



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO

LA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN LA EXPROPIACIÓN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
XIMENA SAAVEDRA FLORES

ASESOR:
DR. MIGUEL ÁNGEL SUÁREZ ROMERO



MÉXICO D.F.

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A mis Padres

*Victor Manuel Saavedra Hernández
Guillermina Flores Bañuelos*

Porque con nada he de pagar todo su apoyo, sacrificio y esfuerzos.

A mis Hermanos

*Ana Fernanda Saavedra Flores
Victor Manuel Saavedra Flores
Angelica Saavedra Flores*

Por que un profesionista exitoso, es el resultado de la unión familiar.

A mi Asesor

Miguel Ángel Suárez Romero

Por su ayuda, orientación y conocimientos, que sin duda son el semillero de los futuros mejores abogados.

A mi Amada Universidad

Madre de los verdaderos grandes talentos de la humanidad.

DEDICATORIAS

A mis Padres

Victor Manuel Saavedra Hernández

Guillermina Flores Bañuelos

Porque con nada he de pagar todo su apoyo, sacrificio y esfuerzos.

A mis Hermanos

Ana Fernanda Saavedra Flores

Victor Manuel Saavedra Flores

Angelica Saavedra Flores

Por que un profesionista exitoso, es el resultado de la unión familiar.

A mi Asesor

Miguel Ángel Suárez Romero

Por su ayuda, orientación y conocimientos, que sin duda son el semillero de los futuros mejores abogados.

A mi Amada Universidad

Madre de los verdaderos grandes talentos de la humanidad.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	I
--------------------	---

CAPITULO I

ANTECEDENTES Y DERECHO COMPARADO EN LA EXPROPIACIÓN

a) En el Derecho Romano.	2
b) La expropiación en la edad media.	5
c) Propiedad y expropiación en la modernidad.	9
1. Inglaterra (1689).	10
2. Estados Unidos de América (1774).	15
3. Francia (1789).	20
d) La expropiación en México	
1. El aspecto jurídico en la época precolombina.	26
2. El Fenómeno expropiatorio en la etapa colonial.	28
3. La expropiación en el México independiente.	31
3.1 La Constitución de 1824.	34
3.2 La Constitución Centralista de 1836.	36
3.3 Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.	38
3.4 La Constitución de 1857.	41
3.5 La Constitución de 1917.	43
e) La expropiación en el derecho comparado	
1. Inglaterra.	51
2. Estados Unidos.	54
3. Francia.	56
4. Alemania.	59
5. España.	62

CAPITULO II

CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN

a) La propiedad como presupuesto jurídico de la expropiación.	68
1. Como Derecho real.	69
2. Como derecho subjetivo de carácter privado.	72

3.	Como derecho fundamental del hombre.	74
b)	Concepto de expropiación en el Derecho Mexicano.	75
1.	Teoría del Derecho Privado.	77
2.	Teoría del Derecho Público.	78
3.	Teoría del Derecho Mixto.	79
c)	Elementos de la expropiación	
1.	Elementos objetivos o formales.	81
1.1	Las causas de Utilidad Pública.	82
1.2	La Indemnización.	86
1.2.1	Concepto.	87
1.2.2	Momento de la indemnización.	90
1.2.3	El justiprecio.	93
2.	Elementos Subjetivos.	97
2.1	Expropiante.	98
2.2	El expropiado.	99
d)	Clases de expropiación.	99
1.	Según su finalidad	
1.1	Total o definitiva.	101
1.2	Parcial y limitada temporalmente.	101
2.	De acuerdo con el marco normativo aplicable	
2.1	La Expropiación Legislativa.	103
2.2	Expropiación forzosa o administrativa.	105
2.3	Expropiación judicial.	107
e)	Naturaleza jurídica de la expropiación.	108
1.	Acto formalmente ejecutivo.	110
2.	Acto materialmente ejecutivo.	112
3.	Estricta legalidad del acto y control jurisdiccional del mismo.	114
f)	Marco Jurídico de la expropiación	
1.	Materia Federal.	120
2.	Expropiación en los Estados.	123
3.	En el Tratado de Libre Comercio.	136

CAPITULO III
LOS DERECHOS DE LOS INDIVIDUOS EN EL PROCEDIMIENTO
EXPROPIATORIO

a) Derechos fundamentales y expropiación.	143
b) Derechos de seguridad jurídica.	147
1. Concepto y alcances de la seguridad jurídica.	149
1.1 Garantía de Audiencia (artículo 14 constitucional).	151
1.2 Garantía de legalidad (artículo 16 constitucional).	152
c) Derecho al debido proceso legal o garantía de Audiencia.	156
1. Concepto.	157
2. Alcance e implicaciones jurídicas.	158
3. Derechos que contempla la garantía de Audiencia.	160
d) Instrumentos Internacionales en materia de debido proceso legal y expropiación.	164
1. Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).	165
2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.	168
3. Convención Americana sobre Derechos Humanos.	170
e) Jurisprudencia de la Corte en materia de Expropiación. 5ª a 9ª época. . .	173

CAPÍTULO IV
LA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO
EXPROPIATORIO

a) Procedimiento expropiatorio.	196
b) La Garantía de Audiencia previa al decreto de expropiación.	200
c) Garantía de Audiencia posterior a la declaratoria de expropiación.	204
d) Medios de impugnación.	209
1. Administrativa.	213
2. Jurisdiccional.	219
3. Juicio de Amparo y su efectividad.	221
e) La nueva perspectiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. . .	226

CONCLUSIONES.....	234
BIBLIOGRAFÍA.....	243

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, tiene por objeto determinar el momento procesal en que debe operar la Garantía de Audiencia en el fenómeno expropiatorio, visto este como acto de autoridad frente al que deben oponerse los derechos fundamentales del gobernado, entre ellos, el derecho al debido proceso legal y la propiedad. Se procura definir el alcance de la potestad expropiatoria en relación con la Garantía de Audiencia y el derecho de propiedad del particular afectado.

Se parte de la hipótesis de que, la expropiación, como un acto de privación sobre el derecho de propiedad, debe sujetarse a un procedimiento riguroso fijado en la ley, en el que se otorgue al posible afectado la Garantía de Previa Audiencia, a efecto de que éste tenga la posibilidad de impugnar y acreditar la falta de utilidad pública que invoque la expropiante, o inconformarse por cuestiones relativas a la indemnización.

De esta forma, en el primer capítulo, se desarrollan los principales momentos histórico-sociales en el devenir de la humanidad, en relación con el derecho fundamental de la propiedad privada. Se parte de las distintas acepciones del concepto histórico de la propiedad y se desarrollan los tipos de limitaciones y restricciones que ha sufrido a lo largo de la historia. Se desarrollan los diferentes momentos por los que ha atravesado este derecho sustantivo, no sólo en el ámbito nacional sino también en el internacional. Se explican las diferentes clasificaciones que se han hecho con respecto al derecho sustantivo de propiedad desde el derecho romano, en la antigüedad, hasta la época moderna.

Asimismo, se analizan las etapas históricas cúlspide de países como Inglaterra (1689), Estados Unidos (1774) y Francia (1789), y en los que se originaron los documentos más importantes en que se han plasmado los derechos sustantivos mínimos de los hombres, tales como la Carta de Derechos, la Declaración de Virginia y la Declaración de los Derechos del

Hombre y del Ciudadano, que influyeron en los sistemas jurídicos contemporáneos.

Por lo que respecta a los antecedentes nacionales, se considera el desarrollo del régimen de la propiedad desde la época precolombina, hasta llegar al período independiente, dentro del cual se estudian a detalle los documentos más importantes en nuestra historia legislativa y que contienen los principios básicos del régimen expropiatorio actual. Entre tales documentos, encontraremos desarrollados a la Constitución de Apatzingan, de octubre de 1814; la Constitución de 1824; la Constitución Centralista de 1836; las Bases Orgánicas de 1843; el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847; la Constitución de 1857, y la Constitución de 1917.

Finalmente, se elabora un apartado relativo a la forma en que se llevan a cabo en la actualidad las expropiaciones en países como Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Alemania y España, que si bien pertenecen a sistemas jurídicos distintos, encuentran similitudes en cuanto al procedimiento para la limitación al derecho de propiedad, vía la expropiación, y que nos servirán como referencia y punto de disertación cuando tratemos el régimen expropiatorio que se desarrolla, deficientemente, en nuestro país.

En el segundo capítulo, se estudiará el concepto y la naturaleza jurídica de la expropiación, considerada ésta como un acto autoritario emanado de la facultad soberana del Estado, y en plena manifestación de atribuciones formal y materialmente legislativas por un lado, y formal y materialmente ejecutivas por otro.

Se desarrolla el derecho de propiedad, como presupuesto jurídico de la expropiación, desde sus aristas de derecho real, de derecho subjetivo de carácter privado y como un derecho fundamental del hombre, que sólo puede ser restringido y perturbado en los términos y bajo las condiciones que el propio ordenamiento Constitucional señala para esos efectos.

Por otra parte, se desarrollan las diferentes teorías suscitadas para explicar a la expropiación, tomando en consideración la forma y los términos en que se desenvuelve dicho procedimiento y las normas que rigen su desarrollo y ejecución.

Se propone una clasificación dicotómica de los elementos de la expropiación, pudiéndose hablar de elementos objetivos o formales, consignados en la ley (causa de utilidad pública e indemnización), y elementos subjetivos o personales, que no se precisan en la ley pero se infiere claramente su efectiva participación en el procedimiento (expropiante y expropiado).

Por cuanto hace a la indemnización, se determina su concepto y su finalidad dentro de la expropiación. Asimismo, se señalan los diferentes criterios que han sido considerados para determinar la oportunidad de su pago. En esa misma línea, también se desarrolla lo que en el derecho mexicano podríamos considerar como la justipreciación de los bienes, y la diferencia que este proceso presenta con respecto al sistema jurídico español, que sí precisa regulación específica para estos efectos.

También, se elabora una clasificación de la expropiación, atendiendo a dos parámetros fundamentales. Uno de ellos, es el referente a la finalidad de dicho acto autoritario y, dentro de este, se distinguen dos clases de expropiaciones, a saber, la total o definitiva y la parcial o limitada temporalmente. El otro aspecto para la clasificación de la expropiación, es el relativo al marco normativo que le resulta aplicable a dicho procedimiento, obteniendo, bajo este tenor, la subclasificación de este acto de privación en legislativa, forzosa o administrativa y judicial.

Finalmente, se desarrolla el panorama global del marco normativo aplicable a la expropiación desde tres diferentes ángulos. Uno de ellos es la normatividad en materia Federal, el otro refiere el ámbito jurídico aplicable dentro de las Entidades Federativas que conforman nuestra República y, finalmente, se extiende el panorama hasta las disposiciones aplicables en materia internacional, principalmente el Tratado de Libre Comercio, que

presenta grandes desigualdades para nuestros conacionales y favorece el trato para los extranjeros.

En el tercer capítulo, se desarrollan a profundidad los aspectos por los que se considera importante la observancia de las garantías de Audiencia y Legalidad en favor de los gobernados, y dentro del procedimiento expropiatorio.

Se desarrolla el distingo existente entre los derechos fundamentales y las garantías individuales de los gobernados. De esta forma, se explican los aspectos relativos a los derechos de seguridad jurídica que implican los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución.

En adición a lo anterior, se explica el concepto, alcances, implicaciones y bienes jurídicos tutelados por las Garantías de Legalidad y de Debido Proceso que consignan los preceptos constitucionales antes referidos.

A efecto de tener un estudio más amplio con respecto a la normativa aplicable en materia de debido proceso y de expropiación, se hace un análisis de los tres principales instrumentos internacionales que resultan aplicables en tales materias. Dichos documentos, son la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.

El punto anterior, se refuerza con el desarrollo que se hace de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, punto en el que se lleva a cabo un estudio cronológico de los diversos criterios adoptados por nuestro máximo tribunal, desde la publicación de nuestra actual Ley de Expropiación (1936) hasta fechas recientes.

En el cuerpo del cuarto capítulo, se realiza un análisis más particularizado con respecto al papel que juega la Garantía de Audiencia dentro del procedimiento expropiatorio mexicano. En miras a este objetivo, primero, se explica el desarrollo del procedimiento de expropiación según la Ley y la

doctrina y, en segundo lugar, se sugiere una forma para distinguir entre las fases que propiamente integran el procedimiento expropiatorio, de aquellas que forman parte de las etapas post expropiatorias (post-procedimentales) o de ejecución e impugnación del decreto respectivo.

Asimismo, se exponen las ventajas y desventajas de que la Garantía de Audiencia se observe con posterioridad o con anterioridad a la emisión del decreto expropiatorio. Se proporcionan elementos para determinar y propender al otorgamiento previo de la Garantía de Audiencia en materia de expropiación, partiendo de la idea primigenia de que dicho decreto implica la emisión de un acto privativo del derecho de propiedad, que nuestra Constitución protege y garantiza a través de las garantías individuales.

Para los casos en que se pudiera estar en presencia de actos autoritarios de expropiación, en que se vulneren las garantías de los gobernados, en este trabajo se desarrollan los diferentes medios, preventivos y correctivos, de control de la legalidad y la constitucionalidad de las expropiaciones anómalas. Así, entre los medios de impugnación en materia de expropiación, tenemos la administrativa (Recursos de revocación y de Reversión de los bienes expropiados), la jurisdiccional (juicio pericial para la determinación del monto de la indemnización), y el Juicio de Amparo.

Conclusivamente, desarrollamos el tema relativo a la nueva perspectiva de la Corte en materia de expropiación, y bajo dicho rubro se pormenorizan las razones por las que nuestro máximo tribunal decidió determinar la procedencia previa de la Garantía de Audiencia, y que vienen a reforzar lo sostenido por nuestro estudio en torno a esta temática.

Ahora bien, para la comprobación de nuestra hipótesis en el presente trabajo de investigación, se emplearán los distintos caminos de conocimiento admitidos en la rama de las ciencias sociales y de la ciencia jurídica. Entre ellos, podemos destacar los métodos deductivo, inductivo, descriptivo, analítico, dialéctico y del racionalismo crítico.

En cuanto a la técnica de investigación, se habrá de utilizar la documental, consistente en el acopio y manejo del material bibliográfico, hemerográfico y electrónico, relacionado con el tema a tratar.

CAPITULO I.- ANTECEDENTES Y DERECHO COMPARADO EN LA EXPROPIACIÓN

Las Constituciones de casi todos los países del mundo, reconocen y garantizan en su parte dogmática, el derecho a la propiedad, el cual admite limitaciones que sólo podrán ser impuestas por el propio constituyente¹. Una de esas limitaciones es la expropiación, cuyo procedimiento debe encontrarse regulado formalmente a efecto de que el sujeto afectado conozca la forma y los términos en que el Estado puede ejercer su potestad expropiatoria y así, en caso de divergencia de intereses, estar en aptitud de proteger sus derechos y evitar la vulnerabilidad de su seguridad jurídica².

Históricamente, la figura de la expropiación, se ha mantenido como una limitación de dominio de la propiedad con la innovación de que, a partir de la modernidad, esta procede no sólo en cuanto a los bienes inmuebles sino que además se ha extendido a la generalidad de los derechos de las personas. Es por ello, que se hace patente el hecho de que en este capítulo se tengan que estudiar las principales etapas por las que ha atravesado el fenómeno expropiatorio, no

¹ Los derechos fundamentales se caracterizan por ser universales, más no absolutos. Es decir, se afirma que la universalidad de los derechos se refiere a que la titularidad de los mismos se adscribe a todos los seres humanos, en el sentido de que sus rasgos son la racionalidad y la abstracción, con una pretensión de validez general. Pero ello no implica que dichos derechos sean absolutos porque los mismos admiten límites, que deben estar consagrados en el propio texto constitucional. Sobre la idea de universalidad de los derechos fundamentales, véase PECES-BARBA, Gregorio, *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Universidad Carlos III de Madrid-BOE, Madrid, 1995, pp. 297 y ss.

² La seguridad jurídica es un valor superior del ordenamiento jurídico que se cristaliza en forma de derecho fundamental al positivizarse en una norma jurídica constitucional. Sobre el particular, véase PÉREZ-LUÑO, Antonio Enrique, *La Seguridad Jurídica*, Ariel, Barcelona, 1991.

sólo como un acto de autoridad que limita el derecho de propiedad, sino como un acto de privación que únicamente puede ocurrir en caso de necesidad pública legalmente constatada, evidente y bajo la condición de una justa y previa indemnización, respetando los derechos subjetivos y procesales que la propia ley confiere al particular.

a) En el Derecho Romano.

