largo de nuestra historia, se pueden dividir principalmente en tres etapas:

→ En la **primera etapa** el Estado se encontraba limitado en cuanto a sus fines y atribuciones, ya que únicamente se limitaba al mantenimiento y a la

⁶⁰ FRAGA Gabino, op. cit., nota 35, p. 3.

protección del Estado como tal, lo que significaba, actuando como "policía" de los intereses de la sociedad, lo que lo obligaba a abstenerse de intervenir en la esfera de acción de los particulares más allá del límite necesario para el mantenimiento del orden social, motivo por el cual, en esta primera etapa el Estado es denominado "**Estado Gendarme**"⁶¹

→ En la **segunda etapa**, el Estado adquiere un mayor grado de desenvolvimiento, debido al aumento de población, a los avances técnicos, y otros variados factores, lo que se reflejaba en una mayor intervención en las actividades económicas, todo con la finalidad principal de satisfacer las necesidades de la comunidad, a través de la prestación de servicios públicos.

→ Finalmente, en la **tercera etapa**, el Estado pasa de ser un estado gendarme a un "**Estado Social de Derecho**"⁶², ya que su prioridad consistía en la libertad de los individuos con las exigencias de la seguridad social, es decir, pretendía mantener un equilibrio entre las necesidades del individuo y las necesidades de la seguridad social.

Las funciones del Estado, son aquellos medios a través de los cuales el mismo se vale para ejercitar sus atribuciones, de tal manera que una **función administrativa o del Estado** es definida por los teóricos del derecho como: "**el sistema o medio que utiliza el poder público para cumplir con sus atribuciones o realizar sus cometidos, destinados al logro de sus fines**"⁶³

⁶¹ FRAGA Gabino, op. cit., nota 35, p.3.

⁶² Idem, p. 5.

⁶³ MARTINEZ Morales Rafael I, Diccionario Jurídicos Temáticos, Derecho Administrativo, Volumen 3, Editorial Harla, p. 124.

De igual manera, el jurista mexicano Gabino Fraga, define a la función administrativa como: ***“aquella que realiza el Estado bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinen situaciones jurídicas para casos individuales”***.⁶⁴

4.2. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y SU CLASIFICACIÓN

Es imposible llegar a una sola concepción de lo que es un acto administrativo, ya que en nuestro mundo jurídico existe una gran variedad de conceptos y definiciones sobre éste, cada autor pretendiendo innovar sobre otro, lo que casi nunca se logra, ya que al analizar cada uno de los conceptos encontramos los mismos elementos y las mismas características, siendo la única diferencia la redacción del concepto.

Sin embargo, antes de entrar a analizar el concepto de acto administrativo, es necesario recordar lo que se conoce como acto jurídico, siendo éste ***“la acción lícita del hombre encaminada a la creación, transmisión, modificación o extinción de obligaciones y derechos de manera unilateral o bilateral”***⁶⁵

Así las cosas, procederemos a analizar las diferentes acepciones del concepto de acto administrativo, brindadas por los más reconocidos juristas de nuestro país, lo anterior, con la finalidad de llegar a una conclusión que nos permita entender el acto administrativo que realiza el Estado, mismo que muchas veces se refleja en un acto administrativo de expropiación.

El catedrático mexicano Miguel Acosta Romero, define al acto administrativo como ***“aquella manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en***

⁶⁴ FRAGA Gabino, op. cit., nota 35, p.3.

⁶⁵ PÉREZ de León Enrique, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, D.F., p. 189.

ejercicio de la potestad pública, crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”⁶⁶

El doctor Serna Rojas, lo define como ***“aquel que tiene por objeto crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva, cuyo fin es la satisfacción de intereses generales”***⁶⁷

Asimismo, Ricardo Fernández de Velasco, define al acto administrativo como: ***“Toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas”***⁶⁸

Manuel M. Díez, ha definido al acto administrativo como aquella ***“declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa”***⁶⁹

De las definiciones mencionadas con anterioridad, se llega a la conclusión de que contienen los mismos elementos y características del concepto “acto administrativo”, por lo que analizando las mismas, arribo a la siguiente definición: acto administrativo es ***aquella declaración unilateral de la administración pública (ya sea federal o local), que produce consecuencias de hecho y de derecho frente a los particulares.***

⁶⁶ PÉREZ de León Enrique, op. cit., nota 62, p. 190.

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ MARTINEZ Morales Rafael I., op. cit., nota 60, p. 3.

⁶⁹ Idem.

Considerado como uno de los juristas más importantes en nuestro país, Gabino Fraga es el único que en mi opinión brinda una clasificación completa de los actos administrativos, misma que mencionaré en cuanto a los actos administrativos de expropiación se refiere.

Los criterios que en base a la expropiación son utilizados por Fraga para la clasificación de los actos administrativos, son los siguientes:

“ a) Por la naturaleza misma de los actos administrativos, se clasifican en:

- Actos Materiales
- **Actos Jurídicos.** ⁷⁰

“ b) Por las voluntades que intervienen en la formación del acto, se dividen en:

- Actos constituidos por voluntad única o simples
- **Actos formados por el concurso de voluntades.** ⁷¹

“ c) Por la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, se subdivide en:

- **Acto obligatorio, reglado o vinculado** ⁷², definiéndose éste, como el acto que constituye la mera ejecución de la ley, ya que determina exactamente la autoridad competente para actuar, determinando cómo y cuando debe de hacerlo.

Esta subdivisión es de importancia para determinar el acto administrativo de expropiación, toda vez que para la realización del mismo es necesario que exista una ley expresa que la determine, en donde se establezcan los procedimientos y

⁷⁰ FRAGA Gabino, op. cit., nota 35, p. 244.

⁷¹ Idem.

⁷² Idem.

las formalidades que se requiere, mismos que deberán ser cumplidas para que dicho acto sea considerado como lícito.

“ d) Por el radio de acción de los actos administrativos, éstos se clasifican en:

- Actos internos
- **Actos externos**⁷³

“ e) Por la finalidad de los mismos, éstos se dividen en:

- **Actos preliminares y de procedimiento** “⁷⁴, es decir, aquel conjunto de actividades que realiza el estado, y que son necesarios para realizar eficientemente sus funciones, los cuales en determinadas ocasiones pueden dañar seriamente a los particulares. (En este caso, la investigación **previa** que se realiza antes de la declaración de expropiación).
- **“Actos de ejecución”**⁷⁵, que se constituyen por aquellas resoluciones y decisiones administrativas, que se dictan cuando el gobernado no se allana voluntariamente a las disposiciones dictadas por el Estado.

En materia de expropiación, este acto administrativo de ejecución por parte del Estado, lo encontramos cuando las partes realizan una junta de avenencia para lograr la conciliación de intereses en relación al monto de la indemnización por concepto de expropiación. Mismo que al no ser respetado por el gobernado, trae como consecuencia, que la autoridad realce un **acto de ejecución**, consignando el precio pactado con anterioridad ante una autoridad judicial, lo que se traduce en una resolución administrativa.

⁷³ FRAGA Gabino, op. cit., nota 35, p. 247.

⁷⁴ Ibidem, p. 248.

⁷⁵ Ibidem, p.248.

“**Por razón de su contenido**, los actos administrativos se pueden clasificar de la siguientes manera:

- 1) Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.
- 2) **Actos directamente destinados a limitar la esfera jurídica de los particulares.**⁷⁶

Dentro de los actos administrativos que se encuentran en el inciso marcado con el número 2), encontramos las **órdenes administrativas**, que son aquellas que “**Imponen a los particulares una obligación de dar o hacer o de no hacer**”⁷⁷, llamándose según el caso mandatos o prohibiciones.

Como se observa de la explicación anterior, la declaración de expropiación le impone al particular la **obligación** de entregar el bien de su propiedad al Estado, con el objeto de satisfacer una necesidad de orden público, obteniendo como único beneficio el previo el pago de su indemnización.

4.3. LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Un elemento es considerado aquella parte integrante de una cosa, lo que significa, que para la realización de un acto administrativo por parte de la autoridad, se requiere que existan ciertos requisitos que determinen la validez y la eficacia de los mismos.

Existen gran variedad de autores en materia administrativa, que han tratado de especificar los elementos esenciales que debe contener un acto administrativo, por lo que analizándolos de manera general, se llega a la conclusión de que los más importantes son los siguientes:

⁷⁶ FRAGA Gablino, op. cit., nota 35, p.247.

⁷⁷ Idem.

→ EL SUJETO

“Es el órgano de la administración pública que en ejercicio de la función administrativa, externa de manera unilateral la voluntad estatal produciendo consecuencias jurídicas subjetivas”⁷⁸.

Este sujeto (órgano de la administración pública) debe tener aptitud legal para realizar actos administrativos, es decir, debe estar facultado legalmente para tomar y externar decisiones, lo que significa, que dicho sujeto deberá ser siempre **un órgano administrativo competente**, el que actuará por medio de funcionarios o empleados que estén autorizados para ello.

En el caso del acto administrativo de la expropiación, el sujeto que la lleva a cabo, es aquel que determinen las Leyes de Expropiación de cada uno de los Estados o en su caso la Ley de Expropiación en Materia Federal, por lo que dentro de dichos sujetos podrían considerarse al **Presidente de la República Mexicana, al Gobernador de cada uno de los Estados, al Presidente Municipal, al Congreso de los Estados o en su caso al Congreso de la Unión.**

→ LA MANIFESTACIÓN EXTERNA DE LA VOLUNTAD

Considerada ésta como *“la expresión de una decisión del órgano administrativo, pronunciada en cualquier sentido, que provoca consecuencias de derecho de tipo subjetivo”⁷⁹*

Esta voluntad de carácter unilateral, debe realizarse de manera lícita, sin vicios ni errores, para evitar futuras consecuencias jurídicas que traigan como resultado la revocación del acto administrativo realizado por la autoridad.