En un principio, los romanos solo tenían una idea abstracta del derecho de propiedad. Durante la época de Cicerón se utilizó el vocablo "*mancipium*" para referirse a la propiedad; después, los vocablos latinos: "*dominium*", "*dominium legitimum*" y "*propietas*", fueron empleados para designar a este derecho, de tal suerte que para los romanos, la propiedad era el señorío que se tenía sobre una cosa, un derecho omnímodo, completo, prototipo y extenso que se podía ejercer sobre una cosa corporal³. Era un dominio *erga homnes*, pues abarcaba el *ius fruendi, utendi, abutendi* y el *ius vindicando*.

El derecho Romano conoció una doble reglamentación de la propiedad; la primera, establecida por el derecho civil, se llamaba propiedad quiritaria (*dominium ex iure quiritium*) y la segunda, contemplada por el derecho honorario, se denominaba propiedad bonitaria, las cuales se explican a continuación:

a) Propiedad quiritaria.- Era sancionada y reconocida por el derecho civil romano y era transmisible por la *mancipatio* y la *in iure cessio*. Los requisitos para el goce pleno de esta propiedad eran:

1. Ser ciudadano romano;
2. Que la cosa fuera física y jurídicamente posible, es decir, que estuviera dentro del comercio; y

³ Cfr. MARGADANT, Guillermo Floris, *El Derecho Privado Romano, como Introducción a la cultura jurídica contemporánea*, 1ª ed., Esfinge, México 1960, p. 180.

3. Estar ubicado en suelo itálico, sólo tratándose de bienes inmuebles.

En caso de pérdida o despojo, el propietario podía intentar la recuperación de sus bienes a través de la *reivindicatio*.

- b) Propiedad bonitaria.- Este tipo de propiedad era regulada por el derecho pretorio u honorario, se originaba cuando alguien adquiría una cosa a través de la tradición y no mediante las formas legalmente reconocidas por el derecho civil (*mancipatio o in iure cesio*), que sólo reconocía la nuda propiedad (*quirite*) y hacía nugatorios los derechos adquiridos en virtud de una propiedad derivada. Esta propiedad se consideraba de carácter flexible y, para que el poseedor se transformara en un propietario quiritario por usucapición, se necesitaba que operara la prescripción.

En caso de pérdida o despojo, el poseedor podía ejercitar la acción “publiciana”⁴ contra terceros o la *exceptio rei venditae*, contra el propietario originario.

Con la expansión provincial, se reconoce la denominada propiedad provincial, pretoria o peregrina, con las limitaciones propias del derecho romano; consistía en concesiones estables de uso y disfrute, con posibilidad de enajenación, pero sujetos al pago de una contraprestación. Los poseedores de fundos provinciales podían transmitirlos por tradición o por causa de muerte, con la posibilidad de poder adquirir la propiedad de los mismos por la "*Praescriptio Longi temporis*"⁵. La propiedad provincial era declarada a juicio del pretor, cuando las tierras ubicadas fuera de la península itálica (pertenecientes al Imperio

⁴ Cfr. SÓCRATES JIMÉNEZ, Santiago, *Diccionario de Derecho Romano*, Sista. México 2001. pp. 141, 290 y 291.

⁵ Esta acción fue creada por el derecho pretorio para suplir las deficiencias jurídicas de la usucapio. Otorgaba protección a los derechos posesorios del peregrino que no contaba con el *comercium* o, en tratándose de fundos que no se encontraban al amparo del *ius italicum*, proporcionaba protección al poseedor de buena fe a efecto de evitar el saneamiento por evicción. Sobre el tema, consultar MARGADANT, Guillermo Floris, *El Derecho Privado Romano, como Introducción a la cultura jurídica contemporánea*, Op. Cit., pp. 202 y 203.

Romano por derecho de conquista) no se hallaban bajo la propiedad quiritaria, solicitando la autorización de los magistrados para hacer la declaratoria respectiva para la ocupación estatal, concediendo a los particulares, únicamente, el derecho de posesión sobre dichas tierras⁶.

A la par de la existencia de la facultad del Imperio Romano para dotar de tierras a los ciudadanos también existía, por disposiciones de derecho público, la facultad expropiatoria del Estado para privar a los propietarios de sus derechos sobre sus bienes inmuebles por causa de utilidad pública, previa indemnización⁷; así pues, encontramos un precedente respecto de la expropiación, en el Digesto, Libro VIII, título IV, Ley XIII, párrafo I, en los siguientes términos.

“ Si consta que en tu campo hay canteras, nadie que no tenga concedido derecho a ello puede extraer piedra sin tu consentimiento, ni privada ni públicamente, a no ser que en aquellas canteras exista la costumbre de que si alguno quiere extraer piedra lo haga, previo pago al propietario de la sólita compensación; pero sólo debe extraer la piedra después de que haya dado al propietario seguridad de que no se entorpecerá el uso de la piedra que necesite ni se le privará de las ventajas de la cosa a que tiene derecho⁸ ”.

De lo anterior, no solo se puede desprender parte de la naturaleza jurídica de la expropiación sino que, además, ya se vislumbran como elementos importantes de este acto de autoridad, el pago de una indemnización previa al acto de privación y el hecho de que “cualquiera” que quisiera privar al dueño en su propiedad, deberá contar con la “voluntad” de éste, lo cual implica una previa consulta al titular del derecho que se pretende afectar.

⁶ Cfr. BRAVO GONZÁLEZ, Agustín y BRAVO VALDÉS, Beatriz, *Derecho Romano*, primer curso, 15ª ed., Porrúa, México, 1997, pp. 206 y 207.

⁷ Cfr. *Ibidem.*, pp.226 a 228.

⁸ *El Digesto de Justiniano, Tomo I, versión castellana*, traducción de A. DORS, F. HERNÁNDEZ TEJERO, P. FUENTESECA, M. GARCÍA-GARRIDO Y J. BURILLO, 45ª ed., Aranzadi, Pamplona, 1968, p. 363.

b) La Expropiación en la Edad Media.

La Edad Media tuvo lugar desde el siglo V, hasta la caída de Constantinopla en el siglo XV. Durante esta etapa, igual que en el imperio romano, la propiedad de la tierra era adquirida mediante enfrentamientos bélicos, sostenidos por los señores feudales para conservar y extender su poderío. En este período, imperó un gobierno descentralizado.

A la caída del Imperio Romano, los reyes germanos invasores, repartieron las tierras conquistadas a un nuevo estrato social, conocido como Señores Feudales, y a quienes los habitantes del antiguo imperio romano solicitaban protección, creándose con ello los Feudos. Así pues, en esas grandes extensiones de tierra, dichos Señores gobernaban de acuerdo a ciertas costumbres, prevaleciendo un sistema decisivo de carácter autocrático, pues no solamente tomaban las decisiones dentro de sus dominios⁹ sino que también eran quienes detentaban los máximos poderes para fines tributarios (alcabala) y de policía (proteccionismo económico).

Hay que apuntar que, desde los inicios de la Edad Media, la Iglesia tomó las riendas del orden social y religioso, en virtud de que esta institución era la heredera de toda la cultura romana. Este crecimiento del poder eclesiástico dio lugar a la guerra de las investiduras¹⁰, para devolver al Estado el dominio y administración públicos que le correspondían; de esta forma, a finales de la Edad Media, la Iglesia queda circunscrita al campo puramente espiritual.

Durante el feudalismo se reconoce al Rey como señor y autoridad superior quien, a su vez, empieza a delegar autoridad y soberanía en sus principales jefes del ejército (terratenientes), mismos que habían ido ocupando grandes extensiones de tierra, otorgándoles el grado de Conde, Duque o Marques. Cabe

⁹ Cfr. PREVITÉ-ORTON C. W., *Historia del Mundo en la Edad Media, Tomo I*, Ramon Sopena, Barcelona, 1978, pp. 16, 17 Y 288-291.

¹⁰ Cfr. *Ibidem.*, pp 336-339, y REGLA COMPISTOL, Juan, *Historia de la Edad Media. Tomo II*, Montaner y Simón S.A., Barcelona, 1960, pp. 29-33.

destacar que, al principio, estos títulos nobiliarios sólo se otorgaban temporalmente, pero tiempo más tarde se concedieron con carácter vitalicio.

Atendiendo a lo anterior, y toda vez que no había un sistema jurídico formal, la asignación de tierras a los vasallos se daba a capricho del terrateniente a través de la figura conocida como la "*commendatio*"¹¹. Dicha asignación se daba a razón de la prestación de servicios especiales de carácter militar al señor feudal, a cambio de una cuota vitalicia llamada "beneficio" o "feudo"; a su vez, los vasallos beneficiados con una pequeña porción de tierra, hacían lo mismo con los siervos y los campesinos, a quienes sólo se les otorgaban ingresos provenientes de su trabajo personal. Los siervos y los campesinos se veían severamente explotados, pues trabajaban largas jornadas para que pudieran obtener no solamente el producto necesario para su sustento sino que, además, debían producir un excedente, como concepto de renta del suelo, para beneficio del señor feudal, formándose así, la relación de vasallaje.

De conformidad con la relación feudal, antes citada, la división territorial se daba de la siguiente forma.

1. Dominio Inminente, Dominio Real o Directo: Era el que conservaba el Rey, como supremo señor feudal del reino, y era el único lugar en donde éste podía ejercer su autoridad sin la intervención de los condes o vasallos.
2. Feudo de Dignidad o de Título. Eran los territorios de mayor extensión concedidos por el Rey y se dividían en Ducado, Condado, Vizcondado,

¹¹ Entre ambos se estableció una especie de contrato que estipulaba la protección por parte del Señor a cambio de la fidelidad y de los servicios militares del Vasallo, haciéndose constar de manera formal, mediante un contrato de carácter solemne que se realizaba de la siguiente forma: 1) Homenaje, donde el Vasallo se arrodillaba con la cabeza descubierta y sin armas y colocaba sus manos juntas entre las manos del Señor; 2) Fe, que consistía en un juramento de fidelidad colocando el Vasallo sus manos sobre Las Sagradas Escrituras o sobre alguna reliquia propiedad del Señor; y 3) Investidura, donde el Señor investía al Vasallo y le entregaba algún objeto que simbolizara la tierra. Mediante el homenaje y la investidura quedaban establecidas obligaciones recíprocas, dentro de las cuales el Vasallo debía cumplir con la de la Ayuda (servicio militar) y el Consejo (funciones jurisdiccionales). Cfr. LACARRA, Miguel José, *Historia de la Edad Media. Volumen I*, Renacimiento, Barcelona, 1985, pp. 442 y 443, y ECHEVARRÍA ARSUAGA, Ana y RODRIGUEZ GARCÍA, José Manuel, *Atlas Histórico de la Edad Media*, Acento Editorial, Madrid, 2003, pp.151 y 152.

Marquesado y Baronía. Su posesión se consideraba un *Alodio*, toda vez que se trataba de una tierra libre y exenta de cargas, por lo que su dueño podía transmitirla libremente a un tercero o a sus herederos.

3. Feudo militar o castellanía. Que era aquel territorio cedido por el señor feudal de título a un vasallo. Dicho territorio se encontraba conformado por varias aldeas y explotaciones agrarias. Como parte del *Alodio*, su posesión guardaba el rango de *Tenencia*, ya que el poseedor sólo podía disponer de los frutos generados por dichas tierras siempre que pagara ciertas prestaciones económicas (*censos*) al señor feudal.
4. Feudo de Caballería. Se encontraba conformado por aquellas porciones de tierra que se daban a los vasallos que brindaran protección armada y bélica al seño feudal. La posesión que se ejercía sobre este tipo de tierras se consideraba netamente feudal ya que el poseedor debía declararse vasallo mediante la *comendatio* y obligarse a pagar en servicios o especie, lo que requiriese el señor feudal¹².

Con base en este esquema divisorio de la propiedad medieval, podemos darnos cuenta de que, la expropiación como acto autoritario estatal no fue necesaria, en virtud de que el dominio directo de las propiedades del reino pertenecía al Rey; sin embargo, con el tiempo, se da una especie de *expropiación social*¹³.

El rechazo total a depender de un señor, la emancipación colectiva del vasallaje feudal, la existencia de un trato igualitario, antijerárquico y antiseñorial, así como el aumento de la población de las ciudades, fueron los factores que

¹² Cfr. ECHEVARRÍA ARSUAGA, Ana y RODRIGUEZ GARCÍA, José Manue, *Atlas Histórico e la Edad Media*, Op. Cit., pp.150-153, y LACARRA, Miguel José, *Historia de la Edad Media*. Op. Cit., pp.443 y 444.

¹³ Cfr. BARROS Carlos, *Vivir sin señores. La conciencia antiseñorial en la Baja Edad Media gallega*, Universidad de Santiago de Compostela, 1993, pp. 11 a 49, Y REGLA, Juan, *Historia de la Edad Media*, Op. Cit., pp. 12 y 13.

impulsaron el ánimo de los plebeyos para buscar la liberación de sus contratos con los señores feudales, creando los Burgos.

Este levantamiento popular, de los vasallos y campesinos, tuvo como principal finalidad despojar a los señores de las tierras de que se habían apoderado para beneficio personal. En un principio, estas revueltas solo tenían la justificación social de una realidad inequitativa pues, jurídicamente, no había bases para avalar una expropiación general de las posesiones de sus señores y la reversibilidad de los bienes a manos de la colectividad.

Conforme avanzan las rebeliones, el Señor Feudal va perdiendo poder y, para conseguir dinero, otorga a los burgueses un documento que les da la absoluta independencia. En los Burgos el Rey encuentra aliados para desprenderse totalmente del Señor Feudal y les otorga los llamados “Estatutos”¹⁴, que regulan los derechos de esos ciudadanos. Con ambos documentos en mano, los burgueses empiezan a gobernarse por sí mismos, obteniendo con ello la forma legal de conseguir la expropiación de las tierras señoriales, sin tener que ser más vasallos que del Rey.

Cabe añadir que, con esta expropiación social, no sólo cayeron las fortalezas señoriales, sino que también se derrumbó el sistema social de vasallaje que se había implantado durante esa época. Además, como se puede apreciar, la figura de la expropiación fue totalmente distinta a lo que había venido siendo, e incluso diferente a lo que actualmente es, pues lejos de ser un acto autoritario emanado de la potestad estatal, ésta respondió a un impulso colectivo de una sociedad económica y gubernamentalmente reprimida que buscaba una igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad. Y todo ello, no sólo como particulares sino como gobernados, a quienes el Estado y los terceros les debían reconocer ciertos derechos.

¹⁴ Tal es el caso de los campesinos de los alrededores de Ferrol que, durante la revuelta irmandiña de 1467, obtienen un privilegio firmado por Enrique IV. A mayor abundamiento, Idem.

c) La propiedad y la expropiación en la modernidad.

El derecho de propiedad es considerado por Peces-Barba, como uno de los derechos humanos de la primera generación¹⁵. El cual, ha venido cambiando según las condiciones histórico-sociales de la humanidad.

Ya en el inciso anterior, estudiábamos a la propiedad desde la perspectiva de un Estado feudalista, donde no se permitía más allá de lo que la voluntad del Rey confería a los habitantes de los Burgos. Sin embargo, los cambios constantes de una colectividad que cada día requería de más prerrogativas y mayor protección de sus derechos como gobernados, hacen surgir las ideas ilustracionistas que exigen el establecimiento de un límite al poder político del Estado absoluto (característico de la edad media). La sociedad moderna ya exige una protección laicista de los derechos del hombre con una visión antropocéntrica.

Así, atendiendo a todos estos factores de la colectividad renacentista, la propiedad no puede ser definida como un derecho fundamental del hombre si primero no se entienden los diversos movimientos sociales que le han venido otorgando los matices con los que ahora la conocemos y definimos. Por ello, es necesario estudiar los tres acontecimientos más importantes, suscitados en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, que dieron origen a la redacción de los documentos (La Carta de Derechos, la Declaración de Virginia y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano) que influyeron en los sistemas jurídicos contemporáneos.

A este respecto, desarrollaremos de manera breve, las circunstancias político-sociales por las que atravesaban dichos países durante los años de 1689, 1774 y 1789, y que le imprimieron distintos grados de importancia y protección jurídica al derecho de propiedad.

¹⁵ Cfr. PECES-BÁRBA Martínez, Gregorio, *Derecho y Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 23-25.

1. Inglaterra (1689)

Bajo el gobierno absolutista de la casa de los Estuardo, Inglaterra entra al Siglo XVII, con una sociedad que se encontraba luchando por garantizar la libertad del individuo frente al Estado, el cual era considerado como una propiedad de la familia real¹⁶.

Las características del gobierno absolutista, ejercido bajo el amparo de un derecho divino, fueron el detonante para que, durante el gobierno Estuardista, se desarrollaran las dos corrientes políticas distintivas de la época; conformadas por los Wighs y los Tudor. Los Whigs, grupo opositor a la política de los Estuardo, representados por Lord Ashley (Lord Shaftesbury), buscaban evitar la trascendencia del gobierno absolutista y fomentaban la idea de la reinstauración del parlamento bajo la influencia de las teorías Lockianas. Este grupo político logró acceder al poder durante el período comprendido de 1679 a 1681, logrando aprobar la Ley del *Habeas Corpus*.¹⁷ Por otro lado, encontramos a los Tudor, grupo político representado por Jacobo II, quienes buscaban la perpetración del gobierno monárquico, suprimiendo todas las ideas y movimientos de carácter libertario que atentaran contra la autoridad real.

La pugna ideológica entre esos dos grupos, originó la llamada "Gloriosa Revolución", a través de la cual se logra el triunfo del parlamento y la aceptación, por el nuevo gobierno¹⁸, del "*Bill of Rights*". Esta declaración de derechos logró la

¹⁶ Bajo un esquema de derecho divino, el monarca en turno podía disponer del territorio estatal de acuerdo a su voluntad y criterio, sin más límites que los planteados por él mismo. Durante esta etapa había una entera confusión entre los límites del poder soberano y los dominios que, en lo particular, podía ejercer el gobernante sobre sus propiedades. El simple hecho de ser el máximo representante del Estado, le otorgaba la facultad de disponer libremente de él. A este respecto, véase GARCÍA VALENZUELA, Víctor Hugo, "John Locke: Propiedad y Gobierno", *Revista de Historia*, volumen 9-10, Departamento de Ciencias Históricas y Sociales, Universidad de Concepción, 2000, pp. 31 a 40, visible en la página web <http://www2.udec.cl/historia/rhisto/art03.doc>, página consultada 23/12/2006 a las 11:30 hrs.

¹⁷ Cfr. Idem.

¹⁸ Se instala en el trono, Guillermo de Orange. La monarquía deja definitivamente de ser absoluta y se convierte en una monarquía constitucional limitada por el Common Law, por los estatutos, las convenciones, la Declaración de Derechos y el Acta de Establecimiento. Los cuales imponen condiciones concretas a los soberanos de Inglaterra. Sobre el tema, consultar el artículo del Licenciado ESCAMILLA HERNÁNDEZ, Jaime, "Notas sobre la Evolución del Régimen Parlamentario Británico", *Revista 1 de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco*, Enero-Marzo 1990, pp. 20-24.

caída del absolutismo y del catolicismo, consagrando el parlamentarismo como forma de organización política inglesa¹⁹.

Ya en líneas anteriores, apuntábamos que el movimiento Whiggista se encontró influenciado por las ideas políticas de Locke. Es por ello, que ahora continuaremos hablando de ellas y de la importancia determinante que tuvieron por cuanto hace al establecimiento del régimen de la propiedad privada y la intervención estatal sobre éste derecho.

Así, el antropocentrismo renacentista, el racionalismo, el individualismo y la idea de una libertad absoluta, fueron los pilares de las teorías políticas de Locke, quien se preocupó por proteger al individuo y garantizar sus derechos, particularmente el de propiedad. De tal modo que, al ser el individuo la base del sistema político y jurídico, el bienestar público se encontraba supeditado al interés privado²⁰.

Como consecuencia de lo anterior y considerando la existencia de una ley natural, la consagración e instauración de la propiedad privada, la formulación de un contrato social, el constitucionalismo y la división de poderes, este destacado pensador liberal formula las siguientes teorías:

1. Teoría del Estado Natural.- Locke sostenía que, en el estado de naturaleza, los hombres son titulares de derechos individuales (*Property*), los cuales involucran el derecho a la vida, a la seguridad, a las libertades individuales y a la propiedad, encontrándose consagrados por una ley natural. En el estado pre-social, el individuo tenía el control completo de su persona y propiedades;

¹⁹ Cfr. GARCÍA, Victor Hugo, "John Locke: Propiedad y Gobierno", Op. Cit., pp. 31-40.

²⁰ Para evitar el despotismo y garantizar la propiedad, el poder legislativo controlaba al ejecutivo; a su vez, el parlamento era controlado por la comunidad, la que se debía al individuo. A mayor abundamiento, véase. ESCAMILLA, Jaime, "Notas sobre la Evolución del Régimen Parlamentario Británico", Op. Cit. pp. 18-23.

se mantenía en un mismo rango de igualdad, en cuanto a poder y jurisdicción, reinaba la paz y la ayuda recíproca.

El gran defecto del estado de naturaleza es que, cuando alguien viola la ley natural²¹, el propio sujeto agredido actúa como juez y ejecutor, originándose represalias entre los mismos hombres. Es por ello, que para consignar, preservar y disfrutar de sus derechos naturales, los individuos deciden celebrar un contrato multilateral, mediante el que abandonan la etapa pre-social y prepolítica. Se formula la teoría de los derechos naturales, los cuales quedan sistematizados en la sociedad política a través del contrato. De esta forma, los hombres delegan al Estado el poder coactivo para que éste garantice la represión de la violación a los derechos individuales, mediante la imposición de sanciones preestablecidas por los mismos individuos. Es decir, el ente estatal sólo es creado a voluntad de los hombres libres para que éste evite y castigue todos los abusos cometidos contra los derechos de los individuos.

Locke considera que en el estado pre-social, el hombre tiene la propiedad sobre su persona, su trabajo y sobre las cosas necesarias para su manutención, siempre que no se perjudique la propiedad de otros sujetos. Así, el derecho a la propiedad privada, tiene su base en el trabajo del hombre y por lo tanto el individuo tiene derechos de propiedad sobre aquello en lo que ha incorporado su trabajo.

De lo anterior, podemos afirmar que Locke considera a la propiedad como un derecho natural, anterior a la sociedad política. Sin embargo, nuestro autor afirma que el origen de la propiedad privada se encuentra en la transición de un estado de naturaleza hacia una sociedad civil, donde al celebrarse un pacto inviolable de mutuo respeto, se protege y garantiza el goce de dicho derecho.

²¹ La ley natural es la base de la libertad natural, de la vida, la salud y la propiedad; sirve para garantizar que la libertad natural no se transforme en anarquía, mediante un sistema aceptado y aceptable de derechos y deberes para el hombre. Esto último legitimaba al gobierno. Vid. LOCKE, John, *Segundo Tratado del Gobierno Civil*, Alianza Editorial, Madrid, 2002, pp. 30-36.

Así, considerando el apotegma lockiano respecto a la propiedad, podemos decir que, en el *Bill of Rights*, la misma existe sin necesidad de que se celebre un pacto entre los hombres, pues este derecho ya va implícito en la propia persona del individuo al incorporarse a una sociedad civil donde, al formarse el Estado, únicamente se consagra una situación preexistente.

Finalmente, de conformidad con lo anterior, Locke habla de una distribución de la propiedad mediante el trabajo del hombre, sin considerar las necesidades de cada persona, trayendo como consecuencia una desigualdad en la repartición de la misma, pues como no todos los hombres trabajaban de la misma manera no todos gozaban, en la misma cantidad, de ese derecho²².

2. Teoría de la Sociedad Civil.- La sociedad civil surge de un pacto entre los hombres libres para subsanar las deficiencias del estado natural, evitando arbitrariedades entre los hombres que buscan defender sus derechos. Se establece una autoridad imparcial a la que cualquier individuo puede acudir en caso de abusos cometidos por terceros.

Siguiendo a Locke, como ya dijimos anteriormente, los *property* son anteriores al Estado, por lo que este ente es creado para la protección de los mismos. De tal suerte que, esta organización política, no crea el derecho de propiedad privada, e incluso no puede regularlo a su libre arbitrio, ya que esto es facultad de los propios individuos como titulares de este derecho natural.

En la sociedad civil, el Estado no puede disponer libremente de los bienes de sus integrantes, ya que necesita del consentimiento previo de estos²³. Lo anterior es posible, en virtud de que es la propia sociedad civil la

²² Cfr. BOBORG MALDONADO, Felipe, *Antología de Textos de Historia de la Filosofía II. Filosofía Moderna*, Universidad Iberoamericana, Departamento de Filosofía, México, 1993, pp. 288 y ss.

²³ *Ibidem.*, pp. 284 y 290-298.

que puede establecer las normas que delimiten el alcance de dichos derechos, evitando con ello cualquier perturbación a la propiedad de los individuos.

La sociedad civil, surge para garantizar y proteger eficientemente el ejercicio del derecho de propiedad, sin dar al Estado el poder suficiente para disponer de esos bienes a su antojo. Por lo tanto, atendiendo a las características que revestían a la sociedad civil, el Estado no podía emitir actos autoritarios que privaran al sujeto del ejercicio pleno de su derecho de propiedad, más bien tenía una tesitura proteccionista que hacía nugatoria la potestad expropiatoria de este ente. Al Estado sólo se le dotó de poder coactivo para el caso de violaciones a los derechos entre los mismos individuos, pues este había sido creado para proteger los derechos individuales y no para imponer determinaciones de privación o restricción de derechos a los gobernados.

Junto con el Estado surge la figura del Parlamento, supremo poder de esta estructura social, el cual está facultado para elaborar las leyes de esta colectividad, pero siempre respetando la inviolabilidad de la Ley Natural, buscando la salvaguarda de la vida, la libertad y los bienes de cada individuo. Al igual que el Estado en su totalidad, el poder legislativo, no puede disponer libremente en materia de los *property*, ya que requiere el consentimiento de los individuos para determinar cualquier restricción.

Así pues, en la sociedad política, las leyes garantizaban el derecho de propiedad de los hombres y, en virtud de ésta, nadie podía ser privado de sus derechos. Nada daba sustento legal a una cesión de la propiedad por medio de actos autoritarios o de violencia, ya se tratara del propio Estado o de cualquier particular²⁴. De lo anterior se puede deducir que, dentro de la sociedad política, ni siquiera podemos hablar de un acto de autoridad como tal, pues no se le faculta al Estado para poder ejercer actos de carácter coercitivo o imperativo y

²⁴ Ibidem. pp. 284-286.

mucho menos aún para actuar de manera unilateral. Ello, en virtud de que el gobernante sólo tenía la facultad de reprimir las violaciones, que los propios hombres cometieran contra los derechos individuales de otros miembros de la colectividad, pero nunca para actuar en perjuicio de los gobernados.

Cabe añadir que las dos teorías anteriores y el principio lockiano de participación política, relativo a que sólo los individuos que poseían una propiedad podían intervenir en el desarrollo de la sociedad civil, fueron las bases sobre las que se asentó el constitucionalismo²⁵ tanto en Europa como en Occidente, según veremos en los siguientes subtemas.

2. Estados Unidos de América (1774)

Entre los siglos XVII y XVIII, varios inmigrantes provenientes de Inglaterra, fundaron las trece colonias en la costa atlántica del continente americano. Durante este período, el vínculo entre Gran Bretaña y las colonias existía en razón de la estipulación de ciertas cartas y concesiones, o cuerpos de libertades, otorgados por la corona inglesa, los cuales suponían un contrato implícito, en virtud del cual la protección de la corona y la concesión de aquellos territorios, suponían el pago de los “*quit rents*” y una sumisión a las leyes del reino²⁶.

Estas colonias eran la principal fuente de recursos para la corona Inglesa, sobre todo después de la guerra de los siete años (1756 a 1763), pues además de producir bienes y servicios de gran importancia, eran quienes resentían la

²⁵ El constitucionalismo, busca la preservación de los derechos individuales a través de la sanción impuesta por los códigos u ordenamientos secundarios. Se declara la inviolabilidad de los derechos de los individuos. En materia de participación política, resultaba de vital importancia el poseer una propiedad.

²⁶ Esta sumisión implicaba, para los colonos, un goce de la titularidad de los derechos y libertades concedidos por las leyes y por el Common Law, igual que para los ciudadanos Ingleses. Pero esto no sucedía en la práctica, dentro del parlamento. Sobre el particular véase PECES-BÁRBA, Gregorio, *Derecho y Derechos Fundamentales*, Op. Cit., pp. 32 y 33.

aplicación de medidas arancelarias²⁷ y otras disposiciones que beneficiaban la economía británica. Todo esto, aunado a que los colonos no se sentían representados ante el Parlamento inglés, provocó que en 1774 varios representantes de las colonias convocaran al primer congreso de Filadelfia, en donde se redactó una Declaración de Derechos y Agravios, y se decidió suspender el comercio con Inglaterra²⁸.

Cabe destacar que, esta Declaración de Derechos de 1774, constituye el primer avance para manifestar las inconformidades al Rey de Inglaterra con respecto a cuestiones relativas a la vida y la libertad de los colonos, pues sentó el primer precedente de los agravios que, posteriormente, serían consignados en la Declaración de Independencia²⁹.

Así, tras la primera reunión del Congreso Continental, el 19 de abril de 1775 estalla la guerra en contra del imperio británico bajo la influencia de las ideas lockianas de libertad e igualdad entre los hombres. Para mayo de ese mismo año, en Filadelfia, se reúne por segunda vez el Congreso Continental que, asumiendo las funciones de gobierno nacional, crea un ejército y una marina militar al mando de George Washington.

Por otro lado, y no obstante que al inicio de la guerra se mostraba un pleno dominio de las fuerzas británicas en el campo de batalla, después del conflicto de Saratoga se unen a la lucha Francia³⁰ y España para apoyar a los independentistas norteamericanos.

²⁷ Durante 1765 se creó La ley del timbre, la cual consignaba el pago de impuestos en todos los libros, periódicos y documentos. Tiempo más tarde se derogó la ley, pero no los impuestos, que recayeron ahora en el té, la pintura, el plomo, el vidrio y el papel, lo cual provocó la guerra del té, en Boston, durante 1773. Sobre el particular, Vid. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 21^a ed., Porrúa, México, 1985, pp. 101-104.

²⁸ Cfr. *Ibidem.*, pp. 101-103.

²⁹ Cfr. ELIOT MORISON, Samuel, *Breve Historia de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, 4^a edición, México, 1997, pp. 106 y 107.

³⁰ En la lucha de las trece colonias por alcanzar su independencia del imperio inglés, no hay que soslayar la importancia que tiene Francia pues, de no ser por el apoyo armamentista y financiero que esta nación proporcionó a las colonias británicas de América, no hubiera sido posible que estas lograran su independencia. Sobre el tema, Véase *Ibidem.*, pp. 112-115.

De esta forma, en medio de un ambiente revolucionario, el 2 de julio de 1776 el Congreso emite la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América. Mediante este documento, las colonias manifestaban su voluntad de formar un solo Estado, libre y soberano, fundamentándose en el principio de que todos los hombres nacen iguales y poseen ciertos derechos inalienables; tales como la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad (la que se logra a través de la obtención de determinados bienes). Asimismo, se afirmaba el principio lockiano de que el soberano sólo puede regir bajo el consentimiento de los gobernados, de tal suerte que, cualquier gobierno puede ser eliminado cuando deja de proteger los intereses del pueblo. Este documento fue elaborado por Thomas Jefferson y aprobado por dicho Congreso el 4 de julio de 1776.

Los enfrentamientos entre la corona británica y las colonias de América (apoyadas por Francia y España) continuaron su curso hasta que, el 3 de septiembre de 1783, se firma el tratado de París³¹.

Una vez que los Estados Unidos ya habían logrado su independencia, ahora venía el trabajo difícil de elaborar una constitución que rigiera a todo el territorio³². De esta manera, en 1787, se redacta la Constitución de los Estados Unidos de América. Mediante este instrumento, se estatuye a la República Federal, como forma de gobierno; el poder ejecutivo se deposita en manos de un presidente; la facultad legislativa se confiere a un Congreso bicameral (senado y una cámara de representantes); y la función jurisdiccional se deja en manos de un

³¹ En este tratado, Gran Bretaña reconocía la independencia de las colonias americanas y acepta sus límites territoriales. Por su parte, España mantenía los territorios recuperados de Menorca y Florida oriental y occidental, recuperaba las costas de Nicaragua, Honduras y Campeche; asimismo se reconocía la soberanía española sobre la colonia de providencia y la inglesa sobre las Bahamas. Por lo que respecta a Francia, ésta recuperaba algunos territorios de las Antillas y del río Senegal en África. Gran Bretaña mantenía a Canadá bajo su Imperio. Y, finalmente, se acordó el intercambio de prisioneros. A mayor profundidad, Véase *Ibidem.*, pp. 130-135.