⁷⁸ MARTINEZ Morales Rafael I., op. cit., nota 60, p. 85.

⁷⁹ MARTINEZ Morales Rafael I., op. cit., nota 60, p. 85.

En materia de expropiación, la manifestación externa de la voluntad por parte de la autoridad, la encontramos en la llamada **declaración de expropiación**, acto que tiene como finalidad afectar la esfera particular del gobernado sujeto a la misma.

La declaración de expropiación, se debe encontrar debidamente fundada y motivada, y se deben expresar en la misma, la causa o causas de utilidad pública que llevaron a considerar al bien mueble o inmueble propiedad del gobernado, como necesario para la sociedad.

→ EL OBJETO

“Es aquello que persigue la administración al emitir un acto, es decir, crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones subjetivas de derecho, con miras a satisfacer el interés de la colectividad”⁸⁰

El objeto es considerado como el contenido del acto administrativo, siendo éste ***“determinado o determinable, posible y lícito”***.⁸¹

En relación con nuestro tema, el objeto de la expropiación se basa en la **obtención forzosa de un bien para satisfacer de manera inmediata una causa de utilidad pública**, lo que significa que nos encontramos con un objeto **determinado**, al tener debidamente señalado el bien que cubrirá las necesidades específicas, **posible**, debido a la existencia del mismo y **lícito** por la existencia de un procedimiento que se debe llevar a cabo para la obtención de dicho bien.

→ EL MOTIVO

Es el antecedente que provoca un acto administrativo, es decir, son las consideraciones de hecho y de derecho, que toma en cuenta el órgano emisor, para realizar un acto administrativo.

⁸⁰ MARTINEZ Morales Rafael I., op. cit., nota 60, p. 85.

⁸¹ Ídem.

La explicación anterior, determina que en materia de expropiación, el **único** motivo para llevar a cabo dicho acto, lo encontramos en la **satisfacción de una necesidad pública** a través de bienes propiedad del gobernado.

→ LA FINALIDAD

Es considerada como "**el elemento teleológico del acto administrativo, consistente en el propósito o meta que el órgano emisor persigue en su actuar**"⁸²

De conformidad con lo expresado anteriormente, la doctrina a determinado diversas reglas en relación la finalidad de los actos administrativos, siendo las siguientes:

- a) Se debe perseguir un fin general
- b) La finalidad del acto administrativo no debe ir en contra de lo que establece la ley.
- c) El agente que lleve a cabo el acto administrativo debe tener competencia para realizar el mismo.
- d) Y el acto administrativo se debe realizar en base a los medios previamente establecidos por la ley que se aplique a cada caso.

Por lo que, de acuerdo a los requisitos que deben contener la finalidad de los actos administrativos, encontramos, que el acto administrativo de expropiación, tiene como finalidad **el bienestar general de la sociedad**, a través de la utilización de los procedimientos debidamente especificados por las leyes de expropiación estatales o en su caso la ley de expropiación federal, siendo las personas que lo realizan agentes debidamente competentes que basan sus acciones en medios establecidos por la ley.

⁸² MARTÍNEZ Morales Rafael I., op. cit., nota 60, p.86.

→ LA FORMA

"Es la manera como se exterioriza o expresa la voluntad del órgano administrativo".⁸³

Generalmente se realiza por escrito, pero existen determinadas situaciones en donde la manifestación de la voluntad se realice oralmente.

En materia de expropiación, la forma utilizada por la autoridad que llevará a cabo la misma, es siempre por escrito, mediante la **declaración de expropiación** publicada en el Diario Oficial de la Federación o en su caso en la Gaceta del Estado.

⁸³ MARTINEZ, Morales Rafael I., op. cit., nota 60, p. 86.

CAPÍTULO QUINTO

LA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN

5.1. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN

De acuerdo con lo planteado en los capítulos anteriores, en nuestro país, además de la Ley Federal de Expropiación, existen diversas leyes estatales que rigen la misma, de conformidad con lo que establece el artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, en materia de expropiación.

El artículo 27 constitucional en su párrafo segundo, establece que *"... Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización..."*⁸⁴, así como *"... las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido*

⁸⁴ RABASA O. Emilio y Caballero Gloria, op. cit., nota 7, p. 108.

*manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".*⁸⁵

Como se observa de las transcripciones anteriores, la expropiación se encuentra regulada en dicho precepto constitucional, encontrando su procedimiento debidamente especificado en las leyes que para tal efecto expidan los estados.

El objetivo primordial de esta tesis, consiste en definir, **si en materia de expropiación debe existir la previa garantía de audiencia, o si la misma debe de ser posterior**, por lo que analizaremos las diferentes posturas planteadas por los Ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objeto de formarnos un criterio acerca del tema.

La discusión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acerca de que si la garantía de audiencia en materia de expropiación, debe ser previa o posterior, nace con la interposición del juicio de amparo número 21/94 del índice del Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, a quien por razón de turno le tocó conocer, promovido por la parte quejosa **Inmuebles Pridl, Sociedad Anónima, por conducto de su apoderada legal Concepción Prieto Díaz de Fernández**, en contra de las autoridades responsables **H. Congreso de la Unión** a quien se le reclamaba la expedición de la Ley de Expropiación, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; **Presidente de la República Mexicana**,

⁸⁵ RABASA O. Emilio y Caballero Gloria, op. cit., nota 7, p.p. 113 y 114.

por la promulgación de dichas leyes y su aplicación, al **Secretario de Gobernación, Secretario de Hacienda y Crédito Público, Secretario de Desarrollo Social y Jefe del Departamento del Distrito Federal** por su refrendo en la citadas leyes, **Secretario General de Desarrollo Social del Departamento del Distrito Federal, Director General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Departamento del Distrito Federal, Director General de Regularización Territorial del Distrito Federal, Delegado del Departamento del Distrito Federal, Director del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal**, por el cumplimiento y aplicación del Decreto de veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y tres, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintiséis del mismo mes y año, por el que se declaró de utilidad pública la regularización de la tenencia de la tierra en la colonia José López Portillo, ubicada en la Delegación Iztapalapa del Distrito Federal, expropiando a favor del departamento del Distrito Federal 685,059.37 metros cuadrados de terrenos comprendidos dentro del polígono que el propio decreto prescribe.

Mediante proveído de fecha veinticinco de enero de mil novecientos noventa y cuatro, el Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa, con residencia en México, Distrito Federal, admitió a trámite la demanda de garantías, notificando a las autoridades responsables la Interposición del Juicio de amparo, y emplazando a la parte tercera perjudicada Colonia López Portillo, Asociación Civil, misma que por acuerdo del dieciséis de mayo de mil novecientos noventa y cuatro a solicitud del Jefe del Departamento del Distrito Federal, se tuvo con dicho carácter.

El Juez citado, dictó sentencia el treinta de junio del mismo año, la cual se terminó de engrosar el once de agosto, teniendo como puntos resolutivos los siguientes: ***"Primero.- Se sobresee por los actos que se reclaman al Secretario de Hacienda y Crédito Público, al Jefe del Departamento del***

Distrto Federal, al Secretario General de Desarrollo Social, al Director de Regularización Territorial y al Delegado de Iztapalapa, los tres últimos dependientes del propio Departamento del Distrito Federal, por los actos que se precisan en el considerando primero.= Segundo.- Con la salvedad anterior, la Justicia de la Unión no ampara ni protege a Inmuebles Pridl, Sociedad Anónima".⁸⁶

Inconforme con dicha resolución, la empresa quejosa por conducto de sus apoderados, interpuso recurso de revisión en contra de dicha sentencia, mismo que fue admitido por el **Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, el veintisiete de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro, formándose el amparo en revisión 1565/94, cuyo Ministro ponente fue el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón, en auxilio de su Secretaria de Estudio y Cuenta María Estela Ferrer Mac Gregor Polsot.

La parte quejosa señaló como garantías Individuales violadas, las consagradas en los artículos 1, 13, 14, 16, 22 y 27 de la Constitución Política Mexicana, expresando diversos conceptos de violación.

Al analizar dichos conceptos de violación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en los artículos 90 y 91 de la Ley de Amparo, resolvió lo siguiente: "**PRIMERO.- En la materia de competencia de este Tribunal Pleno, se confirma la sentencia recurrida.= SEGUNDO.- Se sobreesee en el juicio en los términos del primer punto resolutivo de la sentencia recurrida.= TERCERO.- La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Inmuebles Pridl, Sociedad Anónima, contra los actos que reclama del Congreso de la Unión, presidente de la República y secretario de Gobernación, consistentes en la**

⁸⁶ SUPREMA Corte de Justicia de la Nación, Serie de Debates del Pleno, México, Distrito Federal, 1999, p.104.

expedición, promulgación y refrendo de la Ley de Expropiación, de la Ley General de Bienes Nacionales y de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.- CUARTO.- Se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en turno del Primer Circuito, con residencia en México, Distrito Federal, por lo que toca a las cuestiones de legalidad; para tal efecto, con testimonio de la presente resolución, envíense los autos del juicio de amparo”⁸⁷

Debido a la importancia que este asunto conlleva a la sociedad mexicana, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió este asunto en Pleno, y el mismo fue aprobado por **unanimidad de diez votos** en su resolutivo segundo, y por mayoría de **séis votos** de los señores ministros **Azuela Gúitrón, Díaz Romero, Ortiz Mayagolita, Román Palacios, Sánchez Cordero** y el presidente en funciones **Castro y Castro**, en los resolutivos primero, tercero y cuarto, no así los señores ministros **Aguirre Angulano, Góngora Pimentel, Gudño Pelayo y Silva Meza** quienes votaron en contra y por la modificación de la sentencia recurrida, manifestando que **formularían voto particular de minoría**, por considerar que el sentido de la misma debería ser la concesión del amparo en contra de la ley impugnada y de sus actos de aplicación.