³² Ello en virtud de que, en el antiguo régimen colonial, cada una de las colonias gozaba de libertad para administrarse, independientemente de las demás. Es decir, no obstante estar subordinadas al imperio inglés, estas se mantenían independientes entre sí. A mayor abundamiento, véase: TENA, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. Cit., pp. 101 y 102.

poder judicial, integrado por un Tribunal Supremo y tribunales inferiores determinados por el Congreso³³.

Esta constitución está inspirada en los principios de igualdad y libertad de los teóricos de la ilustración francesa, configurándose como la primera Carta Magna que recogía los principios del liberalismo político, mediante el establecimiento de un régimen republicano y democrático.

Cabe destacar que, en una tajante remisión al texto original de la Constitución Norteamericana, hasta ese momento no había un régimen de propiedad claramente determinado³⁴, pues las medidas que *prima face* ocuparon al gobierno estadounidense fueron el contrarrestar el régimen autoritario británico y las injustas medidas arancelarias por parte de la Corona.

Para Noviembre de 1791, siguiendo los principios lockianos que consideran la existencia de una ley natural (anterior al Estado) que debe ser garantizada por el gobierno instituido por la voluntad de los hombres libres, se lleva cabo la redacción de una Declaración de Derechos (*Bill of Rights*). Este documento, entre otras cosas, reconocía los derechos de libertad de expresión, de religión, imprenta, y de culto de los individuos. Por otra parte, otorgaba garantías de legalidad y seguridad jurídica, a efecto de salvaguardar los derechos sustantivos del individuo (la vida, la libertad y la propiedad, principalmente)³⁵ y evitar que las autoridades llevaran a cabo actos de privación sobre los bienes de los particulares sin que mediara una causa de utilidad pública y se les otorgara una indemnización.

³³ Cfr. HAMILTON A., MADISON J., y JAY J., prologo y traducción de Gustavo R. Velasco, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pp. 200 a 220.

³⁴ En este período sólo había una ocupación por derecho de conquista y los afectados eran los americanos nativos. Sobre el particular, véase la *Reseña de la Historia Norteamericana*, s/aut, s/edit., s/ed., compilación de OLSON, Kert W., pp. 22-26 y 41-44.

³⁵ Cfr. <http://usinfo.state.gov/espanol/billes.htm>, página consultada el 11/01/2007 a las 15:20 hrs.

Así, como consecuencia de esta Declaración de Derechos, el 15 de diciembre de 1791, se realizan las diez primeras enmiendas a la Constitución Americana, siendo la más importante para los efectos de nuestro estudio, la que a continuación se transcribe.

ENMIENDA V

Nadie estará obligado a responder de un delito castigado con la pena capital o con otra infamante si un gran jurado no lo denuncia o acusa, a excepción de los casos que se presenten en las fuerzas de mar o tierra o en la milicia nacional cuando se encuentre en servicio efectivo en tiempo de guerra o peligro público; tampoco se pondrá a persona alguna dos veces en peligro de perder la vida o algún miembro con motivo del mismo delito; ni se le compeliere a declarar contra sí misma en ningún juicio criminal; ni se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni se ocupará la propiedad privada para uso público sin una justa indemnización³⁶.

En todos estos antecedentes podemos apreciar una fuerte influencia de las ideas ilustradas que consideran la existencia de los derechos del individuo como anteriores e independientes a la existencia del Estado. Estos derechos deben ser fuertemente custodiados por el propio ente estatal, evitando la tiranía y el autoritarismo. Asimismo, se observa que para que a una persona se le prive de un bien de su propiedad, es necesario que se le respete el derecho al debido proceso legal, lo cual implica una audiencia previa al acto privativo.

³⁶ Idem.

3. Francia (1789)

Como consecuencia de las crisis económicas y las malas condiciones originadas por el régimen monárquico-absolutista imperante, durante la década comprendida entre 1789 y 1799, se suscitó en Francia una Revolución de índole liberal impulsada por el tercer Estado³⁷, la cual buscaba la abolición de la monarquía absoluta y la instauración de un régimen político republicano, en aras de la proclamación de la propiedad individual y del laicismo estatal.

Este movimiento social, impulsado por los obreros y campesinos, no sólo creó un nuevo régimen gubernamental, sino que difundió las ideas ilustradas surgidas en Europa durante el siglo XVIII. Varias fueron las causas para que en 1789 estallara en París, con la toma de la Bastilla, la Revolución Francesa; pero entre las más destacadas tenemos:

1. El surgimiento de una clase burguesa, dominante del régimen económico;
2. El rechazo del régimen feudal, por parte de las clases menos favorecidas;
3. La amenaza constante a la libertad individual;
4. La influencia de la ilustración (representada por las ideas de Voltaire, Rosseau y Montesquieu); y
5. La preponderancia de las ideas independentistas de las colonias americanas.

Todos esos acontecimientos empezaron a originar las ideas revolucionarias francesas de libertad, igualdad, y fraternidad, las cuales comenzaron a tomar fuerza a raíz de una crisis financiera nacional, en parte provocada por el apoyo económico brindado a las trece colonias durante la guerra de independencia, que se tornaba complicada e insuperable para el imperio francés. Así, durante el reinado de Luis XVI, surgió una oposición generalizada contra las políticas

³⁷ Principalmente obreros y campesinos. Los burgueses no se opusieron al régimen monárquico en virtud de que recibían grandes beneficios de la corona en materia mercantil. Sobre este particular, véase SIEYÉS, J. Emmanuel, *El Tercer Estado*, Porrúa, México, 1983.

económicas y sociales adoptadas por el ministerio de finanzas del Rey, las cuales beneficiaban los intereses de determinados grupos (nobles y burgueses). De tal suerte que, para tratar de poner solución a las crisis monetarias por las que atravesaba el país, Luis XVI convoca a los Estados Generales³⁸ el 5 de mayo de 1789, para determinar la forma en que se habría de buscar la estabilidad financiera del país. Desgraciadamente, los antagonismos sociales existentes entre la terna estamental, imposibilitaron la pronta acción de estos Estados y provocaron la formación de una Asamblea Nacional, integrada por representantes del pueblo.

Cabe destacar que la primera medida de esta Asamblea, fue votar la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”, la cual se basaba en los principios de libertad, igualdad y propiedad. Se consideraba a la libertad como la potestad de hacer todo aquello que no dañe a otro (libertad de expresión, de conciencia y de acción colectiva); la igualdad se traducía en una aplicación equitativa de la ley; y la *propiedad*, se consagraba como el derecho de todo ciudadano para poder disponer de sus bienes, ganancias y del fruto de su trabajo, según su propio juicio, sin más restricciones que las impuestas por el interés público, otorgando la capacidad de resistencia contra quienes intenten despojar al individuo de cualquiera de sus bienes.

Siguiendo estos principios, esta organización política rebelde fue ganando varios adeptos; empezó a oponerse al cumplimiento de todos los decretos reales emitidos e incluso elabora el “Juramento del Juego de la Pelota” (20 de junio), mediante el cual se compromete a no desintegrarse hasta que se hubiera elaborado una nueva constitución para Francia. Ante tales obstáculos populares, el Rey ordena a la nobleza y al clero unirse a dicha Asamblea. Tiempo más tarde, por influencia de su esposa y del conde de Artois, ordena que varios regimientos

³⁸ Se denomina, Estados Generales, a la triada integrada por los representantes del Clero (primer Estado), la nobleza (segundo Estado), la burguesía, la clase trabajadora y campesina (tercer Estado). Cada uno de los cuales, tenía derecho a la emisión del voto estamentario en la toma de decisiones políticas. Para mayor referencia, véase TOCQUEVILLE, Alexis de, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 1998, pp. 40-43; TOCQUEVILLE, Alexis de, *La Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pp. 345-360.

extranjeros, leales a la corona, se concentraron en París y Versalles. Este último acontecimiento irritó al pueblo de París, quienes se insurreccionaron y realizaron la toma de la Bastilla el 14 de julio, iniciando con ello la Revolución Francesa.

Durante la revolución, los campesinos tomaron las armas, irrumpieron en castillos y fortalezas señoriales, quemaron las oficinas de recaudación e iniciaron el periodo de “El Gran Miedo”³⁹.

Así, ante toda esta vorágine popular, la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) comenzó a legislar a favor de los menos favorecidos. Para el 4 de agosto de 1789, la Asamblea inicia la redacción de una Constitución francesa donde se declara abolido el régimen medieval, suprime el pago de diezmos y estatuye la igualdad en materia penal, pago de impuestos y acceso a los cargos públicos. Bajo el rubro de: “La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”, se plasman los principios revolucionarios de Libertad⁴⁰, igualdad y fraternidad (*Liberté, Égalité, Fraternité*).

En esta Declaración de derechos, se reafirma el derecho a la vida, la libertad, la seguridad, y a la resistencia. Se asigna al Estado la labor de la protección del bien común⁴¹, considerando la existencia y afirmación de derechos naturales anteriores al Estado. De esta manera, los derechos del hombre constituyen una barrera al ejercicio del poder estatal y se lucha por la defensa individual del derecho de propiedad y la protección de las garantías procesales⁴².

En 1790, la ANC suprimió todas las barreras comerciales, eliminó las organizaciones mercantiles y obreras, abolió el derecho de huelga e implantó un

³⁹ Cfr. LEFEBVRE, Georges, *Revolución Francesa y el Imperio (1787-1815)*, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 1960, pp. 60-63.

⁴⁰ Este principio hacía referencia a la libertad de la persona, de pensamiento, de palabra, de prensa, de trabajo, de invención, de empresa y, como corolario, el derecho de propiedad libre de toda traba. A este respecto, véase *Ibidem.*, p. 63.

⁴¹ Este se considera logrado cuando se encuentran garantizados los derechos y los deberes de la persona humana.

⁴² Cfr. PECES-BÁRBA, Gregorio, *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Op. Cit. p. 25.

régimen de licencias para las prácticas comerciales. Asimismo, se eliminó la división provincial, se estableció un régimen administrativo de carácter departamental, se crearon los juicios con jurado en materia penal y se anuló la validez de los títulos hereditarios. Se estatúan las figuras de los votos censitario y capacitario, quedando circunscritas al electorado que poseyera propiedades y que se encontraran dentro de las clases alta y media. Lo anterior se estableció a efecto de que, al momento de sufragar, opinaran aquellos a quienes se les pudiera afectar gravemente o bien, porque entendían el impacto de la elección, por su grado de preparación académica.

De esta manera, mientras la Asamblea se ocupaba por elaborar una Constitución, en ese mismo año, los movimientos sociales comenzaron a tener un serio impacto en la organización política, surgieron diversas facciones al interior de la Asamblea, entre ellas los “Jacobinos”⁴³, quienes más adelante se encargarían de defender la idea de la universalidad del voto.

Para 1791, la Constitución confirió a la Asamblea el poder legislativo, se hablaba ahora de una Asamblea Legislativa de carácter unicameral. El Rey seguiría ejerciendo el poder ejecutivo, con la limitación de un veto de carácter suspensivo. El poder judicial tendría que ser dirigido por jueces de elección popular. Se llevó a cabo una confiscación de los bienes eclesiásticos y se consideró a los sacerdotes como trabajadores del Estado. Finalmente, se estableció a la monarquía liberal como la nueva forma de gobierno. Así, después de dos años de trabajo, el Rey aceptó y juró la Constitución en todos sus términos.

Al dejar de funcionar la ANC, el 30 de septiembre de 1791, se inicia el nuevo sistema de gobierno implantado por la Constitución. Este sistema no duró más de un año, pues empezó a hacerse manifiesto el descontento del sector popular que había sido marginado del derecho al sufragio, las clases sociales que carecían de propiedades y de educación querían acceder al voto. Por su parte, los

⁴³ Cfr. LEFEBVRE Georges, *Revolución Francesa y el Imperio (1787-1815)*, Op. Cit., pp. 60-63.

simpatizantes de la Iglesia también se mostraron inconformes por el nuevo régimen a que se había sujetado al clero.

La Asamblea inició sus funciones el 1 de octubre de 1791, compuesta por 745 diputados. Al interior de este órgano legislativo se suscitaban facciones políticas como la de los Jacobinos o radicales revolucionarios, representados por Robespierre, buscaban reformar la Constitución y reducir los poderes del Rey. De entre los jacobinos se destacó el grupo de los Girondinos o liberales republicanos, que defendían el voto censitario y buscaban la permanencia de la monarquía constitucional. Por otro lado, se encontraban los Cordeliere, quienes defendían el sufragio universal y propugnaban por la eliminación de la monarquía y el establecimiento de la república, los que dirigidos por Jean-Paul Marat y George Danton, representaban a la clase más humilde; y los de "el pantano", que eran aquellos diputados que no se identificaban a ninguna de las facciones políticas anteriores. Asimismo, durante este período, las dos potencias absolutistas europeas, Austria y Prusia, se disponían a invadir el territorio francés.

El grupo de los Girondinos se encontraba dirigiendo la Asamblea, quienes durante su gestión habían manifestado su apoyo a la monarquía y el restablecimiento del régimen absolutista. La postura de este grupo político ocasionó que, el 19 de agosto de 1792, estallara el descontento popular. Las masas asaltaron el palacio de las Tullerías y la Asamblea Legislativa volvió a suspender las funciones constitucionales del Rey. Los inconformes derrocaron al Consejo de Gobierno parisino, reemplazándolo por la Comuna de Paris, que era un consejo ejecutivo de carácter provisional. Se convocaron nuevas elecciones para un nuevo parlamento que se encargaría de revisar la constitución, este órgano recibió el nombre de Convención.

La primera medida adoptada por esta Convención⁴⁴, fue abolir la Monarquía y proclamar la República, como forma de gobierno. En este orden de ideas, el poder legislativo se reservaba a la Convención, la cual creó el Comité de Salvación Pública, en quien se depositaría el poder ejecutivo de la nueva República. Asimismo, se reestructuró el Comité de Seguridad General y el Tribunal Revolucionario.

Para abril de 1793, el Comité de Salvación Pública fue transferido a los jacobinos, quienes implantaron medidas policiales extremas para impedir cualquier acción contrarrevolucionaria. En ese mismo año, se redactó un nuevo texto de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y una Constitución democrática en la que se reconocía el voto universal.

Pronto los abusos de los jacobinos provocaron un descontento popular, que en 1794 termina con el terrible control militar ejercido por este grupo político. De esta forma, el 17 de agosto de 1795, se aprueba una nueva Constitución Francesa en la que se instaura un Directorio, encargado del poder ejecutivo, y se estatuye un Parlamento, constituido por el consejo de los 500 y el consejo de los ancianos (250). Esta Constitución, originó varios enfrentamientos entre monárquicos y republicanos.

Finalmente, después de tres golpes de estado, en el año de 1799, Napoleón Bonaparte instaura el Consulado, con el que obtiene poderes dictatoriales. Surge el primer imperio franco y con ello se cierra el período revolucionario francés.

Tal como podemos observar, la Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano no sólo aporta la innovación del voto universal sino que, a diferencia de las declaraciones americanas e inglesas, contempla los derechos de

⁴⁴ En junio de 1793, la Convención promulgó una nueva constitución a efecto de ampliar el carácter democrático de la nueva república, sin embargo, este ordenamiento nunca llegó a entrar en vigor.

libertad, igualdad y propiedad de manera formal, observándose, una vez más, la prevalencia de un régimen de derechos anteriores a la existencia del Estado como ente político. Así también, podemos notar la preponderancia de un marcado autoritarismo tiránico que buscaba el "bien común" por la fuerza, aquí no había una decisión popular pues toda acción de los gobernados se debía constreñir a los mandatos de la autoridad en un supuesto beneficio colectivo.

d) La expropiación en México

1. El aspecto jurídico en la época precolombina

Durante esta etapa, la propiedad raíz se consideraba como la base del poder gubernamental y se regía por disposiciones de derecho público. A efecto de evitar que el poderío sobre las tierras se ejerciera de manera autocrática, por parte del gobernante, se tenía el siguiente reparto y clasificación de las tierras⁴⁵.