5.2 PRINCIPALES ARGUMENTOS EXPRESADOS POR LOS MINISTROS QUE VOTARON A FAVOR DE QUE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PARA EL GOBERNADO DEBE SER POSTERIOR A LA EXPROPIACIÓN DE SUS BIENES.

De acuerdo a lo expresado en el párrafo anterior, los Ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomaron dos posturas en relación a si debe existir o no la previa de la garantía de audiencia antes de la declaración de expropiación.

⁸⁷ SUPREMA Corte de Justicia de la Nación, op. cit., nota 86, p.157.

Los señores Ministros **Azuela Gúltrón, Díaz Romero, Ortíz Mayagotla, Román Palacios, Sánchez Cordero y Castro Castro**, estuvieron en contra de la existencia de la **previa** garantía de audiencia al acto de expropiación, expresando como sus argumentos principales los siguientes:

- a) El artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, contiene los requisitos y el procedimiento para llevar a cabo una expropiación, dentro de los cuales **no figura la garantía de audiencia previa**.

- b) A pesar de que dicho artículo no contenga la citada garantía, el mismo no contradice lo que establece el artículo 14 Constitucional, ya que la finalidad del mismo es establecer una regla general para los **derechos subjetivos**, siendo que el artículo 27 de la citada Carta Magna tiene como objetivo amparar **garantías sociales** que por su propia naturaleza están por encima de los derechos individuales, ***"pues crea un sistema de propiedad especial cuya función es social, al señalar que la propiedad corresponde originariamente a la Nación, la cual puede otorgarla en propiedad privada, conservando la facultad de recuperarla mediante la expropiación, cuando el bien común lo requiera"***.⁸⁸

- c) El acto de expropiación, tiene como finalidad, cubrir una necesidad urgente de la sociedad, es decir, **se requiere de una Intervención rápida del Estado**, para subsanar determinado problema, lo cual no sería posible oyendo al afectado ante los tribunales con las formalidades de un juicio.

⁸⁸ SUPREMA Corte de Justicia de la Nación, op. cit., nota 86, p.XIV.

- d) El vocablo “**mediante**” utilizado en el artículo 14 constitucional, no significa que la garantía de audiencia deba de ser previa a la realización un acto (en esta caso la expropiación), toda vez que a lo largo de la historia jurídica de nuestro país, existen diversas jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señalan que dicha garantía puede ser posterior.
- e) No es factible concluir, que se debe otorgar la audiencia previa al afectado para evitar que se cometan arbitrariedades en el acto de expropiación, toda vez que estaríamos en contra de lo que establece el **principio de presunción de validez de los actos de autoridad** que se refiere a: *“todo acto o resolución proveniente de una autoridad se considera emitida conforme a derecho hasta en tanto el afectado no la objete negando en forma lisa y llana los hechos en que se apoyó la actuación de la autoridad, o bien acredite la ilegalidad de dicha actuación”*⁶⁹.
- f) El afirmar que con el acto de expropiación se priva al gobernado de su derecho de propiedad dejándolo sin nada, es incorrecto, toda vez que a cambio del bien expropiado, se le otorga una **indemnización**, misma que se encuentra avalada por nuestra legislación, ya sea local o federal.
- g) La fracción VI del artículo 27 de nuestra Constitución, señala que a la Federación y a los Estados corresponde determinar cómo realizar el acto de expropiación, por lo tanto, si algunas legislaciones estatales la contemplan, esto no significa que por ello se deba otorgar de esa forma.
- h) No puede ser analizado en este caso el hecho de que cierto tratado internacional celebrado por México contemple a favor de los extranjeros la audiencia previa en materia de expropiación, ya que nada tiene que ver con la

⁶⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, op.cit., nota 36, Tomo IV, p.p.2519 y 2520.

Itis en este asunto, ya que no se está analizado la inconstitucionalidad de cierto tratado, sino únicamente se está discutiendo si la Ley de Expropiación viola la Constitución.

- i) El otorgar audiencia posterior al gobernado, se traduce en el respeto al bien común que protege el artículo 27 Constitucional y al derecho de ser oído que consagra el artículo 14, toda vez que mediante el Juicio de Amparo se puede obtener dicha oportunidad, en caso de considerar que los mismos han sido violados.

5.3 PRINCIPALES ARGUMENTOS SUSTENTADOS POR LOS MINISTROS QUE VOTARON EN CONTRA DE QUE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PARA EL GOBERNADO DEBE SER POSTERIOR A LA EXPROPIACIÓN DE SUS BIENES.

Los señores Ministros **Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza y Sergio Salvador Aguirre Angulano**, refutaron los argumentos vertidos por los restantes Ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, formulando **voto de minoría** con las siguientes consideraciones:

a).- El artículo 27 Constitucional no establece la audiencia como requisito de expropiación, sin embargo, no excluye a las demás garantías jurídicas previstas por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política que nos rige.

b).- No es correcto afirmar que el artículo 14 de nuestra Carta Magna consagra una regla general para derechos subjetivos y el artículo 27 ampara garantías sociales, ya que la expropiación no es considerada como tal, porque el contenido del mismo y su finalidad corresponde en estricto sentido al régimen de propiedad agraria o propiedad nacional.

c).- Aún y cuando la expropiación obedezca a causas urgentes, esto no significa que no pueda oírse previamente al afectado, ya que si bien los procedimientos de expropiación se realizan ante los tribunales, en éste caso de podría realizar un procedimiento administrativo sencillo que permita al afectado defenderse eficazmente de las autoridades.

d).- La urgencia en el trámite del procedimiento de expropiación, no justifica que no se lleve a cabo la regla de audiencia previa, ya que para llevar a cabo la declaración de expropiación se tuvieron que llevar a cabo estudios de campo, aspectos presupuestales, dictámenes periciales, estudios estadísticos, medición de impactos naturales, etcétera (actividades técnicas y materiales).

e).- En aquellas sentencias en donde se concede el amparo contra actos de expropiación en donde se violaron las garantías individuales del gobernado, en muchas de las ocasiones se torna imposible de cumplir, toda vez que durante el tiempo largo del procedimiento, en los mismos ya existen centros de población.

f).- El hecho de que el afectado intervenga en el procedimiento de expropiación, se traduce en la observancia efectiva de la garantía de audiencia, lo que significa que se evitaría que en ese campo se cometieran arbitrariedades y se construyera un mecanismo de control y autotutela de la propia administración.

g).- Tratándose del ámbito internacional, es conveniente que el estado mexicano de una imagen de respeto a la propiedad y cumplimiento en los pactos que realiza, ya que de lo contrario, sólo crearía inseguridad y evitaría la valiosa entrada de capitales extranjeros a nuestro país.

h).- A pesar de que la garantía de audiencia es otorgada al gobernado en forma posterior, esto se traduce en años y años de esfuerzos y esperanzas para el gobernado, sobre un bien que ya no posee.

I).- Dentro de las legislaciones que rigen a los Estados que integran el territorio mexicano, ya se encuentra contemplada dicha garantía (previa audiencia), sin que con ello se haya frenado el desarrollo de los mismos.

J).- El hecho de que el Tratado de Libre Comercio contemple la previa garantía de audiencia en relación a los estadounidenses y canadienses, sin que nuestra Constitución lo contenga, trae como consecuencia que exista desigualdad entre los nacionales y aquéllos.

CAPÍTULO SEXTO

TESIS JURISPRUDENCIALES SUSTENTADAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO QUE TIENEN RELACIÓN CON LOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL ACTO DE EXPROPIACIÓN.

6.1. TESIS JURISPRUDENCIALES SUSTENTADAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, QUE TIENEN RELACIÓN CON LOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL ACTO DE EXPROPIACIÓN.

El procedimiento de expropiación en nuestro país, tiene su sustento en la Ley que la rige, así como en las diversas tesis jurisprudenciales que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación o Tribunales Colegiados para su mayor comprensión, dentro de las cuales cabe citar aquellas que en relación con la presente tesis son de suma importancia, mismas que serán dadas acorde con los elementos que integran el acto expropiatorio.

6.1.1. CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA COMO PRIMER ELEMENTO DEL ACTO DE EXPROPIACIÓN.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, en relación con las causas de utilidad pública que necesitan existir para que se lleve a cabo la expropiación, han elaborado diversas tesis y jurisprudencias, siendo aplicables al caso, en primer lugar, la tesis aislada sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro y texto: ***“EXPROPIACIÓN, ESTÁ 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 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.”***⁹⁰ Se encuentra publicada en el Tomo II, Segunda Parte-1, julio a diciembre de 1988, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, página 259.

En segundo lugar, la tesis aislada sustentada por el también Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Tomo VIII, del Semanario Judicial de la Federación, octubre de 1991, Octava Época, que se lee: ***“EXPROPIACIÓN. PARA QUE SE DECRETE, ES NECESARIO QUE EL BIEN RESPECTIVO SEA IDONEO PARA SATISFACER LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA DE QUE SE TRATE.- De conformidad con el artículo 3o.***

⁹⁰ Enterprise software, Jurisconsulta 2005, Jurisprudencias y tesis aisladas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nueva versión actualizada a abril de 2005.