- a) Habían tierras que pertenecían al Rey en lo personal y otras que le correspondían en calidad de gobernante;
- b) Por otro lado, los *tlatocamili*, eran las tierras que servían para el sostenimiento de los funcionarios nobles;
- c) Los *tecutlis*, se les otorgaban a dichos funcionarios, durante el tiempo que ocuparan sus cargos;
- d) Los *pillali* eran las tierras que dependían totalmente de las decisiones del poder público. Dichos inmuebles correspondieron a los nobles en forma

⁴⁵ MARGADANT, Guillermo Floris, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, Esfinge, México, 2001, pp. 28 y 29.

hereditaria, con independencia de sus funciones; sólo podían ser vendidas a otros nobles o *mortis causa*, pero nunca por venta o donación;

- e) Los *calputin* tuvieron tierras en común, repartidas en parcelas que podían ser cultivadas por las familias individuales. Su uso se transmitió sucesoriamente⁴⁶;
- f) Los *teopantlalli* eran terrenos dedicados a la manutención del culto religioso y pertenecían al *calpulli*;
- g) Los *milchimalli* fueron explotados para financiar al aparato militar;
- h) Los *telpochcaltlalli* sirvieron para los gastos de las escuelas;
- i) Los *telpochcalli* eran utilizados por el pueblo en general;
- j) los frutos del *tecpantlalli* fueron utilizados para el sostenimiento del palacio, y finalmente
- k) En los territorios sometidos al poder azteca algunos terrenos fueron trabajados en común para el pago del tributo, mientras que otros (*yaotlalli*) debían servir para el sostenimiento de los embajadores aztecas⁴⁷.

Tal como se puede apreciar de esta magnífica distribución y clasificación de las tierras, de conformidad con su uso y aprovechamiento, no hubo, durante este período, la necesidad de que se llevara a cabo procedimiento alguno de

⁴⁶ La forma de conservar el derecho al uso de las parcelas, consistía en no abandonar el cultivo durante dos años. Si la familia emigraba, no había necesidad de esperar este plazo. Sobre el tema, véase idem.

⁴⁷ Cfr. Ibidem., p. 28.

expropiación, ni mucho menos surgieron inconformidades⁴⁸, como sucedió en la Edad Media europea. No había un acaparamiento inequitativo de las tierras pues, al asignarse dominios que pertenecían en lo personal al gobernante, se evitaba que este pudiera ejercer señorío particular alguno sobre todos los inmuebles que se encontraban en su jurisdicción, evitando con ello confusiones entre la potestad emanada del poder público y el derecho de propiedad que correspondía al Rey de manera individual.

2. El Fenómeno expropiatorio en la etapa colonial.

Al comienzo de la época colonial, la Corona española era la legítima propietaria de las tierras, aguas, montes y pastos en las Indias, concediendo su propiedad, mediante un pequeñísimo pago (merced), a ciudades, comunidades de indios o particulares. En caso de confirmación de una tenencia de inmuebles originalmente irregular, la corona cobraba una “composición”⁴⁹, ello a efecto de regularizar y legitimar dicha tenencia.

El reparto de tierras a los particulares y la regularización de nuevos asentamientos, se hizo en forma gratuita, sin que se afectaran los derechos mineros del imperio o los intereses de los indios. Los beneficiados debían residir durante determinado tiempo en sus nuevas tierras (de cuatro a ocho años, según el caso); asimismo tenían que cultivarlas y construir una vivienda, esto con la finalidad de que se mostraran rasgos evidentes del ejercicio del dominio pleno sobre la propiedad que se les había otorgado.

⁴⁸ En virtud de que el imperio azteca incrementaba su extensión territorial, vía *manus belis*, los pueblos sometidos manifestaron su inconformidad mediante diversos levantamientos, no porque el soberano se apropiara de sus tierras de manera individual, más bien habían inconformidades para negarse a pagar tributos al nuevo gobierno conquistador que buscaba imponer su soberanía. Para profundizar sobre el tema, véase *Historia Mínima de México*, Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp.20-34.

⁴⁹ Cfr. MARGADANT, Guillermo Floris, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, Op. Cit., p. 112.

No obstante lo anterior, después de las primeras generaciones, fue cada vez más frecuente que la Corona vendiera tierras, o que aceptara una titulación mediante “composición”, a supuestos e insuficientes propietarios, sin que constara legítimamente una prescripción por posesión y cultivo de cuarenta años.

La expropiación forzosa no estuvo reglamentada en forma clara (Ley V, título I, libro segundo del Fuero Juzgo⁵⁰) ya que toda la “propiedad” inmueble encontraba su origen en una concesión precaria y reversible por parte de la Corona. En la práctica, si el imperio necesitaba la propiedad de algún español para formar un pueblo de Indios, entregaba ciertas indemnizaciones con el afán de mantener la seguridad jurídica y la equidad entre los habitantes de la colonia.

No obstante que la corona entregara indemnizaciones a los propietarios de las tierras, los colonos temían siempre dichas expropiaciones y procuraban evitar cualquier aglomeración de indios cerca de sus haciendas para que éstos no comenzaran a reclamar la fundación de un pueblo de indios⁵¹.

En esta etapa, siguiendo al maestro Burgoa, donde encontramos concretamente la figura de la expropiación, es en las siguientes disposiciones.

- a) La ley segunda, título I, partida segunda, sostenía: *“otrosí dezimos, que cuando el Emperador quisese tomar heredamiento, o alguna otra cosa a algunos para sí o para darlo a otros, como quiera que él sea Señor de todos los del imperio para ampararlos de fuerza, e para mantenerlos en justicia, con todo eso non puede el tomar a ninguno lo suyo sin su plazer, si non fiziere tal cosa, porque lo debiere perder según la ley. E si por auentura*

⁵⁰ Esta disposición confundía la figura de la confiscación de bienes, con la facultad expropiatoria de la Corona. En ella se contenían disposiciones inherentes a la ejecución de mandatos de jueces o alcaldes para lisiar, matar, desheredar, desterrar, aprehender o despojar a las personas de sus cosas. Vid. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 484.

⁵¹ Esta situación para la regularización de la tenencia de la tierra no sólo se efectuó durante este período sino que actualmente la seguimos observando con los procedimientos que realiza la CORETT para regularizar las tierras y asentamientos humanos, principalmente en los ejidos.

gelo ouiesse tomar o por razón que el emperador ouiesse menester de fazer alguna cosa en ello, que se tornase a pro comunal de la tierra, tenuto es por derecho de le dar ante buen cambio, que vale a tanto o más de guisa que el fin que pagado a bien visita de homes buenos. Ca maguer los romanos que antiguamente ganaron con su poder el señorío del mundo, fiziessen Emperador, e le otorgasen todo el poder, e el señorío que uían sobre las gentes para mantener e defender derechamente el pro comunal de todos, con todo esso non fue su entendimiento, de lo fazer señor de las cosas de cada veno, de manera que las pudiese tomar a su voluntad, sino tan solamente por algunas de las razones que de susso son dichas. E este poder a el señor, luego que es escogido de todos aquellos que han poderío de lo escoger o de la mayor parte, seyendo fecho rey en aquel lugar, onde se acostumbraron a fazer antiguamente, los que fueron escogidos para Emperadores⁵²”.

Según se puede desprender del precedente normativo antes transcrito, ya se vislumbran como principales elementos del acto expropiatorio, no sólo el hecho de que el emperador (autoridad) quiera tomar los bienes del gobernado para satisfacer las necesidades colectivas, sino también el elemento *sine qua non* de la voluntad del propietario del bien; debiendo, además, ser despojado de conformidad con lo dispuesto en la ley, mediante un justo pago.

- b) La Ley XXXI, del título XVIII de la partida tercera, contemplaba lo siguiente:
“contra derecho natural no deue dar preuillejo, nin carta, Emperador nin Rey nin otro Señor. E si la diere, non deue valer; e contra derecho natural sería si diessen por preuillejo las cosas de un home a otro, non auiendo fecha, cosa porque las deuiesse perder aquel cuyas eran. Fueras ende, si el Rey las ouiesse menester, por fazer dellas o en ellas algunas lauor, o alguna cosa, que fuesse a pro comunal del Reyno; assí como si fuesse algu a heredad, en que ouiessen a fazer castillo, o torre o puente, o alguna otra

⁵² BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 482.

cosa semejante destas que tornasse a pro, o amparamiento de todo, o de algún lugar señaladamente. Pero esto deuen fazer en una destas dos maneras: dándole cambios por ello primeramente o compranddoselo según que valiere”.

Aquí, observamos nuevamente los elementos relativos al acto de apoderamiento por parte del soberano, siempre por causa de un interés colectivo, con la implementación de un señalamiento expreso del tiempo y la forma en que ha de realizarse el pago al individuo afectado. En nuestra opinión, el justiprecio o indemnización, es uno de los elementos objetivos o materiales del acto expropiatorio que permite mantener la “equidad” entre las facultades de la autoridad y los derechos del subordinado⁵³.

3. La expropiación en el México independiente

Durante este período, los ordenamientos constitucionales que regularon la expropiación, son los siguientes.

- La Constitución de Apatzingan de octubre de 1814;
- La Constitución de 1824;
- La Constitución Centralista de 1836;
- Las Bases Orgánicas de 1843;
- El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847⁵⁴;
- La Constitución de 1857, y
- La Constitución de 1917.

⁵³ Vid. *Infra.*, Capítulo II de esta tesis, Concepto y Naturaleza Jurídica de la Expropiación, pp. 57, 75-81 y 100-119.

⁵⁴ No obstante que el maestro Burgoa no considere que esta Acta pueda ser considerada como un antecedente de la expropiación, nos ocuparemos de su estudio en virtud de las consideraciones expuestas posteriormente.

La *Constitución de Apatzingan de octubre de 1814*⁵⁵, en su capítulo V, artículo 35, decía: “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 una justa compensación”⁵⁶.

Del cuerpo del artículo antes transcrito se puede observar que la propiedad privada no tenía más límites que los planteados por la necesidad pública, dejando demasiado ambiguo el aspecto correspondiente a qué autoridad o poder soberano le correspondía determinar tales cuestiones de necesidad. Lo anterior, provoca cierta inseguridad jurídica, en virtud de que no se tenía certeza con respecto a la autoridad legalmente facultada para llevar a cabo un acto de esta naturaleza y mucho menos se sabía quién y bajo qué condiciones podría determinar la causa de utilidad pública.

Por su parte, *La Constitución de 1824*⁵⁷, en su artículo 112, numeral 3º, cuyo texto original será transcrito y debidamente explicado en el apartado respectivo; hablaba no sólo de los elementos mínimos para la procedencia de la expropiación sino que, además, ya se refería a la previa aprobación del Senado, o del Consejo de Gobierno, para la procedencia de dicho acto.

*La Constitución Centralista de 1836*⁵⁸, en su artículo 2º, volvía a hacer hincapié en la causa de necesidad pública para la procedencia de la expropiación, sólo que ahora se empezaba a dar participación abierta al presidente, y sus cuatro ministros en la capital; o al Gobierno y la Junta Departamental, según el caso; así como al dueño, para determinar la calificación de la procedencia de la

⁵⁵ Cuya correcta denominación, es como sigue: “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana”, sancionada en Apatzingan el 22 de octubre de 1814.

⁵⁶ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, con la colaboración del Diario Oficial de la Federación, primera edición, México, 2006.

⁵⁷ En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 4 de octubre de 1824, prevaleció la postura del federalismo, como una continuación ideológica del Acta Constitutiva en la que se decidió la forma de gobierno de nuestro país. Se estableció la División de Poderes y la Concordancia entre el gobierno de la federación y los gobiernos de los Estados. Sobre este aspecto, véase ARNÁIZ AMIGÓ Aurora, *Historia Constitucional de México*, Trillas, México, 1999.

⁵⁸ Denominada como “*Leyes Constitucionales*” por el H. Soberano Congreso Nacional de la época. Vid. Idem.

expropiación por causa de utilidad pública. Este aspecto será abordado cuando expliquemos, detalladamente, lo relativo a ésta Constitución.

Asimismo, el artículo 9º, fracción XIII, de *las Bases Orgánicas de 1843*⁵⁹, rezaba lo siguiente: *“La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares ó a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, ó 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 esta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley”*.

De la fracción transcrita, volvemos a vislumbrar como requisito de procedencia para la expropiación la causa de utilidad pública, cuya determinación se deja abierta una vez más. Por otro lado, surge la innovación en cuanto a la precisión temporal para el otorgamiento de la indemnización. Así, para que opere el acto expropiatorio, deberá existir previamente el pago de la compensación, misma que será determinada según el ordenamiento secundario. No hay que soslayar que este último punto, se traduce en un perjuicio para el particular en virtud de que no le deja mayor alternativa para que pueda impugnar el monto que la autoridad expropiante quiera pagarle como “justa retribución” por el acto privativo de su propiedad.

Por otra parte, *el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*⁶⁰, resulta de mucha importancia para nuestro estudio pues, si bien vino únicamente a reimplantar la Constitución Federal de 1824⁶¹, instituyó las bases constitucionales del Amparo. Además, en la parte relativa a las reformas, el artículo 5º hace una

⁵⁹ La denominación asignada por la Junta Nacional Legislativa a este instrumento fue el de *“Bases de Organización Política de la República Mexicana”*, expedido el 12 de junio de 1843.

⁶⁰ Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero, formaron parte de la Comisión que, en febrero de 1847, aprobó restablecer la Constitución Federal de 1824. Otero propuso añadir un acta de reformas, misma que fue aprobada por el Congreso, el 18 de mayo de ese año. Vid. SEGOB, *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., pp. 223 y 224.

⁶¹ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 483.

delegación legislativa, por demás interesante, para que una ley secundaria estatuya los medios para garantizar y hacer efectivos los derechos del hombre, consagrados en la Constitución Federal. No obstante, estos puntos, serán abordados en el apartado correspondiente a este documento normativo.

La Constitución de 1857, en su artículo 27, hablaba de una ocupación de las propiedades de las personas bajo su consentimiento, con la salvedad de que el acto expropiatorio se dictara en beneficio de la utilidad pública. Este ordenamiento, realiza nuevamente una delegación legislativa, pues confiere al ordenamiento secundario, la tarea de determinar la autoridad y los requisitos bajo los cuales se debe efectuar la expropiación. Asimismo, fija el momento para el pago de la indemnización. Cabe añadir, que todos estos puntos serán abordados cuando tratemos en particular este ordenamiento.

Por último, *la Constitución de 1917*, considerada como la primera constitución de tintes socialistas, es la que representa la actual redacción de nuestro artículo 27 constitucional. En este instrumento jurídico ya se abordan temas como los tipos de propiedad, el surgimiento de los sectores descentralizado y paraestatal; así como el reconocimiento de la protección garantista de los derechos de las personas morales. Dado que esta Constitución sigue vigente, nos hemos dado a la tarea de desarrollar los aspectos relativos a la expropiación más ampliamente en el punto 3.5 del presente trabajo expositivo.

3.1 La Constitución de 1824.

Esta constitución fue discutida y aprobada por el Congreso Constituyente, el 3 de octubre de 1824, una vez que ya se había decidido la forma de gobierno

federal y republicano en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824⁶².

Tal como ya hemos mencionado anteriormente, el artículo 112 (restricciones a las facultades del presidente), numeral 3º, de este ordenamiento⁶³, establecía que:

3ª “El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso ó aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular ó corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del senado, y en sus recesos del consejo de gobierno, indemnizando siempre á la parte interesada, á juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno⁶⁴”.

De lo anterior, se puede observar una intervención bicéfala en la emisión del decreto expropiatorio pues, por una parte, se otorga al Presidente la facultad para privar de su propiedad a algún particular o corporación, sólo en caso de que dicho acto resulte de utilidad general y, por otra parte, se vislumbra la intervención del Senado, a quien se le faculta para determinar y, en su caso, aprobar la existencia o no de la causa de utilidad general invocada por el ejecutivo de la unión. Esto último servía como un mecanismo de freno para evitar abusos del Ejecutivo.

⁶² Cfr. RABASA, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, 3ª edición, UNAM, México, 2002, p. 16.

⁶³ Cabe destacar que, por la inestabilidad política de esa época y a efecto de consolidar las instituciones políticas y sociales, la propia constitución, en su artículo 166, estableció taxativamente una fecha de reformas a la misma. Este instrumento continuó vigente hasta su abrogación por las Bases Constitucionales de 1835. Sobre este tema, consultar SEGOB, *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., p. 95.

⁶⁴ *Ibidem.*, p. 117.

Resulta importante el hacer notar aquí que, en aquellos tiempos, se otorgaba al afectado la posibilidad de poder intervenir en la etapa final de la expropiación, pues se le facultaba para nombrar perito de su parte (hombres buenos), a efecto de determinar la tasación de la indemnización que se le debiera otorgar a razón de la privación sufrida. No se omite señalar que, en nuestra opinión, esto resulta benéfico para el gobernado pues se le permite actuar en beneficio de su interés particular, al no quedar al arbitrio de una sola de las partes (autoridad) el precio del bien expropiado.

No obstante lo anterior, se consideraba que sus preceptos se encontraban incompletos, en virtud de que no limitaba las esferas de todas las autoridades del país ya que sólo reconcretaba a restringir la acción del poder ejecutivo⁶⁵.

3.2 La Constitución Centralista de 1836.

Tal como ya hemos mencionado anteriormente, la Constitución de 1824, lejos de brindar estabilidad y certeza jurídica al país, representó el detonante para una serie de movimientos sociales que culminaron con la convocatoria a sesión Extraordinaria del Congreso en 1835, con el objetivo de realizar cambios en la forma de Estado imperante.

De esta manera, en septiembre de 1835, el Congreso se proclamó como Constituyente se suspendió la vigencia de la Constitución de 1824 y se disolvían las legislaturas locales, sustituyéndose por Juntas Departamentales. Con todas estas medidas se terminaba con el Federalismo y se implantaba el Centralismo como forma de Estado.

El 23 de Octubre de 1835, se expidieron las bases para la nueva Constitución, mismas que establecieron los principios en los que se

⁶⁵ Cfr. TENA, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. Cit., p. 533.

fundamentaron las Siete Leyes (promulgadas entre el 16 de diciembre de ese mismo año, y el 6 de diciembre de 1836), expedidas por decreto de 29 de diciembre de ese último año y que integraron en su conjunto el texto constitucional⁶⁶. Toda la Constitución fue terminada el 6 de diciembre de 1836.

Así pues, atendiendo al tema que pretendemos delimitar en esta tesis, en términos de lo preceptuado por la Primera Ley, artículo 2º, numeral 3º, de las Leyes Constitucionales de 1836, se tiene lo siguiente.

Art. 2. Son derechos del mexicano:

1º a 2º. ...

3º. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros⁶⁷ en la capital, por el Gobierno y Junta departamental en los Departamentos; y el dueño, sea corporación eclesiástica ó secular, sea individuo particular, previamente indemnizado á tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.

La calificación dicha 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.

⁶⁶ La primera ley se refería a cuestiones relativas a los Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República; la segunda establecía la creación de un “Supremo poder Conservador”, que vigilaría los actos de los otros tres poderes; la tercera ley versaba sobre cuestiones relativas al poder legislativo, el cual se depositaba en el Congreso General de la Nación; la cuarta ley determinaba la organización del Supremo Poder Ejecutivo; la quinta disposición se refería a la estructura del Poder Judicial de la República; la sexta señalaba la división del territorio de la República y Gobierno Interior de los pueblos; finalmente, la séptima, se refería a la no modificación de la Constitución, durante los seis años posteriores a su publicación. Para mayor referencia, véase RABASA, Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Op. Cit., pp. 36-40.

⁶⁷ Los ministros que integraban el supremo Poder Ejecutivo fueron: el de lo interior, el de relaciones exteriores, el de Hacienda y el de Guerra y Marina. Sobre el tema, TENA, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. Cit., p. 38.

4º a 7º ...⁶⁸

Del numeral transcrito con antelación, se desprende que, la custodia del derecho de propiedad comprende su uso y aprovechamiento y sólo se podrá privar al titular del derecho, en caso de la existencia de una causa de utilidad pública. El aspecto más importante que se puede observar de este precepto es que la determinación de la existencia de la causa de pública utilidad no se deja abierta, sino que se le confiere dicha atribución al Supremo Poder Ejecutivo. Asimismo, se puede apreciar el otorgamiento de una previa indemnización, como requisito *sine qua non* del acto privativo, dando al particular la posibilidad de nombrar perito de su parte para que se pueda obtener una justa tasación de dicha compensación; es decir, que el pago del precio, no queda al arbitrio de una sola de las partes sino que se obtiene un resultado óptimo, tanto para el particular como para la autoridad que busca solventar la necesidad pública.

Por otra parte, se aprecia la posibilidad que se otorgaba al particular para poder impugnar la causa de utilidad pública, así calificada por el Ejecutivo, ante la Suprema Corte de Justicia y/o el Tribunal Superior respectivo. Cabe anotar que la mecánica del procedimiento expropiatorio, bajo estos términos, no se volvió a apreciar en los subsiguientes ordenamientos constitucionales, más bien se da un procedimiento escuetamente planteado, dejando a un ordenamiento secundario la regulación de dicho acto.

3.3 Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

Ya hemos dicho que este documento resulta de gran importancia para nuestro estudio en virtud de que implantó las bases constitucionales del Amparo, juicio que será desarrollado en el capítulo respectivo como uno de los medios de

⁶⁸ SEGOB, *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit. p. 136.

defensa de que goza el particular ante un acto de autoridad que resulta contrario a la Constitución, y porque sienta las bases para la organización de la defensa de los derechos individuales⁶⁹.

Pues bien, durante el año de 1846, se llamó a un Congreso para restaurar la Constitución de 1824. Este Congreso nombró una Comisión⁷⁰ para determinar si se restablecía la Constitución de 24 o se expedía una nueva, aprovechando los principios de dicho documento. Así, para el año de 1847, la mayoría de la Comisión propuso al Congreso un dictamen donde se determinaba que el pacto de 1824, sería la única constitución de nuestro país. Sin embargo, Mariano Otero formuló un voto particular en sentido contrario al de la mayoría, en el que proponía un Acta de Reformas, que debía observarse junto con la Constitución⁷¹.

El Congreso rechazó el dictamen de la mayoría y discutió el voto de Mariano Otero⁷², junto con el proyecto de reformas planteado por este jurista. De esta manera, el 18 de mayo de 1847, el Congreso aprueba el Acta Constitutiva y de Reformas, con algunas modificaciones, bajo los términos planteados por Otero.

Del documento citado con antelación, bástenos estudiar los artículos 5 y 25, que a continuación se transcriben.

Art. 5º.- Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad,

⁶⁹ Cfr. TENA Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. Cit., p.502.

⁷⁰ Esta Comisión estaba formada por: Edmundo Antonio Paredes Espinoza de los Monteros, Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero, Joaquín Cardoso y Pedro Zubieta. A mayor abundamiento, véase TERRAZAS, Carlos R., *Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México*, Porrúa, México, 2ª Edición, 1991.

⁷¹ Cfr. RABASA, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Op. Cit., pp. 51-54.

⁷² El jurista sostenía la perpetración del sistema federal; el establecimiento constitucional de las garantías individuales para todos los habitantes de la República; una nueva organización y elegibilidad de los miembros del poder legislativo; supresión del cargo de vicepresidente; una nueva manera de votar las leyes, por mayoría de las dos terceras partes en ambas cámaras; se otorgaba el Congreso la facultad de hacer nulas las leyes de los estados que violaran el pacto federal; e instituía el amparo como mecanismo de defensa contra los actos autoritarios de los poderes legislativo y ejecutivo local y/o federal. Sobre el tema, véase TENA, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. Cit., pp. 443-472.

*propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas*⁷³.

De este precepto legal podemos apreciar una interesante delegación legislativa que, desde la perspectiva de las manifestaciones hechas en el voto particular de Otero, implica no sólo una precisión de las garantías constitucionales en una ley secundaria, especial para ese efecto, sino que las mismas deben ser plasmadas de tal manera que se estatuya un instrumento práctico y efectivo para que sean estrictamente observadas. De esta manera, la Constitución, fija los derechos individuales de una manera estable y asegura su inviolabilidad, dejando a una ley posterior la tarea de precisarlos⁷⁴.

Cabe destacar que esta delegación legislativa no sólo buscaba elevar a un nivel constitucional los derechos públicos de la persona, sino que buscaba su protección contra actos violatorios de la Constitución y de las leyes Constitucionales, lo cual se logró mediante la fórmula establecida en el artículo 25, de la siguiente manera.

*Art. 25.- Los tribunales de la Federación ampararán á cualquiera habitante en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales á impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare*⁷⁵.

⁷³ SEGOB, *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., pp 226 y 227.

⁷⁴ Cfr. TERRAZAS, Carlos, *Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México*, Op. Cit., pp. 42 y 43.

⁷⁵ SEGOB, *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Op.Cit. p.229.

Como podemos observar, este artículo establecía las bases del control de la legalidad a través del mecanismo del Juicio de Amparo. Se buscaba proteger los derechos constitucionales contra todo ataque que los poderes ejecutivo y legislativo, pudieran perpetrar, con la gran sofisticación de que no se hicieran declaraciones generales de ilegalidad respecto de la ley o del acto que dieran origen a la queja, evitando posibles conflictos entre las esferas de competencia de la Corte con la de los otros dos poderes⁷⁶.

3.4 La Constitución de 1857.

Este ordenamiento constitucional, auspiciado bajo la influencia de las ideas francesas del siglo XVIII, se redactó con una visión antropocéntrica, anteponiendo los derechos naturales del hombre a la existencia del Estado. Según el maestro Terrazas, esta Constitución *“buscaba limitar la acción del Estado y evitar que ésta fuera opresora y arbitraria”*⁷⁷.

La Constitución de 1857, señala al ente estatal la obligación de respetar y sostener la vigencia de las prerrogativas fundamentales del ser humano, en virtud de que éstas son supraestatales y, por lo tanto, el Estado sólo tiene el deber de velar por su cumplimiento⁷⁸.

Por otro lado, no obstante que el Constituyente de 1856-1857, tomó como referencia la Constitución de 1824 y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, para la elaboración de una nueva Ley Fundamental, también aportó grandes innovaciones legislativas, tales como: los derechos del hombre, mismos que fueron considerados como la base de las instituciones sociales; la soberanía

⁷⁶ Cfr. TENA, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. Cit., pp.501-503.

⁷⁷ TERRAZAS, Carlos, *Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México*, Op. Cit. p. 54.

⁷⁸ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op.Cit., pp. 122 a 126.

nacional se depositaba en el pueblo; el poder legislativo era unicameral (se suprimía el Senado); se estatuyó la separación Iglesia-Estado; y ahora se señalaban nuevos requisitos para la tramitación del Amparo⁷⁹. Con esto último, queda suprimido el control político y se instaura el control jurisdiccional en lo referente a las violaciones de las garantías individuales y las invasiones de poderes entre los dos niveles de gobierno⁸⁰.

Así, este ordenamiento constitucional fue aprobado el 5 de febrero de 1857. Y por lo que respecta al régimen expropiatorio y de la propiedad, establecía lo siguiente.

ART. 27 La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación, y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

...⁸¹

Del contenido de este artículo, podemos observar las nuevas tendencias proteccionistas de los derechos del hombre. Ya se habla concretamente del derecho de propiedad, el cual no puede ser interrumpido sin el consentimiento de su titular, a capricho de la autoridad o sin que se verifique una causa de utilidad pública, debiendo en todo caso otorgar una previa indemnización al particular. En adición, este precepto ya es un poco más conciso al hablar del régimen expropiatorio, aunque esta vez se ve una delegación legislativa no para detallar el

⁷⁹ El amparo se tramitaba contra leyes o actos de cualquier autoridad que violaren las garantías individuales o de la Federación que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, o de estos cuando invadan la esfera de la autoridad federal. Véase el texto del Artículo 101, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, SEGOB, *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit. p 265.

⁸⁰ Todas estas medidas de índole liberal originaron tres reformas a la constitución. La primera incorporaba las leyes de reforma al texto de este ordenamiento. La segunda introdujo, el restablecimiento del senado. Y la tercera establecía la no-reelección en los cargos de Presidente, Vicepresidente y Presidente Interino, y sus homólogos en los estados. A mayor detalle, véase *Ibidem*, pp. 243 y 244.

⁸¹ *Ibidem*. p 251.

derecho de propiedad sino para determinar a la autoridad, los términos y requisitos bajo los cuales se debe efectuar la expropiación.

3.5 La Constitución de 1917.

Durante la larga dictadura de don Porfirio Díaz, 1876-1911, los campesinos eran tratados injustamente pues, al imperar los latifundios, ellos no eran los dueños de las tierras que trabajaban; los obreros no tenían derechos que les garantizaran jornadas de trabajo justas y bien remuneradas. Además, existía una marcada desigualdad social que hacía imposible que el sector menos favorecido de la sociedad pudiera acceder a los servicios que les garantizaran un mejor nivel de vida. Todas estas desigualdades sociales, políticas y económicas, provocaron que el pueblo se insurreccionara y, por la vía de las armas, buscara el restablecimiento de la democracia y la justicia social perdida⁸².

Así, a principios del siglo XX, se presentan junto con las inconformidades obreras y campesinas, demandas políticas y sociales de grupos de profesionistas, quienes inician el llamamiento a la insurrección abierta a través del “Plan de San Luis”⁸³, suscrito por Francisco I. Madero en 1910, logrando el derrocamiento de Díaz en 1911.

Para ese mismo año, se convoca a elecciones, donde resulta ganador el propio Madero. Desgraciadamente, para febrero de 1913, los grupos porfiristas existentes y algunos oficiales del gobierno, encabezados por Victoriano Huerta, se sublevaron al gobierno de Madero durante la llamada “Decena trágica” y obligaron

⁸² Cfr. RABASA, Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Op. Cit., pp.82.

⁸³ A través de este plan se declaraban nulos los comicios que se habían llevado a cabo, en junio y julio de ese mismo año, desconociendo el gobierno del general Díaz. A mayor profundidad, vid. Ibidem. p. 84 y ARNÁIZ Amigo, Aurora, *Historia Constitucional de México*, Op. Cit .

a este mandatario y al vicepresidente a renunciar a sus puestos por la fuerza de las armas⁸⁴.

Huerta asumió el poder el 19 de febrero de 1913. La reacción a su mandato no se hizo esperar, y se inició una nueva revolución de índole socialista, representada por Francisco Villa, Venustiano Carranza, Álvaro Obregón y Emiliano Zapata. Una vez derrocado Huerta, se dio comienzo a la lucha entre las diversas facciones revolucionarias, que se concentraron en dos grandes grupos. Por un lado, dirigidos por Villa y Zapata, encontramos a los convencionistas, quienes demandaban la restitución agraria de los campesinos; y, por otra parte, identificamos a los constitucionalistas que, encabezados por Venustiano Carranza, pretendían el restablecimiento pleno de la Constitución de 1857, con las actualizaciones necesarias para colmar los intereses que se habían suscitado desde el movimiento maderista.

Una vez vencida la facción convencionista, Venustiano Carranza, llama a la integración de un Congreso Constituyente en octubre de 1916, que debía llevar a cabo los trabajos necesarios para introducir las nuevas reformas sociales a la Constitución de 1857.

De esta manera, el 1º de diciembre de 1916, Carranza presentó al Congreso un proyecto de reformas, el cual se limitaba a cuestiones de organización y funcionamiento de los poderes, que no daba solución a los problemas económicos, políticos y sociales por los que había estallado el movimiento revolucionario. Así, después de varios debates en el Congreso⁸⁵, se obtuvo un texto constitucional, totalmente novedoso, que introducía un nuevo

⁸⁴ Cfr. SEGOB, *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit. p.298.

⁸⁵ En diciembre de ese año se nombraron dos Comisiones de Constitución. La primera estaba integrada por Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román. La segunda Comisión estuvo integrada por Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González. Bajo el estudio de estas dos comisiones, el proyecto carrancista fue aceptado, modificado y adicionado de conformidad con las exigencias sociales que habían dado origen a la revolución mexicana de 1910. Para mayor conocimiento remitirse a TENA, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. Cit. pp. 811-813.

régimen de justicia social y plasmaba los ideales liberales de los revolucionarios. Es decir, se estatuyó la libertad de cátedra, de trabajo, de asociación y de petición. En esta ocasión ya no se dejaban tantas lagunas normativas en cuanto al régimen de la propiedad, pues ya se distinguían distintos niveles dentro de la misma (originaria, pública, privada y social), y se establecían límites para su adquisición, sobre todo tratándose de extranjeros⁸⁶.

Esta constitución, promulgada el 5 de febrero de 1917⁸⁷, recogió los principios revolucionarios del pueblo mexicano, creando instituciones sociales que beneficiaban a la mayoría. Estas instituciones quedaron recogidas en los artículos 3, 8, 27, 123, 130 y 131 de dicho ordenamiento⁸⁸, siendo consideradas como una concesión por parte del orden jurídico del Estado. Esto es, que los derechos individuales ya no son supraestatales, sino que se conciben como un conjunto de prerrogativas que el orden jurídico crea y consagra en favor de los gobernados, para que estos puedan hacer efectivo su respeto y oponibilidad ante terceros (nacionales o extranjeros)⁸⁹.

Una vez resaltados los principales acontecimientos que dieron origen a la redacción de la Constitución Nacional, en los términos que actualmente la conocemos, ahora nos ocuparemos por citar las partes del artículo 27 constitucional, en su versión original, referentes al régimen expropiatorio.

Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

⁸⁶ Ibidem., pp. 801- 815.