*de la Ley de Expropiación "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". Es así que en la expropiación de un bien de propiedad particular, no basta con que exista una causa de utilidad pública, sino que es necesario además, que el bien cuya expropiación se pretende sea el idóneo para satisfacer la causa de utilidad pública respectiva, siendo que la idoneidad del bien en cuestión únicamente puede determinarse mediante la tramitación e integración del expediente de expropiación a que alude la disposición legal en consulta, y sólo así se justifica la necesidad de que se prive a una persona de los bienes de su propiedad, para que sean destinados a la satisfacción del interés social. La exigencia de dicho requisito constituye, a su vez, una garantía de seguridad jurídica para el gobernado, cuya finalidad es evitar que ante la sola invocación de causa de utilidad pública, las autoridades expropien en forma arbitraria cualquier bien de propiedad particular, aun cuando el mismo no sea el apropiado para satisfacer el interés colectivo implícito en la causa determinante de la expropiación; en tal virtud la ausencia del mencionado expediente administrativo de expropiación provoca la ilegalidad del acto expropiatorio, pues al no demostrarse la necesidad de disponer precisamente del bien expropiado, consecuentemente no puede considerarse que dicho acto se encuentre debidamente fundado y motivado como lo exige el artículo 16 constitucional.*⁹¹

Asimismo, la tesis aislada sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que a la letra dice: **"EXPROPIACIÓN, CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA DEBE DEMOSTRARSE EN EL DECRETO DE. SI BIEN LA EXPROPIACIÓN DE BIENES DE PARTICULARES PROCEDE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 27**

⁹¹ Enterprise software, op. cit., nota 90.

*constitucional en concordancia con la Ley Federal de Expropiación o en su caso con las leyes respectivas de las entidades federativas, cuando existe una causa de utilidad pública y mediante indemnización, sin embargo no es suficiente con que la autoridad administrativa invoque la utilidad pública para que ésta quede demostrada, sino que es indispensable que en el expediente de expropiación se rindan o recaben pruebas que justifiquen tal utilidad para que de esa manera se satisfaga la condición indispensable que hace procedente la afectación de la propiedad privada.*⁹² Dicha tesis es de la Octava Época y se encuentra publicada en el Tomo X, noviembre de 1992, página 257 del Semanario Judicial de la Federación.

Dicha tesis aislada, tiene relación con la diversa sustentada por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, misma que se encuentra localizada en el mismo Tomo, fecha, página y Época antes mencionadas, que dice: ***“EXPROPIACIÓN. LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA DEBE ACREDITARLA LA RESPONSABLE.- Cuando se cuestiona en vía de amparo la constitucionalidad de un decreto expropiatorio, la causa de utilidad pública debe acreditarla la responsable, por ser ella quien tiene la posibilidad de demostrar lo contrario, aportando los medios de prueba necesarios para determinar esa causa que motivó la expropiación, para lo cual debe acompañarse al Informe injustificado el respectivo expediente administrativo, no bastando para ello la sola mención de su existencia sino que es menester acreditarlo físicamente en el juicio de amparo.”***⁹³

Por otra parte, existen ciertas tesis aisladas que se refieren a las causas de utilidad pública señaladas en las diversas Leyes de Expropiación de los Estados, siendo importantes mencionar sólo algunas de ellas, entre las que se encuentran, la diversa sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito,

⁹² Enterprise software, op. cit., nota 90.

⁹³ Idem

visible en el Tomo XIII, página 368 del Semanario Judicial de la Federación, marzo de 1994, Octava Época, de rubro y texto: ***"EXPROPIACIÓN. EMBELLECIMIENTO DE LAS POBLACIONES COMO CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).- Con base en lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como en el numeral 1, fracciones III, IV y VIII de la ley reglamentaria respectiva, el gobierno de la entidad está facultado para expropiar bienes por causa de utilidad pública, mediante indemnización, entre otros motivos, para el mejoramiento de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo, para el embellecimiento, o saneamiento de las poblaciones, la conservación de los lugares de belleza panorámica y todo acto cuyo objeto sea el de proporcionar al estado, municipio, pueblo o grupos de individuos, usos o disfrute de beneficio común y no es indispensable que se precisen los efectos y alcances de un deterioro ecológico, para justificar el acto de autoridad, cuando en estos casos, la finalidad es la de preservar el entorno natural."***⁹⁴

De igual forma, la tesis aislada sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de la Justicia del la Nación, visible en la página 11, del Tomo VI, del Semanario Judicial de la Federación de julio de 1997, que dice: ***"EXPROPIACIÓN. LA LEY RELATIVA, NÚMERO 25 DEL ESTADO DE GUERRERO NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA POR NO ESTABLECERLA PARA LOS CASOS EN QUE LOS BIENES SE DESTINEN A UN FIN DIVERSO AL QUE MOTIVÓ LA DECLARATORIA RESPECTIVA. La Ley de Expropiación Número 25 del Estado de Guerrero, en sus artículos 1o. y 2o., faculta al Ejecutivo del propio Estado para hacer la declaratoria respectiva y decretar la expropiación, ocupación temporal, definitiva, total o parcial o la simple limitación de los derechos de dominio, en caso de utilidad pública; asimismo, en su artículo***

⁹⁴ Enterprise software, op. cit., nota 90.

6o. consagra el derecho del propietario afectado con una declaración de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, para reclamar la insubsistencia de la declaración cuando los bienes respectivos no se hayan destinado al fin que dio causa a la declaratoria dentro del término de cinco años. Por tanto, cuando las autoridades no destinan los bienes al fin que motivó una declaratoria y mientras transcurre el término de cinco años aludido y aquel con que conforme a derecho cuente el propietario afectado para reclamar la insubsistencia de la declaratoria, es decir, mientras esté vigente el derecho para hacer tal reclamación, las autoridades no pueden legalmente destinar los bienes objeto de la declaratoria a un fin distinto de la causa de utilidad pública que motivó tal declaratoria; primero, porque es principio general de derecho el que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autorice y la Ley de Expropiación citada no las faculta para dar a los bienes materia de una declaratoria un fin diverso al que la motivó; segundo, porque del articulado de dicha ley deriva la obligación de utilizar los bienes en la causa de utilidad pública que originó la declaratoria en el término de cinco años, con la consecuencia, en caso de no hacerlo, del nacimiento del derecho del propietario afectado para reclamar la insubsistencia de la declaratoria. Se sigue de lo anterior que en el supuesto de que los bienes objeto de una declaratoria se utilicen en un fin diferente a la causa de utilidad pública que la motivó mientras esté vigente el derecho del propietario afectado para reclamar la insubsistencia de tal declaratoria, sin otorgarle previamente la garantía de audiencia, se estaría ante un problema de ilegalidad en la actuación de las autoridades pero no de Inconstitucionalidad de la ley, pues ésta no tiene por qué establecer la garantía de previa audiencia respecto de una actuación de las autoridades que no autoriza y que, por el contrario, resulta contraria a sus disposiciones.”⁹⁵ Dicha tesis fue aprobada con el

⁹⁵ Enterprise software, op. cit., nota 90.

número CXXIII/1997 por el Tribunal Pleno en sesión privada celebrada el primero de julio de mil novecientos noventa y siete; y, determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial.

6.1.2 EL PARTICULAR AFECTADO COMO SEGUNDO ELEMENTO DEL ACTO DE EXPROPIACIÓN.

Considerado como la persona que bajo su propiedad y posesión tiene un terreno o bien inmueble objeto de expropiación por parte del Estado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, han sustentado diversas tesis jurisprudenciales o aisladas que especifican los derechos que posee el particular afectado frente al Estado, siendo las más importantes las siguientes:

En primer término, la tesis aislada sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible en la página 184, del Tomo XV-I del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, febrero de 1995 que se lee: ***"EXPROPIACIÓN. NOTIFICACIÓN DE LAS DECLARACIONES DE. El artículo 4o., de la Ley de Expropiación establece que la declaratoria de expropiación deberá notificarse a los interesados personalmente y que sólo cuando se ignora su domicilio surtirá efectos de notificación la segunda publicación en el Diario Oficial de dicha declaratoria. Ahora bien, la segunda de las situaciones indicadas requiere, para que se satisfaga el imperativo legal la existencia de una imposibilidad absoluta para localizar el domicilio de la afectada, y en esa virtud, las autoridades deben realizar para poder probarlo en su caso, toda gestión encaminada a ese fin. Por tanto si no existe prueba alguna al respecto, el cómputo del término legal para interponer la demanda de garantías debió contarse desde que el quejoso tuvo conocimiento de la declaratoria de expropiación y no desde la fecha de la publicación del***

decreto respectivo y si no existe prueba o dato de la fecha en que la amparista quedó enterada de tal declaratoria, tampoco hay motivo para desechar la petición de garantías.”⁹⁶

Por otra parte, tal como quedó señalado en los capítulos anteriores, la Ley de Expropiación concede determinados recursos al afectado de la expropiación para hacer valer en los casos ahí determinados, mismos que se encuentran reforzados por las diversas tesis jurisprudenciales o aisladas publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, tales como la sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que a la letra dice: **“EXPROPIACIÓN. EXTINCIÓN O REVOCACIÓN DEL DECRETO RESPECTIVO. La expropiación es un acto administrativo por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la indemnización que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad; así, su extinción o revocación sólo puede llevarse a efecto a través de los recursos o medios de impugnación que la propia ley de la materia establezca. Por lo tanto, para dejar sin efectos un decreto expropiatorio es ineludible que el acuerdo respectivo se encuentre debidamente fundado y motivado como lo exige en general el artículo 16 constitucional, siendo incuestionable que sólo en caso de que la ley de la materia expresamente lo permita, las autoridades administrativas podrán “derogar” o dejar sin efectos un decreto de tal naturaleza.”⁹⁷** Se encuentra publicada en la página 586, del Tomo XIV, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, julio de 1994.