⁸⁷ No hay que omitir que nuestra Constitución, vigente desde el 1 de mayo de 1917, es una nueva Constitución por su contenido y por su nombre, con un destino autónomo e independiente de la constitución de 1857. En consecuencia no es, como lo planteaba Venustiano Carranza, una serie de reformas a la constitución anterior, sino que es todo un nuevo esquema normativo que vino a estatuir todo un régimen de justicia social, en pro de los intereses colectivos. Sobre este punto particular vid. Ibidem., p. 816.

⁸⁸ RABASA, Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Op. Cit., pp.80 - 81.

⁸⁹ Cfr. Burgoa, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit. pp. 122 y 123.

Esta no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

...

...

...

...

I. a VII. ...

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure, en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

...

...

...

a) a f)...

...

De la parte transcrita anteriormente, podemos apreciar que estas reformas se hicieron con el afán de proteger la pequeña propiedad, eliminar los latifundios y restituir a los pueblos en el goce de las tierras que les fueron injustamente quitadas durante el porfiriato. Además, ya podemos vislumbrar el establecimiento de los requisitos y condiciones bajo los cuales se puede realizar la expropiación, misma que se justificó en virtud de los malos repartos de tierra, que fomentaban la concentración de la misma en unas cuantas manos (latifundistas congraciados con Díaz).

Asimismo, no hay que soslayar que durante esa época, la facultad para ocupar la propiedad de las personas sin su consentimiento mediante indemnización, cuando así lo exigiere la utilidad pública, se justificaba en razón de las desigualdades suscitadas durante el régimen porfirista en el reparto de tierras. Hasta esos momentos, para considerar legalmente hecha una expropiación, bastaba con que el gobierno adquiriera tierras, en beneficio del pueblo, para dedicarlas a los trabajos agrícolas. En esta tesitura, la expropiación, sirvió de fundamento a la pequeña propiedad, respondiendo de esta manera a las exigencias de las públicas necesidades.

En la actualidad, este mismo artículo 27, en la parte relativa a la expropiación, dispone lo siguiente.

Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques,

a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad

...

...

...

...

...

...

I. a V...

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

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente

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

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

VII a XX...

Según nos podemos dar cuenta, con las reformas de 1933 y 1974, nuestro texto constitucional busca que la expropiación sea uno de los medios con los que cuenta el Estado para atender a las crecientes necesidades sociales. Se pretende abrir el panorama para la procedencia de la expropiación por causas de utilidad pública, no sólo buscando un reparto equitativo de las tierras, sino que ahora se procura proporcionar un mejor nivel de vida para los sectores desprotegidos. No se altera la esencia de la expropiación, sino que se busca dar entrada a un mayor número de razones por las que se considera necesaria la emisión del decreto respectivo.

No obstante lo anteriormente expuesto, consideramos que es muy importante no olvidar que la función social busca la conciliación de los intereses privados con los públicos o generales, y no es privativa del beneficio colectivo. Es por ello, que es necesario respetar las garantías mínimas de que goza todo gobernado frente a cualquier acto de la autoridad que pretenda vulnerar su esfera jurídica. Cuestión esta que será abordada ampliamente en el último capítulo de este estudio analítico.

e) La Expropiación en el Derecho Comparado

1. Inglaterra

La expropiación, dentro del régimen actual inglés, comienza después de la segunda guerra mundial, con la reconstrucción de ciudades y la planificación urbanística, lo cual causó el encarecimiento del suelo y originó la creación de una Comisión de Compensaciones y Plusvalías. Dicha comisión emitió un informe, en el que se consideró a la plusvalía como aquel incremento en el valor del suelo, a consecuencia de las acciones gubernamentales, ya sea por la ejecución de obras públicas o por restricciones impuestas a otros suelos⁹⁰.

Así, como resultado de este informe, se emite una serie de recomendaciones que se contienen en la *Town and Country Planning Act* de 1947, que establecía lo siguiente.

1. Los planes urbanísticos locales (*development plans*) debían ser aprobados por la autoridad de dicha circunscripción;

⁹⁰ Cfr. SERRANO ALBERCA, José Manuel, *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*, Aranzadi, Pamplona, 1995, p. 28.

2. Toda edificación debía estar sujeta a un plan, mismo que tendría que ser autorizado por la autoridad urbanística correspondiente;
3. Como consecuencia de lo anterior, si por efecto de la ejecución de un plan aprobado por la autoridad local, se vulneraban los derechos del propietario, se contemplaba lo siguiente.
 - a) El otorgamiento de una indemnización para el propietario afectado, o
 - b) La posibilidad de que la autoridad adquiriera obligatoriamente el suelo.
4. Las autoridades locales se encontraban facultadas por la ley, para expropiar el suelo con finalidades urbanísticas (*planning purposes*), y
5. Se facultaba al Estado para expropiar el terreno, pagando sólo el precio comercial del bien, sin considerar la plusvalía que se pudiera generar por las obras públicas o de mejora que se realizaran⁹¹. Es decir, que la compensación que debía entregarse al afectado, debía responder al precio del terreno en el mercado libre, sin considerar su uso actual (*existing use value*), puesto que aquel incluía el valor urbanístico (*development value*).

De las recomendaciones anteriores, podemos deducir que la trayectoria histórica del derecho del suelo en Inglaterra, se concentra en la problemática relativa a la atribución de la plusvalía urbanística de los terrenos expropiados. Este aspecto reviste una gran importancia en virtud de que, en caso de expropiarse un determinado bien, sirve como parámetro para determinar el monto de la indemnización que se ha de otorgar al particular afectado. Es decir, que la compensación que debe entregarse al afectado, tiene que responder al precio del terreno en el mercado libre, sin considerar su uso actual.

Por su parte, las leyes urbanísticas de 1947 y 1954, contemplaron los dos tipos de valores siguientes.

⁹¹ Cfr., *ibidem.*, p. 29.

1. El valor de uso actual (*existing use value*⁹²), el cual respondía a la situación anterior a la clasificación urbana del suelo, y
2. El valor de mercado (*development value*), que contenía las expectativas urbanísticas derivadas del planeamiento a ejecutar por parte del Estado⁹³.

Asimismo, la ley de 1959, estableció la regla del valor de mercado del suelo para la tasación indemnizatoria. Por su parte, la *Community Land Act* de 1975, restableció la regla del valor de uso actual del bien, e incluso propendía a una nacionalización de las tierras, pues facultaba a los municipios para adquirir todos los terrenos urbanizados previstos en los planes de urbanismo. No obstante, para 1978, al llegar al poder los conservadores, se lleva a cabo una dramática modificación al régimen urbanístico de la propiedad del suelo y su valoración. Así, para 1990, se emite una *Town and Country Planning Act* que vino a plasmar un régimen de liberalización del suelo, pues define el valor comercial como regla para determinar el monto de la indemnización que se debe otorgar al afectado con los planes urbanísticos y, además, prevé la previa aprobación de los planes urbanísticos que pretenda realizar el Estado.

Tal como se ha podido observar, el punto de mayor preocupación en el sistema inglés de expropiación, se desarrolla en torno al contenido económico derivado del planeamiento del suelo, del cual se obtiene la plusvalía urbanística que eleva el costo predial, lo cual hace que el derecho de propiedad del suelo se torne esencialmente importante dentro de su sistema capitalista.

Además de lo anterior, hay que destacar que estos puntos sirvieron de referencia para el actual sistema normativo de expropiación pues, en la legislación

⁹² Este valor era conocido como *current use value* y permitía adquirir el suelo no al valor derivado de la plusvalía urbanística de éste, sino a valor rústico, que excluía todas aquellas acciones inherentes al *ius aedificandi* o derecho de edificación del suelo. A mayor abundamiento, véase *Ibidem.*, pp.30 y ss.

⁹³ Cfr. *Idem.*

vigente inglesa, se mantiene el valor de mercado⁹⁴ del suelo en caso de verificarse este acto privativo sobre el derecho de propiedad.

2. Estados Unidos

En el régimen expropiatorio estadounidense, es de destacar que éste tiene métodos y conceptos de derecho prácticamente similares al de Inglaterra. No obstante, lo que caracteriza y distingue al derecho estadounidense del inglés es la existencia del Derecho Federal; es decir, en el sistema jurídico norteamericano, hay una distribución de competencias entre el poder central y las autoridades de los Estados que integran la Unión⁹⁵. Esta distinción es desconocida en Inglaterra.

Así pues, en materia de expropiación, resultan de capital importancia las enmiendas cinco y catorce de la Constitución de los Estados Unidos de América, los cuales establecen lo siguiente.

“ENMIENDA CINCO⁹⁶. Nadie estará obligado a responder de un delito castigado con la pena capital o con otra infamante si un gran jurado no lo denuncia o acusa, a excepción de los casos que se presenten en las fuerzas de mar o tierra o en la milicia nacional cuando se encuentre en servicio efectivo en tiempo de guerra o peligro público; tampoco se pondrá a persona alguna dos veces en peligro de perder la vida o algún miembro con motivo del mismo delito; ni se le compelerá a declarar contra sí misma en ningún juicio criminal; ni se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni se ocupará la propiedad privada para uso público sin una justa indemnización”.

⁹⁴ El valor de mercado, a diferencia del valor de uso actual, sí toma en consideración las plusvalías urbanísticas, como parte del derecho de propiedad. Sobre este aspecto, véase Idem.

⁹⁵ Cfr. SIRVENT GUTIERREZ, Consuelo, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, Porrúa, México, 2005, 7ª edición, p. 105.

⁹⁶ Esta enmienda, que forma parte de las diez que conforman el *Bill Of Rights* estadounidense, fue ratificada el 15 de diciembre de 1971.

“ENMIENDA CATORCE⁹⁷. Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sometidas a su jurisdicción son ciudadanos de los Estados Unidos y de los Estados en que residen. Ningún Estado podrá dictar ni dar efecto a cualquier ley que limite los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; tampoco podrá Estado alguno privar a cualquier persona de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni negar a cualquier persona que se encuentre dentro de sus límites jurisdiccionales la protección de las leyes, igual para todos”.

De lo transcrito, ahora nos abocaremos por destacar la importancia que revisten estas enmiendas por cuanto hace al derecho de propiedad de los individuos y de su restricción, en orden a la satisfacción del interés público, siempre que exista indemnización y medie un juicio justo.

Según se desprende del contenido de ambas enmiendas, para que la autoridad pueda despojar de su propiedad a un gobernado, es preciso que se observen los siguientes elementos.

1. La existencia de un debido proceso legal, lo cual implica respetar todas las formalidades esenciales del procedimiento, dando la oportunidad de defensa al afectado;
2. La existencia de una causa de utilidad pública, y
3. El pago de una "justa" indemnización.

Así pues, de conformidad con lo anterior, y según se desprende del contenido del artículo 1110 del Tratado de Libre Comercio, que analizaremos en el siguiente capítulo, estos elementos constitucionales para llevar a cabo la expropiación de los bienes de propiedad particular, precisan lo siguiente.

⁹⁷ Enmienda ratificada el nueve de julio de 1868.

1. La notificación de la determinación de la autoridad para expropiar ciertos bienes de propiedad privada;
2. La integración de un procedimiento previo a la privación de la propiedad de un bien específicamente determinado, en el que se demuestre la necesidad de la expropiación y se de la oportunidad de defensa al particular afectado, y
3. El pago oportuno e inmediato de la indemnización correspondiente. Cabe destacar que la indemnización que se otorgue al afectado deberá hacerse en un solo pago, debiendo entregarse desde antes de que el bien sea ocupado por el expropiante, y el monto deberá fijarse considerando el valor de mercado de los bienes a expropiar. En caso de dilación en el pago de la indemnización, se tendrá el derecho de cobro de intereses moratorios.

3. Francia

En la nación francesa, el actual procedimiento expropiatorio encuentra su regulación a partir de las leyes del suelo de 1975 y 1976. Estas legislaciones contienen una de las limitaciones más importantes de la propiedad pues se encuentran sujetas a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y en la cual se determina la inviolabilidad del derecho de propiedad (Artículo 17). Por su parte, el artículo 544 del Código Civil Francés, establece que la propiedad es el derecho que se otorga a un individuo para gozar y disponer de una cosa de manera absoluta. Asimismo, este ordenamiento, en su artículo 522 señala que la propiedad de la superficie que se encuentra debajo del suelo, es inherente al mismo derecho de propiedad. Esta última atribución implica, para el propietario, la potestad para llevar a cabo todas las obras y plantaciones que éste determine convenientes⁹⁸.

⁹⁸ Cfr. SERRANO, José Manuel, *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*, Op. Cit. p. 43.

No obstante lo anterior, todas las facultades otorgadas al propietario de un bien inmueble, están sujetas a las exigencias del interés público. Así, el *Code de L'urbanisme*, señala que el derecho a edificar es inherente a la propiedad del suelo y determina las leyes y reglamentos que podrán aplicarse para regular la utilización del mismo. De esta forma el *ius aedificandi* se encuentra limitado por la prohibición de ejecutar obras de construcción en suelo rústico en ausencia de un plan. Cabe anotar que esta prohibición no lleva consigo el otorgamiento de una indemnización, pues ésta sólo implica una restricción para el ejercicio del derecho de propiedad⁹⁹.

Así, a la par de la prohibición antes mencionada, el Plan de Ocupación del suelo (POS) constituye uno de los instrumentos básicos para marcar las pautas restrictivas en el ejercicio del derecho de propiedad. Este último, consagra las servidumbres y cargas urbanísticas, como límites no indemnizables¹⁰⁰. De esta forma, la regla de no-indemnización de las servidumbres sólo tiene dos excepciones. La primera supone la afectación de un derecho adquirido, y la segunda implica una alteración de la situación anterior que provoca un daño inminente, material y directo sobre el titular del derecho. En estos dos casos, sí se comprende el otorgamiento de una indemnización que debe tener en cuenta la plusvalía derivada del planeamiento¹⁰¹.

Por otro lado, los POS, también delimitan el derecho de propiedad a través del establecimiento y clasificación de las tierras en zonas edificables (urbanas o en proceso de urbanización) y no edificables.

⁹⁹ Cfr. *Ibidem.*, p. 44.

¹⁰⁰ El principio de no-indemnización de las servidumbres fue generado por la ley de 16 de junio de 1943 y figura ahora en el artículo L.160.5 del Código Civil Francés. A este respecto, véase *ibidem.*, p. 45.

¹⁰¹ Cfr. *Ibidem.*, pp. 45 y ss.

De esta forma, cuando el Estado pretende adquirir ciertos predios para ejecutar en ellos una expropiación urbanística, se debe otorgar cierta indemnización al particular afectado en virtud de que dicho acto constituye una privación singular para el titular del derecho y un beneficio para el interés público. En esta tesitura, el artículo 123.9 del *Code de L'urbanisme*, establece las reglas generales para llevar a cabo la expropiación de los terrenos destinados por el POS para la ejecución de determinadas obras públicas y el otorgamiento de la respectiva indemnización al afectado¹⁰².

En Francia, la expropiación se justifica en razón de las siguientes operaciones urbanas, a saber:

1. Creación de Zonas de Ordenación Diferida.- Esto se logra a través de la constitución de las ZAD (*Zones d'aménagement diferé*), las cuales son utilizadas para la creación de sectores urbanos o para la creación de reservas de suelo, mismas que se encuentran ubicadas en la periferia de las ciudades. Para la constitución de este tipo de reservas, se puede utilizar el procedimiento alternativo de la adquisición por mutuo acuerdo¹⁰³, y
2. Establecimiento de Zonas de Ordenación Concertadas.- Estas son conocidas como ZAC (*Zones d'aménagement concerté*), y constituyen un sistema de ejecución del planeamiento del sector público. Las ZAC, se encuentran integradas por los terrenos adquiridos por la Administración Pública para cederlos a los operadores públicos o privados. Es decir, son terrenos adquiridos por el Estado con el afán de realizar una concesión de su uso y aprovechamiento bajo la dirección de los particulares, bajo ciertos requisitos. La adquisición de este tipo de zonas, también puede realizarse a través del ejercicio del derecho de "tanteo", el cual contempla la

¹⁰² Cfr. *Ibidem.*, pp. 46 y ss.

¹⁰³ Con esto se evitan las injusticias y el sentimiento de ilegalidad que se suscita con las expropiaciones forzosas. Sobre este punto, *ibidem.*, p. 47.

posibilidad del ente público, para una adquisición preferente sobre toda transmisión a título oneroso, dentro de estas zonas¹⁰⁴.

Asimismo, por cuanto hace a la indemnización, esta se otorga a razón del valor comercial, mismo que incluye las expectativas urbanísticas del inmueble, más un valor de reemplazo, equivalente hasta el 25% del valor de mercado.