Asimismo, la tesis aislada sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, visible en el Tomo X, página 348, del Semanario judicial de la Federación, Octava Época, de rubro y texto siguiente: **“RECURSO DE**

⁹⁶ Enterprise software, op. cit., nota 90.

⁹⁷ Idem.

REVOCACION EN MATERIA DE EXPROPIACION. EN EL CÓMPUTO DEL TÉRMINO PARA INTERPONERLO DEBEN INCLUIRSE LOS DIAS SABADOS. (LEGISLACION DEL ESTADO DE OAXACA). *La autoridad responsable procedió correctamente al considerar que dentro del término de 15 días que establece el artículo 5o. de la Ley de Expropiación para Interponer el recurso administrativo de revocación, deben incluirse los días sábados por así disponerlo el artículo 56 del Código de Procedimientos Civiles de dicha entidad federativa de aplicación supletoria al caso, el cual solamente establece como días inhábiles los domingos y aquellos que son declarados festivos por otras leyes, agregando que el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo no incluye los días sábados como de descanso obligatorio, por lo que al computar dicho término a partir de la fecha de notificación del decreto expropiatorio hasta la presentación del escrito en que se interpuso el mismo los días sábados, la responsable estimó correctamente que se hizo en forma extemporánea y por ende que debía desecharse. En el caso los quejosos debieron acreditar en el juicio con algún medio de prueba, que los días sábados que fueron computados dentro del citado término no fueron laborados por la propia responsable para así estimar aplicable lo dispuesto por el artículo 122 del citado código procesal en consulta.*⁹⁸

Y finalmente, la tesis aislada publicada en la página 89, del Tomo IV, primera parte, del Semanario Judicial de la Federación, julio a diciembre de 1989, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice: **"EXPROPIACION LOS ARTÍCULOS 7o. Y 8o. DE LA LEY DE DEL ESTADO DE SONORA VIOLAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.** *De conformidad con los artículos 7o. y 8o. de la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública publicada el quince de Julio de mil novecientos setenta y dos en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, el afectado por un acto*

⁹⁸ Enterprise software, op. cit., nota 90.

expropiatorio tiene derecho a promover el recurso administrativo de revocación dentro de los quince días siguientes al acuerdo que decreta la expropiación. Sin embargo, en ninguno de los preceptos de dicha ley se establece la forma en que debe de substanciarse la impugnación una vez interpuesta, nada se dice respecto de su admisión, al término probatorio, de las pruebas que deban ofrecerse, la forma en que deban desahogarse, qué autoridad es la competente para dictar la resolución correspondiente ni la manera en que deba promoverse, lo cual deja en estado de indefensión al afectado al soslayar esos requisitos, y por tanto, se hace nugatorio el ejercicio del mencionado recurso de revocación, lo que se traduce en infracción a la garantía de audiencia, dado que ésta consiste fundamentalmente en la oportunidad que se concede al particular de intervenir en un determinado procedimiento judicial o administrativo, para defender, entre otros bienes, la propiedad o posesión, pero como la referida ley no respeta esa oportunidad, se hace evidente su Inconstitucionalidad y si bien, dada la naturaleza del recurso, el gobernador del Estado es a quien corresponde resolverlo, tal circunstancia no subsana las omisiones de ley.⁹⁹

6.1.3 EL BIEN OBJETO DE EXPROPIACIÓN COMO TERCER ELEMENTO DEL ACTO EXPROPIATORIO.

Son considerados los bienes muebles o inmuebles que pertenecen al particular afectado, con excepción del dinero. Al respecto, el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, sustentó la tesis aislada VI.A.2 A, visible en la página 751 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, agosto de 1999, que se lee: "**EXPROPIACIÓN, DECRETO DE. ES ILEGAL**

⁹⁹ Enterprise software, op. cit., nota 90.

CUANDO LOS ESTUDIOS TÉCNICOS EN QUE SE BASA, SON EMITIDOS CON POSTERIORIDAD A LA FECHA DE LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA). De una recta interpretación del Inciso a) del artículo 5o. de la Ley de Expropiación para el Estado de Puebla, se infiere que en los casos en que se requiera de estudios técnicos para considerar de utilidad pública un determinado inmueble, aquéllos, lógicamente, deben practicarse con anterioridad a la declaratoria respectiva, puesto que resultaría aberrante que primero se formulara la declaratoria de utilidad pública y después se recabaran los estudios que justificaron dicha utilidad. En este sentido, debe considerarse ilegal un decreto expropiatorio, cuando se fundamenta en estudios técnicos realizados con posterioridad a la declaratoria de utilidad pública correspondiente.”¹⁰⁰

6.1.4 LA AUTORIDAD EXPROPIANTE COMO CUARTO ELEMENTO DEL ACTO DE EXPROPIACIÓN.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó la tesis jurisprudencial 2ª./J.29/99, visible en la página 70, del Tomo IX del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de abril de 1999, que dice: **“FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN. Según ha sostenido este Alto Tribunal en numerosos precedentes, el artículo 89, fracción I, constitucional, faculta al presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas básicamente, en que provienen de un órgano que al emitir las no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del**

¹⁰⁰ Enterprise software, op. cit., nota 90.

Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se halla regida por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas, ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valla de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.”¹⁰¹

6.1.5 LA INDEMNIZACIÓN COMO ÚLTIMO ELEMENTO DEL ACTO DE EXPROPIACIÓN.

Es considerado el elemento más importante del acto de expropiación; por tal motivo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, han sustentado diversas tesis aisladas o jurisprudencias que tratan de solucionar cualquier problema que pudiese suscitarse por el pago de la misma al afectado.

Tal es el caso de la tesis aislada número II.A.37 A, sustentada por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, visible en la página 1034, del Tomo VII, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de mayo de 1998, que dice: **“MONTO DE INDEMNIZACIÓN. OPORTUNIDAD**

¹⁰¹ Enterprise software, op. cit., nota 90.

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.”¹⁰²

Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustentó la tesis aislada P.CXXII/97, de rubro y texto siguientes: **“EXPROPIACIÓN. EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY NÚMERO 25 DEL ESTADO DE GUERRERO, EN CUANTO AL PLAZO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN, NO ES INCONSTITUCIONAL.** Del examen de las ejecutorias que integran la jurisprudencia publicada en el Apéndice de 1988, Segunda Parte, Volumen III, página 1388, con el rubro: **“EXPROPIACIÓN, INDEMNIZACIÓN EN CASO DE.”**, se sigue que el alcance que debe otorgarse a la misma en cuanto concluye que **“la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garantías”**, es el de que tal violación se produce cuando el ordenamiento impide que la indemnización se cubra a raíz del acto posesorio del bien expropiado sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente su monto, a fin de que no se torne ilusoria sino real y oportuna, fijando un plazo determinado demasiado largo para su pago, como lo establecían las leyes reclamadas en los amparos en que se dictaron las

¹⁰² Enterprise software, op. cit., nota 90.

ejecutorlas respectivas, que consignaban el pago a plazos durante veinte años o en un tiempo no menor a veinte años. La jurisprudencia que se examina no contempla el caso de leyes en las que se establezca que la forma y plazos para que la indemnización se cubra se fijará por la autoridad expropiante, fijándose a ésta un periodo máximo para ello. Por tanto, el artículo 18 de la Ley de Expropiación para el Estado de Guerrero, al disponer que "El Ejecutivo del Estado fijará la forma y los plazos para el pago de la indemnización, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de diez años.", no viola el artículo 27 constitucional en la medida que no deja en plena libertad a la autoridad para que cubra la indemnización en el plazo de diez años, tornándola ilusoria o irreal, sino que sólo le fija un plazo máximo para pagar tal indemnización. El precepto constitucional no exige que la indemnización sea cubierta con anterioridad al acto posesorio del bien expropiado, pues si la expropiación por causa de utilidad pública como acto de soberanía responde a necesidades sociales urgentes, éstas podrían resultar afectadas e insatisfechas si no pudiese disponerse del bien hasta que se cubriera la indemnización, cuando que los derechos y necesidades de índole social se encuentran por encima del derecho subjetivo meramente individual del afectado por el acto expropiatorio, de ser compensado por la privación o limitación que tal acto implica. La exigencia constitucional consiste, por ende, en cubrir la indemnización en un plazo razonable, tomando en cuenta el tiempo necesario para determinar su monto y entregarlo al afectado, a fin de que la compensación que para éste representa no se torne ilusoria e irreal, con la salvedad de que cuando el Estado expropie para llenar una función social de urgente realización y sus condiciones económicas no permitan el pago de la indemnización en las condiciones mencionadas, pueda ordenarse tal pago dentro de las posibilidades del erario, pues de nueva cuenta, en este supuesto, la satisfacción de la necesidad social se encuentra por encima del derecho del afectado a ser resarcido del perjuicio que le ocasiona el acto

expropiatorio.¹⁰³ Misma que se encuentra localizada en la página 8, Tomo VI, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de julio de 1997, Novena Época, y como su texto lo dice, tiene como objetivo fijar un plazo en cuanto al pago de la indemnización al afectado de un acto expropiatorio.

Finalmente, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sustentó la tesis aislada I.4°.A.397 A que dice: ***"EXPROPIACIÓN. EL DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1993, SE ENCUENTRA SUJETO A LAS REGLAS DE PRESCRIPCIÓN PREVISTAS EN EL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN LA FECHA DE EMISIÓN DEL DECRETO, APLICABLE EN FORMA SUPLETORIA. Conforme al artículo 27 de la Constitución, las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Por su parte, el artículo 20 de la Ley de Expropiación, vigente en la fecha en que se expidió el decreto expropiatorio preveía que la autoridad expropiante fijaría la forma y plazos en que la indemnización debía pagarse, los que no abarcarían nunca un periodo mayor de diez años. Ahora bien, dichas disposiciones se refieren a la indemnización en forma genérica pero no la regulan en detalle, de suerte que debe acudir, de manera supletoria, a la legislación común, en el caso, el Código Civil para el Distrito Federal vigente en la época en que se verificó aquélla, ya que prevé y desarrolla en detalle la institución de la indemnización.*"**¹⁰⁴ Misma que se encuentra localizada en la página 1748, del Tomo XVIII, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, agosto de 2003, y que tiene como objetivo establecer el ordenamiento supletorio a la Ley de Expropiación.

¹⁰³ Enterprise software, op. cit., nota 90.

¹⁰⁴ Idem.

6.2. TESIS JURISPRUDENCIALES SUSTENTADAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, QUE TIENEN RELACIÓN CON LA PREVIA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

A lo largo de nuestra historia, la previa garantía de audiencia ha sido estudiada por diversas jurisprudencias o tesis aisladas sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o Tribunales Colegiados de Circuito, es por eso, que detallaremos los cambios o evoluciones que ésta ha sufrido, hasta llegar a la que hoy conocemos con el rubro: ***"EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE."***

6.2.1 TESIS AISLADAS SUSTENTADAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO RELACIONADAS CON LA PREVIA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN EN LA QUINTA ÉPOCA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

La Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, es aquella que se encuentra comprendida dentro del primero de junio de 1917 hasta el 30 de junio de 1957.

Dentro de esta Época encontramos diversas tesis aisladas relacionadas con la previa garantía de audiencia en materia de expropiación, como son:

a).- La sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1293, del Tomo LI, del Semanario Judicial de la Federación, que dice: ***"EXPROPIACION (LEGISLACION DE TAMAULIPAS). Tres son las condiciones exigidas por el Constituyente, para que las autoridades puedan expropiar los bienes de particulares: que la utilidad pública determinada por el Legislativo, así lo requiera; que la declaración***

administrativa se dicte de acuerdo con la ley respectiva, y que medie indemnización; y al no consignarse entre las condiciones necesarias para la procedencia de la expropiación, la previa audiencia del interesado, por voluntad manifiesta del Constituyente, es lógico y jurídico reconocer que tal garantía no rige en esta materia, por lo que, la falta de aquélla, en el procedimiento expropiatorio estableciendo el Decreto 169 de Tamaullipas, no hace a éste anticonstitucional.”¹⁰⁵

b).- La diversa de rubro: **“EXPROPIACION EN EL ESTADO DE VERACRUZ, PROCEDIMIENTO DE.** De acuerdo con los artículos 10 y 11 de la Ley de Expropiación Número 323, del Estado de Veracruz, antes de dictarse una expropiación, procede celebrar una audiencia previa, por lo que si no se satisface tal requisito, resulta que sin esa formalidad esencial en el procedimiento, que tiene por objeto que el presunto afectado esté en condición de rendir pruebas y defender su derecho, antes de que se resuelva si se decreta, o no, la expropiación, se conculcan las garantías del mismo y procede concederle el amparo, para el solo efecto de que se reponga el procedimiento, oyéndosele previamente, de acuerdo con la ley, y sin perjuicio de que, posteriormente, llenada esa formalidad, dicte la resolución que corresponda.”¹⁰⁶ Misma que se encuentra sustentada, al igual que la anterior, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, se encuentra visible en la página 521, del Tomo XXXVII, del Semanario Judicial de la Federación.

c).- El criterio sustentado por la entonces Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada visible en la página 3027, del Tomo LXII del Semanario Judicial de la Federación, que dice: **“EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA, NO RIGE EN MATERIA DE.** En

¹⁰⁵ Enterprise software, op. cit., nota 90.

¹⁰⁶ Ídem.

materia de expropiación, no rige la garantía Individual de previa audiencia, consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política, pues el artículo 27 del mismo ordenamiento, previene que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización y que las leyes de los Estados, en sus respectivas Jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, tocando a las autoridades administrativas, hacer de acuerdo con esas leyes, la declaración correspondiente; por tanto, al no considerarse entre las condiciones necesarias para la procedencia de la expropiación, la previa audiencia del interesado, es lógico y jurídico reconocer que no rige en la materia de que se trata, la garantía antes expresada; y a mayor abundamiento debe decirse, que en la mayoría de los casos, la expropiación obedece a circunstancias urgentes que requieren una determinación rápida, la cual no podría tener lugar si fuera necesario dar intervención a la autoridad judicial, cuyos procedimientos y trámites, de por sí, son tardados.”¹⁰⁷

d).- Las diversas tesis aisladas sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visibles en las páginas 4023, 3659 y 3925, de los Tomos LXIII, LXIV y LXV, del Semanario Judicial de la Federación, de rubros y textos: **“EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA, NO RIGE EN MATERIA DE.** *En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia a que se contrae el artículo 14 constitucional, pues el artículo 27 de la Carta Fundamental no exige tal requisito, por tratarse de actos que interesan al conglomerado social, esto es, que son de utilidad general, y sólo prescribe que las leyes determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y que, de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración*

¹⁰⁷ Enterprise software, op. cit., nota 90.

correspondiente.”, **“EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.** Las autoridades administrativas están facultadas, de conformidad con el artículo 27 constitucional, para dictar acuerdos en materia de expropiación, sin la necesidad de juicio previo en que se oiga al afectado y se le dé oportunidad para defenderse.” y, **“EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha decidido que en materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia, consagrada por el artículo 14 de la Constitución Política de la República, porque dicho requisito no se encuentra comprendido entre los a que se refiere el artículo 27 de la misma Constitución, y es indudable que si la mente del constituyente hubiera sido la contraria, lo habría manifestado de modo expreso, como lo hizo al exigir el pago del precio del bien expropiado.”¹⁰⁸

e).- Y, finalmente la tesis aislada de contenido: **“EXPROPIACION, CONDICIONES QUE DEBEN LLENARSE EN CASO DE.** De acuerdo con el artículo 27 constitucional, solamente existen tres condiciones para que puedan llevarse a cabo las expropiaciones: que existan causas de utilidad pública; que la declaración se haga de acuerdo con las leyes respectivas, y que sea mediante indemnización. Pero no se consigna que para que procedan dichas expropiaciones, deban tener lugar previa audiencia del interesado, porque es lógico reconocer que en esta materia no rige esa garantía, ya que la mente del legislador no la ha establecido, así, por tanto, si las leyes locales no ordenan citar al procedimiento respectivo, a los propietarios de los bienes afectados, no por eso se les puede tachar de inconstitucionales.”¹⁰⁹, la que se encuentra localizada en la página 155, del

¹⁰⁸ Enterprise software, op. cit., nota 90.

¹⁰⁹ Ídem.

Tomo LXVIII, del Semanario Judicial de la Federación y que se encuentra sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

6.2.1. TESIS AISLADAS SUSTENTADAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO RELACIONADAS CON LA PREVIA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN EN LA SEXTA ÉPOCA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

La Sexta Época del Semanario Judicial de la Federación se ubica dentro de los periodos comprendidos del primero de julio de 1957 al 15 de diciembre de 1968.

En dicha época, al igual que en la anterior, encontramos diversas tesis aisladas relacionadas con la previa garantía de audiencia a favor del gobernado en materia de expropiación, como son:

a).- El criterio establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 2805/1962 de la Compañía Eléctrica de Sinaloa el veintidós de junio de 1965, de rubro y texto: ***“EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA, NO RIGE EN MATERIA DE. En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia, consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política, pues el artículo 27 del mismo ordenamiento previene que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización y que las leyes de los Estados, en sus respectivas Jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, tocando a las autoridades administrativas hacer, de acuerdo con esas leyes, la declaración correspondiente; por tanto al no considerarse entre las condiciones necesarias para la procedencia de la expropiación, la previa audiencia del***

interesado, es lógico y jurídico reconocer que no rige en la materia de que se trata la garantía antes expresada, y, a mayor abundamiento, debe decirse que, en la mayoría de los casos, la expropiación obedece a circunstancias urgentes que requieren una determinación rápida, la cual no podría tener lugar si fuera necesario dar Intervención a la autoridad judicial, cuyos procedimientos y trámites, de por sí, son tardados."¹¹⁰ La tesis aislada antes señalada se encuentra localizada en el Volumen XCVI, Primera Parte, en la página 31, del Semanario Judicial de la Federación; y, la tesis aislada sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 29, Volumen XCVI, Primera Parte, del Semanario Judicial de la Federación, de contenido: ***"EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA, NO RIGE EN MATERIA DE. Si bien es cierto que el artículo 14 constitucional establece en general la garantía de audiencia previa, no hace referencia expresa a su vigencia en materia legislativa; y ha sido esta Suprema Corte quien ha reconocido su obligatoriedad al respecto con algunas limitaciones, entre las que se encuentra precisamente la expropiación. En efecto, haciendo un análisis más detenido de la garantía de audiencia que ese precepto consagra, para determinar su justo alcance, es menester llegar a la conclusión de que si ha de tener verdadera eficacia, debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales que en todo caso deben ajustar sus actos a las leyes aplicables, y cuando éstas determinen en términos concretos la posibilidad de que el particular intervenga a efecto de hacer la defensa de sus derechos, conceder la oportunidad para que se haga esa defensa, sino también frente a la autoridad legislativa, de tal manera que ésta quede obligada, para cumplir con el expreso mandato constitucional, a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les de oportunidad de defenderse en todos aquellos casos en que puedan resultar***

¹¹⁰ Enterprise software, op. cit., nota 80.

afectados sus derechos. Sin embargo, para no dejar sin aclaración algunas importantes cuestiones que se suscitan en torno a la garantía de audiencia, es menester hacer una breve aunque sustancial mención de las bases sobre las que opera dicha garantía, de los supuestos que condicionan su vigencia como institución tutelar de los derechos fundamentales que la Constitución Federal reconoce y consagra. El primero de esos supuestos, que viene siendo una condición "sine qua non", es el de que exista un derecho del que se trate de privar al particular, ya que tal es la hipótesis prevista por el artículo 14; "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos...". Y por último, un tercer supuesto para que entre en juego la garantía de audiencia es el de que las disposiciones del artículo 14 que la reconocen y consagran, no estén modificadas por otro precepto de la Constitución Federal, como acontece en el caso de las expropiaciones por causa de utilidad pública a que se refiere el artículo 27 de la propia Constitución, en las que, como se ha establecido jurisprudencialmente, no se requiere la audiencia del particular afectado. Quedan así precisados los supuestos que condicionan la vigencia de la garantía que se examina, y que señalan, al mismo tiempo, los límites en su aplicación."¹¹¹

6.2.2. TESIS AISLADAS SUSTENTADAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO RELACIONADAS CON LA PREVIA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN EN LA SÉPTIMA ÉPOCA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

¹¹¹ Enterprise software, op. cit., nota 90.

La Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, es aquella que se encuentra comprendida del primero de enero de 1969 al catorce de enero de 1988.

Las tesis que en relación a la previa garantía de audiencia se sustentaron en esa Época, tuvieron su origen, en la mayoría de los casos, para resolver las controversias que se suscitaron en la Interpretación de las Leyes estatales de Expropiación, como se mencionan a continuación:

a).- ***“EXPROPIACION. LA GARANTIA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE (LEY DE EXPROPIACION DEL ESTADO DE MICHOACAN DE 15 DE MARZO DE 1964) En materia de expropiación, no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1o. de la propia Ley Fundamental.”***¹¹² Esta tesis aislada fue sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se encuentra visible en la página 19, del Volumen 31, Primera Parte, del Semanario Judicial de la Federación.

b).- ***“EXPROPIACION, LA GARANTIA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE (LEY DE EXPROPIACION, DE OCUPACION TEMPORAL Y DE LIMITACION DE DOMINIO DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS). En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito***

¹¹² Enterprise software, op. cit., nota 90.

*no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1o. de la propia Ley Fundamental. Por esta razón, los Decretos 65 y 527 del Congreso del Estado de Tamaulipas, que respectivamente contienen la Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación y Dominio y sus reformas, no son violatorias de la Constitución.*¹¹³ Se encuentra publicada en la página 26, Volumen 62, Primera Parte, del Semanario Judicial de la Federación; y fue sustentada, al igual que la anterior, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

c).- “EXPROPIACION, GARANTIA DE AUDIENCIA EN MATERIA DE. NO DEBE SUPRIMIRSE EN SU TOTALIDAD (LEY DE EXPROPIACION DEL ESTADO DE MICHOACAN DE 15 DE MARZO DE 1964). Las tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación al artículo 27 de la Constitución, afirman que si dicho precepto “no contempla la garantía de audiencia en materia de expropiación”, las leyes de los Estados no tienen por qué otorgarla; sin embargo, de la tesis número 46 que aparece publicada en la página 112 del Volumen del Pleno de la jurisprudencia publicada por el Semanario Judicial del año de 1975, se desprende que lo que no existe en materia de expropiación es la garantía de previa audiencia, pero no el que la audiencia sea suprimida en su totalidad dejando en completo estado de indefensión a los afectados con un decreto expropiatorio que consideran ilegal, sin que éstos puedan hacer valer sus derechos en alguna forma; y tan es esto así, que aun la Ley Federal de

¹¹³ Enterprise software, op. cit., nota 90.

*Expropiación, expedida en el año de 1936, ya contenía dicha garantía de audiencia, pero posterior a la declaratoria de expropiación, con lo que cumple con el requisito del debido proceso legal dicha ley en su artículo 5o. Sin embargo, de la lectura de la Ley de Expropiación de Michoacán, de 15 de marzo de 1964, se ve que todo el procedimiento de expropiación es seguido unilateralmente por las autoridades y no dándose intervención a los afectados, sino únicamente en el caso de que no estén conformes con la fijación del precio de la indemnización fijada por el Ejecutivo del Estado, como se ve por la forma en que está redactado el artículo 15 de la multicitada ley de expropiación. Siendo la única intervención que se da a los afectados con una expropiación, el que recurran el valor de la indemnización, en caso de inconformidad, la Ley de Expropiación del Estado de Michoacán no contiene la garantía de audiencia que debe contener toda ley, aunque ésta sea posterior a la afectación y no previa como se da en materia civil o penal, pues en materia administrativa, como es la expropiación, y como son las leyes fiscales, la garantía no es previa, sino posterior, pero de ninguna manera puede suprimirse totalmente la misma, por lo que procede declarar inconstitucional dicha ley.”*¹¹⁴ Publicada en la página 77, Volumen 97-102, Primera Parte, del Semanario Judicial de la Federación, siendo un criterio establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

d).- “AUDIENCIA. NO VIOLA ESA GARANTIA LA LEY DE EXPROPIACION DEL ESTADO DE COLIMA. La Ley de Expropiación del Estado de Colima en ningún momento deja al gobernado en estado de indefensión, dado que le concede oportunidad defensiva y probatoria, para el efecto de desvirtuar la procedencia del decreto expropiatorio, aserto que se confirma con el contenido de los artículos 6o. y 7o. de ese cuerpo de

¹¹⁴ Enterprise software, op. cit., nota 90.

leyes, al decir el primero: "Una vez tramitado este expediente en los términos del artículo anterior, el Ejecutivo citará a los dueños o poseedores de la cosa y a los interesados en su expropiación, a una junta en que oirá lo que cada uno exponga de su parte, levantándose un acta que se agregará al expediente...", y el segundo de los numerales citados: "Si los propietarios o poseedores no se presentaran a la junta dentro de los plazos señalados en el artículo anterior, o que habiéndose presentado, el Ejecutivo no encuentre fundada la oposición que formulen en dicha junta, podrá declarar la nulidad pública y decretar la expropiación haciéndolo saber de la misma manera establecida en el artículo 6o". De lo que se desprende que no sólo la ley en comento le concede al gobernado la garantía de audiencia, sino que inclusive lo hace en forma previa al acto expropiatorio."¹¹⁵ Sustentada por la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta tesis aislada se encuentra localizada en el Volumen 217-288, Cuarta Parte, página 37, del Semanario Judicial de la Federación.

e).- "EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE. LEGISLACION DE DURANGO. No es necesario que el artículo 27 constitucional establezca textualmente la excepción al principio general de la audiencia previa, porque si bien es cierto que el artículo 14 constitucional establece en general dicha garantía, no hace referencia expresa a su vigencia en materia legislativa; y ha sido esta Suprema Corte quien ha reconocido su obligatoriedad al respecto, con algunas limitaciones, entre las que se encuentra precisamente la expropiación. En efecto, el artículo 27 constitucional previene que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización y que las leyes de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada,

¹¹⁵ Enterprise software, op. cit., nota 90.

tocando a las autoridades administrativas hacer, de acuerdo con esas leyes, la declaración correspondiente. Por tanto, al no incluir entre las condiciones necesarias para la procedencia de la expropiación, la previa audiencia no rige en la materia de que se trata. A mayor abundamiento debe decirse, que en la mayoría de los casos, la expropiación obedece a circunstancias urgentes que requieren una determinación rápida, lo cual no podría tener lugar si fuere necesario dar intervención a la autoridad judicial.”¹¹⁶ Dicha tesis aislada se encuentra localizada en el Informe de 1971, parte I, en la página 283 y fue sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

6.2.3 TESIS AISLADAS SUSTENTADAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO RELACIONADAS CON LA PREVIA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN EN LA OCTAVA ÉPOCA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

La Octava Época del Semanario Judicial de la Federación se ubica dentro de los periodos comprendidos del quince de enero de 1988 al tres de febrero de 1995.

En relación al tema que nos ocupa, en dicha Época únicamente el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, sustentó la tesis aislada número VI.2°.264 A, que se encuentra localizada en la página 235, Tomo XV, del Semanario Judicial de la Federación de enero de 1995, cuyo rubro y texto son como sigue: **“EXPROPIACION. LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA NO 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 tratándose de*

¹¹⁶ Enterprlse software, op. cit., nota 90.

*expropiación no es necesario que el particular sea oído y vencido en el procedimiento respectivo.*¹¹⁷

6.2.4 TESIS AISLADAS SUSTENTADAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO RELACIONADAS CON LA PREVIA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN EN LA NOVENA ÉPOCA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

La Novena Época del Semanario Judicial de la Federación inició su vigencia a partir del cuatro de febrero de 1995 y es aquélla que nos rige en la actualidad.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta Época estableció la única tesis jurisprudencial que en relación a la previa garantía de audiencia existe, misma que se encuentra localizada en la página 44, del Tomo V del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de junio de mil novecientos noventa siete, de rubro y texto siguiente: ***“EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE. En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1o. de la propia Ley Fundamental.*”**¹¹⁸

¹¹⁷ Enterprise software, op. cit., nota 90.

¹¹⁸ Idem.

La tesis jurisprudencial anteriormente mencionada se encontraba localizada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación número 63, 1917-1988, primera parte, páginas 117 y 118, bajo el rubro y contenido siguiente: ***“EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE. En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1º de la propia Ley Fundamental”***¹¹⁹; sin embargo, de acuerdo con los razonamientos que establecieron los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de revisión 1565/1994 interpuesto por la parte quejosa Inmuebles Pridi, sociedad anónima de capital variable, por conducto de su apoderada, decidieron modificarlo en su rubro, toda vez que: ***“...en la redacción del rubro existe un claro error que por ser meramente formal no amerita ninguna modificación en el criterio que en ella se contiene, sino sólo la precisión correspondiente. En efecto, mientras que en la tesis se dice expresamente que ‘en materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia’, en el rubro se señala que ‘LA GARANTÍA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN’, lo que resulta incoherente, debiéndose corregir para quedar: ‘EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN ESA MATERIA.’”***¹²⁰

¹¹⁹ Enterprise software, op. cit., nota 90.

¹²⁰ SUPREMA Corte de Justicia de la Nación, op. cit., nota 86, p.134.

Por otra parte, en diciembre de dos mil cuatro, el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, estableció en la tesis aislada I.15°.A.3 A, cuyo contenido es el siguiente: ***“EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA RIGE DESPUÉS DE DICTADO EL DECRETO Y PERMITE CUESTIONAR TODO EL PROCEDIMIENTO RELATIVO. De lo dispuesto en la Ley de Expropiación se desprende que el acto administrativo expropiatorio consta de dos etapas. La primera, comprendida entre el inicio del procedimiento en que se declara la causa de utilidad pública y la emisión del decreto correspondiente, en la que el Estado debe realizar, de manera unilateral, estudios para fundar y motivar la causa de utilidad pública y la necesidad de la obra a la cual va a destinar los bienes expropiados. La segunda, que abarca desde la notificación del decreto a los interesados hasta que se lleva a cabo su total ejecución. De acuerdo con la naturaleza de cada una de esas fases, en la primera no es exigible otorgar audiencia a los interesados, pues este requisito no está comprendido en el artículo 27 constitucional, salvo que en la ley se hubiese fijado en la normatividad aplicable un procedimiento con audiencia previa del interesado, en cuyo caso sería necesario agotar ese procedimiento. En cambio, en la segunda etapa sí rige la garantía de audiencia, pues debe notificarse el decreto al interesado para que pueda desplegar su defensa en alguna de las siguientes vías: interponer el recurso de revocación contra ese decreto; cuestionar judicialmente el monto de la indemnización que se haya fijado por el bien materia de la expropiación; exigir el pago de la indemnización una vez vencido el plazo legal; en su caso, solicitar la reversión de la expropiación cuando dentro del plazo legal no se destine la cosa al fin público que se invocó en el decreto; o incluso promover directamente el juicio de amparo en contra del decreto y los vicios de que pudiere adolecer el procedimiento expropiatorio, en los casos en que se actualice alguna excepción al principio de definitividad.”***¹²¹

¹²¹ Enterprise software, op. cit., nota 90.

Del texto anterior se advierte mayor claridad en cuanto a la garantía de audiencia que se le otorga al gobernado en materia de expropiación, toda vez que divide al acto de expropiación en dos etapas, la primera, que comprende del inicio del procedimiento en que se declara la causa de utilidad pública y la emisión del decreto correspondiente (**en donde no se le otorga audiencia a los interesados por no ser un requisito que se encuentre comprendido en el artículo 27 constitucional**); y, la segunda, que abarca desde la notificación del decreto a los interesados hasta que se lleva a cabo su total ejecución (**en cuyo caso sí rige la garantía de audiencia, ya que debe notificarse al interesado el decreto expropiatorio para que pueda desplegar su defensa, ya sea interponiendo un recurso de revocación en contra del decreto o cuestionar el monto de la indemnización que el Estado le haya fijado**).

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La garantía de audiencia contemplada en el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política Mexicana vigente en la actualidad, tuvo su origen desde las primeras legislaciones que han regido al país. Su redacción ha variado; sin embargo, el contenido de la ley siempre ha contemplado el derecho a no ser privado de la vida, de la libertad, de las propiedades, posesiones o derechos, sino mediante un juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y en base a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

SEGUNDA.- El acto de expropiar por parte del Estado, al igual que la garantía de audiencia citada anteriormente, ha tenido su origen desde la Constitución Política de la Monarquía Española de 19 de marzo de 1812, fijando desde ese entonces las características que debe contener el mismo, como son las causas de utilidad pública que deben existir antes de su realización y la indemnización que debe cubrir el Estado al particular afectado.

TERCERA.- El concepto de expropiación ha sido definido por diversos juristas mexicanos, criterios que al ser unificados, dan como resultado considerar a la expropiación como un acto administrativo a través del cual el Estado, como ente público, en uso de sus facultades, priva a un particular de sus bienes por causas de utilidad pública que él mismo determina, tomando como base una ley especial, en el que se determine el monto de indemnización que se otorgue al particular afectado.

CUARTA.- El acto de expropiación se encuentra integrado por los siguientes elementos: La utilidad pública que motiva el acto, el particular afectado, el bien expropiado, la autoridad expropiante y la indemnización.

QUINTA.- Cada uno de los Estados que integran la República Mexicana tienen su respectiva Ley Estatal de Expropiación con características similares por tener como base la Ley Federal de la Materia.

Las leyes expedidas a partir de la vigencia de la Constitución de 1917, que concedían la audiencia previa a los afectados por un acto de expropiación, fueron las de los Estados de Chihuahua (1931), de Hidalgo (1932), de México (1919), de Oaxaca (1937), de Veracruz (1930), de Zacatecas (1935) y de Morelos (1944); sin embargo, en la actualidad, las únicas que conceden dicha garantías, son las del Estado de México (1941), de Nayarit (1984), de Jalisco (1923) y la de Tabasco (1945).

SEXTA.- La función administrativa del Estado es aquel medio que utiliza el poder público para cumplir con sus atribuciones; por tanto, un acto administrativo es aquella declaración unilateral de la administración pública (ya sea federal o local) que produce consecuencias de hecho y de derecho frente a los particulares.

SÉPTIMA.- El párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Política Mexicana contiene los requisitos y establece el procedimiento para llevar a cabo la expropiación, de cuyo texto no se advierte que se exista la garantía de previa audiencia al gobernado.

OCTAVA.- El hecho que no contemple la citada garantía de audiencia en su texto, no significa que contradice los derechos subjetivos establecidos en el artículo 14 constitucional, toda vez que el referido numeral 27 tiene como objetivo amparar las garantías sociales que por su naturaleza están por encima de los derechos individuales.

NOVENA.- La expropiación tiene como objetivo cubrir una necesidad urgente de la sociedad, por lo que se requiere de una intervención rápida por parte del Estado; en consecuencia, no es posible oír al afectado con las formalidades de un juicio antes de hacer la declaración respectiva.

Lo anterior no significa que la garantía de audiencia pueda ser posterior, toda vez que el vocablo "mediante" utilizado en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, no necesariamente significa que esta siempre deba ser anterior al acto administrativo.

DÉCIMA.- Del análisis de la figura jurídica de la expropiación -como acto administrativo llevado a cabo por el Estado-, así como de la garantía de audiencia otorgada a favor del gobernado, se concluyó que es necesaria una reforma al párrafo segundo del artículo 27 constitucional, con el objeto de establecer de manera clara que en materia de expropiación, no existe la previa garantía de audiencia a favor del particular afectado antes de la declaración de expropiación, pero sí una vez llevada a cabo esta.

La redacción actual del párrafo segundo del artículo 27 Constitucional es como sigue:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

Pudiendo quedar de la siguiente manera:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. El particular afectado únicamente podrá ser oído y vencido en juicio hasta que el Estado realice la declaración respectiva."

BIBLIOGRAFÍA

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1998.

ESCUELA Libre de Derecho, *La propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano actual*, Primera Edición, México, Distrito Federal, 1987.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1963.

MARTÍNEZ, MORALES Rafael I, *Derecho Administrativo Tercer y Cuarto Curso*, Tercera Edición, México, Distrito Federal, Editorial Oxford.

PÉREZ, DE LEÓN Enrique, *Derecho Administrativo*, México, Distrito Federal.

RABASA, O. Emillo y CABALLERO, Gloria, *Mexicano: Ésta es tu constitución*, Editorial Porrúa, 1997.

Serie Debates Pleno, *Garantía de Audiencia en Materia de Expropiación*, México, Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999.

XLVI LEGISLATURA, de la Cámara de Diputados, *México a través de sus Constituciones*, México, Distrito Federal, 1967, Tomos III y V.

DICCIONARIOS:

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, Tomos II y IV, Editorial Porrúa.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Administrativo, volumen 3, Editorial Harla.

LEGISGRAFÍA

Enterprise software, *Jurisconsulta 2005, Jurisprudencias y Tesis aisladas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, nueva versión actualizada a abril de 2005.

Sistema de cómputo modular para consulta jurídica, *Enciclopedia Práctica Jurídica*, versión 2004.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Red Jurídica Nacional, Leyes Estatales*, actualizada al año 2003.