En conclusión, según podemos desprender de los ordenamientos anteriores, el *ius aedificandi* francés, no lo otorga ni la ley ni el plan, pues éste es inherente a la propiedad del suelo. En este sentido, en caso de verificarse una expropiación del *ius aedificandi* por cuestiones de interés público, la tasación de la indemnización deberá calcularse a razón del destino urbanístico para el cual se pretende realizar la expropiación¹⁰⁵.

4. Alemania

Por lo que respecta al régimen de la propiedad en Alemania, en la Ley Fundamental de *Bonn* (artículo 14), se establece que la propiedad debe servir al bienestar general, por lo que el acto expropiatorio es válido sólo si se efectúa por causas de interés público. Dicho acto, deberá emitirse de acuerdo con los requisitos que marque la ley, misma que tendrá que determinar la cuantía de la indemnización y la forma de pago de la misma.

El monto indemnizatorio, se determinará tomando en consideración los intereses colectivos y los daños y perjuicios particulares del sujeto expropiado. Es decir, se determina la indemnización del propietario, precisamente por el *ius*

¹⁰⁴ Cfr. *Ibidem.* pp. 47 y ss.

¹⁰⁵ Cfr. *Ibidem.*, p. 49.

aedificandi suprimido y no sólo por el valor rústico de la propiedad¹⁰⁶. Cuando haya duda sobre el importe de dicha compensación, se tiene abierta la opción de poder acudir ante la instancia judicial (tribunales ordinarios) para poder impugnar dicho precio.

Cabe destacar que el derecho de construir o *ius aedificandi*, representa el aspecto medular dentro de la expropiación dado que, según la teoría mayoritaria, este derecho forma parte del canon unitario¹⁰⁷ y no diluible de la propiedad, de tal forma que el derecho alemán de ordenación del suelo, descansa sobre el principio fundamental de la libertad de edificar, de tal forma que mientras que la *Bundesbaugesetz* de 23 de junio de 1960, u otras leyes secundarias, no restrinjan el ejercicio de dicha potestad, en atención a las necesidades colectivas, éste derecho podrá ser ejercido sin restricción alguna, toda vez que se encuentra implícito en el derecho de propiedad¹⁰⁸.

La expropiación urbanística en el derecho alemán, se encuentra regulada por la *Bundesbaugesetz*. Esta legislación, contempla la emisión de dicho acto privativo con las reservas a que hace referencia la Ley Fundamental de *Bonn* en favor de la propiedad privada. Así, al amparo de este ordenamiento, una expropiación forzosa dentro del sistema jurídico alemán sería ilícita siempre que los fines que dieron origen a la expropiación, hubieren podido lograrse mediante algún otro mecanismo de adquisición de bienes del sector público.

La *Bundesbaugesetz* señala como requisitos previos a la expropiación, primero, el agotamiento de todos los dispositivos posibles para que el Estado pueda adquirir privadamente los bienes necesarios para cumplir con los planes de urbanización, sin necesidad de expropiarlos y sin causar tantas afectaciones para

¹⁰⁶ Cfr. *Ibidem.*, p.37.

¹⁰⁷ El que el derecho de propiedad sea de carácter unitario (porque incluye las potestades para el pleno ejercicio de los cánones de uso, disfrute y disposición de la cosa) no significa que este sea ilimitado, pues el mismo se encuentra cercado por el interés colectivo.

¹⁰⁸ Cfr. SERRANO, José Manuel, *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*, Op. Cit., pp. 34 a 37.

el gobernado y, en segundo término, que los fines del proyecto sean de imposible realización sobre los bienes de la administración o de los beneficiarios de la misma¹⁰⁹.

Por cuanto hace a la indemnización que se ha de pagar por la expropiación de los bienes, igual que en el sistema jurídico mexicano, en Alemania se considera a ésta como una compensación por la pérdida del bien expropiado y no como un resarcimiento del menoscabo patrimonial sufrido. Se afirma que dicho pago debe venir a equilibrar el decremento económico sufrido por el propietario del bien afectado. El monto de la indemnización, deberá calcularse a razón del valor comercial que de los bienes figure en el mercado de terrenos. Este valor comercial se considera apropiado en virtud de que el mismo contempla las plusvalías que se pudieran generar a consecuencia de la ejecución de los planes urbanísticos que en ellos se desarrollen¹¹⁰.

No omitimos señalar que, tratándose del derecho alemán de expropiación, también se suscita el conflicto relativo a la diferencia que tiene ésta con la delimitación del derecho de propiedad pues, según señala Parejo Alfonso¹¹¹, ambas implican el pago de una indemnización sólo que, en el caso de las delimitaciones¹¹², se necesita que tal restricción exceda de los cuatro años para poder ser indemnizable.

¹⁰⁹ Cfr. *Ibidem.*, pp.38 y ss.

¹¹⁰ Cfr. *idem.*

¹¹¹ Cfr. PAREJO ALFONSO, Luciano y DROMI, Roberto, *Seguridad Pública y Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pp. 376-377.

¹¹² Se considera que habrá una delimitación del derecho de propiedad cuando: a) Se realice la fijación de un aprovechamiento público colectivo del suelo; b) Se efectúe una privación del aprovechamiento fijado, y aun no realizado, siempre que derive de una revisión anticipada del plan, y c) Se trate de la privación de un aprovechamiento atribuido y realizado. A mayor abundamiento, véase GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, *Derechos Fundamentales y Garantías Institucionales. Análisis Doctrinal y Jurisprudencial*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 246-253.

5. España

El régimen de la propiedad privada en España se sostiene sobre la base de que el contenido del mismo no puede quedar limitado a las potestades de uso y disposición únicamente, sino que también debe contener todas las facultades posibles de disfrute y modificación de los bienes¹¹³. Estas facultades, dice Gallego Anabitarte¹¹⁴, “*son anteriores a la Ley, son inherentes a la propiedad del suelo*”, por lo que aquella sólo podrá regular tales potestades considerando la función social de la propiedad y la distribución de plusvalías.

Así pues, según se desprende del artículo 33 de la Constitución Española vigente, cualquier privación que pudiera ejecutarse sobre el derecho de propiedad, sólo se llevará a cabo al amparo de la existencia de una *causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes*.

De esta manera, refiriéndonos particularmente al régimen moderno de la expropiación en el territorio español, podemos distinguir dos clases de expropiación, a saber:

- a) Las Urbanísticas, que son aquellas que se suscitan a partir de la existencia de un plan de urbanismo, y se encuentran reguladas en la Ley del Suelo, y
- b) Las no urbanísticas, constituidas por aquellas que surgen fuera del plan urbanístico. A estas, les resulta aplicable lo previsto en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954¹¹⁵.

¹¹³ Cfr. SERRANO, José Manuel, *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*, Op. Cit., p. 80.

¹¹⁴ Cfr. GALLEGO, Alfredo, *Derechos Fundamentales y Garantías Institucionales. Análisis Doctrinal y Jurisprudencial*, Op. Cit., pp. 246-253.

¹¹⁵ Cfr. SERRANO, José Manuel, *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*, Op. Cit., pp. 158 y 153.

Dentro de las expropiaciones urbanísticas, según el contenido de la Ley del Suelo, se hace un claro distinguo entre la expropiación como sistema de actuación y la expropiación para la ejecución de los sistemas generales o aislados de la ordenación urbanística del suelo. En ambos casos, se toma en cuenta la utilidad pública que la obra va a generar a la colectividad, quedando delimitada a la dotación territorial para la provisión de infraestructuras, contempladas en un plan de urbanismo¹¹⁶.

Cabe destacar que dichas expropiaciones, tienen como fundamento el interés social, abarcando todos los tipos expropiatorios de índole social, quedando comprendidas las expropiaciones para la constitución de patrimonios públicos de suelo, de reservas territoriales, para la construcción de viviendas en régimen público y para otros fines de interés social¹¹⁷.

Por otra parte, tratándose de expropiaciones no urbanísticas, y no obstante que también implican la realización de sistemas generales de urbanización, toda vez que éstas no se encuentran previstas en un plan de urbanismo, les será aplicable lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa.

En resumen, atendiendo a lo anterior, podemos decir que cuando se expropia por razones de utilidad pública se pretende con ello la realización de una obra o un servicio público determinado y, siempre que se expropie por cuestiones de interés social, se busca llevar a cabo un impulso a la economía y la calidad de vida de la comunidad. Según García de Enterría, en tanto que la palabra “público” refiere a un ente público y todo aquello que resulta necesario para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones, el calificativo “social”, alude a aquellas acciones tendentes a la realización de acciones de crecimiento y transformación de las

¹¹⁶ Cfr. Ibidem., pp.199 y 152.

¹¹⁷ Cfr. Ibidem., pp. 198 a 201.

circunstancias sociales de la comunidad en general, o de una población determinada¹¹⁸.

No omitimos señalar que en España, a diferencia de nuestro país, no es necesario que las causas de utilidad pública (*causa expropriandi*) se encuentren consignadas en la Ley, dado que, según nos menciona el maestro Serrano Alberca, dicho sistema jurídico admite no sólo las declaraciones genéricas de ley para la expropiación, sino que además se admiten las declaraciones implícitas de expropiación, cuya legitimación sólo se basa en la existencia de un plan de urbanización. Así pues, “*la declaración de utilidad pública, no es una fase del procedimiento sino un requisito previo, un presupuesto de toda expropiación, pues esta se sobreentiende de determinados actos administrativos o por declaración genérica en la ley*”¹¹⁹.

Por cuanto a la indemnización, se toman en cuenta los siguientes aspectos.

- a) La naturaleza de la expropiación (urbanística o no urbanística), y
- b) La clasificación del suelo (urbanizable, no urbanizable y susceptible de urbanizar).

Así, tratándose de expropiaciones urbanísticas, la determinación del monto indemnizatorio, se llevará de conformidad con el valor urbanístico del terreno, aplicando los principios de la Ley del Suelo. En el caso de las expropiaciones no urbanísticas, se toma en consideración el valor real de mercado, según lo preceptuado por la Ley de Expropiación Forzosa. En ambas hipótesis, para el cálculo de los montos indemnizatorios, se aplican los principios de equidistribución

¹¹⁸ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Los Principios en la Nueva Ley de Expropiación Forzosa: Potestad Expropiatoria, Garantía Patrimonial y Responsabilidad Civil de la Administración*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, pp. 88 y ss.

¹¹⁹ SERRANO, José Manuel, *El Derecho de Propiedad, la Expropiación, y la Valoración del Suelo*, Op. Cit., pp. 201 y 138.

de beneficios y cargas, y el de reparto equitativo de plusvalías que se encuentran precisados en los artículos 33 y 47 de la Constitución española¹²⁰.

En cuanto al procedimiento expropiatorio, podemos distinguir tres fases. La primera de ellas la constituye la declaración de ocupación del bien, la segunda, es la correspondiente al cálculo del justiprecio y, la tercera, pertenece propiamente a la ocupación del bien expropiado.

La necesidad de ocupación del bien es aquel *acto administrativo por el que se decide ocupar unos bienes concretos para llevar a cabo la obra o servicio públicos*¹²¹. Esta declaración, además de marcar el inicio del procedimiento expropiatorio, sirve como una garantía al gobernado de que se vigilará el estricto cumplimiento de la finalidad de la expropiación. De esta forma, el expediente expropiatorio se inicia cuando la autoridad emisora del plan de urbanismo, emite un acuerdo en el que declarará la necesidad de ocupar concretos y específicos bienes¹²².

Dicho acuerdo se deberá publicar en el Boletín Oficial de la provincia donde se ubique el inmueble que se pretende afectar, así como en el tablón de anuncios del Ayuntamiento correspondiente, debiendo, además, notificar de manera personal a los afectados con la expropiación. En caso de no localizar a los propietarios de los bienes susceptibles de privación, la notificación se sustituye por la publicación simultánea de los edictos correspondientes, a través de los medios oficiales de la Provincia y el Ayuntamiento respectivo¹²³.

Cabe señalar que, según alude el maestro Vicente Escuín, la importancia que reviste el que se otorgue la previa audiencia al propietario afectado es que, de suceder lo contrario, se tendría como consecuencia la nulidad de los actos

¹²⁰ Cfr. *Ibidem.*, pp.152 a 158 y 162 a 164.

¹²¹ *Ibidem.*, p. 138.

¹²² Cfr. ESCUÍN, Palop Vicente *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, España, 1999, p. 188.

¹²³ Cfr. *Ibidem.*, p. 189.

administrativos que integran el procedimiento expropiatorio, puesto que se le priva al afectado de la potestad de formular la respectivas alegaciones y ofrecer las pruebas necesarias para la defensa de sus derechos¹²⁴.

Una vez que se ha notificado a los afectados la existencia del acuerdo para la necesidad de ocupación de los bienes sobre los que poseen determinados derechos, se inicia la etapa correspondiente al cálculo del justiprecio, en donde la autoridad expropiante, el expropiado y el beneficiario, exhiben sus respectivas hojas de aprecio con respecto al monto de la indemnización que se ha de pagar como consecuencia de la privación que el expropiado sufre con respecto de su derecho de propiedad. Durante esta fase, la autoridad expropiante, puede desistirse expresa o tácitamente de la expropiación de los bienes y en este caso, la propia autoridad, se obliga a la suspensión del procedimiento y a indemnizar sólo los daños y perjuicios causados al expropiado¹²⁵.

Finalmente, en caso de que se declare procedente la expropiación y se haya llegado a un acuerdo con respecto del pago de la indemnización al expropiado, se procederá desde luego a la ocupación de los bienes expropiados.

¹²⁴ Cfr. *Ibidem.*, p. 190.

¹²⁵ Cfr. *Ibidem.*, pp. 191 y ss.

CAPITULO II: CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN

La Expropiación es un acto de derecho público, que deriva del ejercicio de una potestad administrativa legalmente reconocida al Estado. No obstante las características que reviste este acto de autoridad (unilateralidad, coercitividad e imperatividad), el mismo debe ceñirse a los requisitos constitucionales vigentes para no dejar de lado el respeto de las garantías individuales otorgadas por la propia constitución.

De esta forma, el procedimiento expropiatorio, no puede ser entendido si soslayamos los derechos del particular que pueden resultar dilapidados con la emisión de dicho acto. Así pues, el derecho de propiedad, como bien jurídico tutelado por la Constitución, nos marca la pauta para que podamos determinar en este capítulo, en qué casos y bajo qué condiciones, el derecho de propiedad puede ser restringido o limitado por la autoridad administrativa.

Si bien es cierto que la expropiación es un acto de autoridad, también lo es que en la emisión de dicho acto se encuentran contrapunteados los intereses colectivos estatales y los derechos constitucionales del particular. Por esta razón, tanto los elementos esenciales del acto administrativo como las formalidades esenciales del procedimiento, deben ser escrupulosamente observados al momento de emitir el decreto correspondiente, a efecto de evitar caer en actos

arbitrarios que vulneren el orden constitucional y que coloquen al afectado en un completo estado de indefensión e inseguridad jurídica.

a) La propiedad como presupuesto jurídico de la expropiación

Para los efectos doctrinarios de nuestro trabajo, se hace indispensable estudiar las diferentes acepciones que se han dado respecto de la propiedad, pues éstas han permitido caracterizarla no como un derecho omnímodo del hombre, sino como aquel canon que enviste de ciertas facultades a su titular, para hacerlo oponible a terceros, pero también evitando que éste contravenga disposiciones de interés social. La idea individualista del derecho de propiedad ha sido superada y ahora se acepta la intervención de la función social para explicar su existencia y límites. De esta manera, para que la propiedad cumpla su función social, es necesario que la misma contemple la conciliación entre los intereses individuales y los sociales¹²⁶.

Lo anterior resulta de vital importancia en virtud de que, la propiedad, es uno de los derechos más importantes consagrados en el derecho positivo¹²⁷. De carácter universal y no absoluto, es la facultad que la propia ley atribuye a un sujeto determinado para ejercitar actos de dominio y plena disposición sobre un bien, sea que se origine en relaciones de derecho privado o que nazca de actos administrativos. Esta prerrogativa enviste al titular del derecho, de una acción contra cualquiera que intente interrumpirlo en el goce del mismo, aún cuando se trate del propio Estado¹²⁸.

¹²⁶ Cfr. FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, *La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual*, Escuela Libre de Derecho, México, 1987, p. 20.

¹²⁷ Cfr. RAMÍREZ BLAS, Eduardo, *La Expropiación. Análisis funcional y práctico*, páginas 1-3, www.itacom.com.py/poderjudicial/expropia.html, página consultada el 30/01/06 a las 14:56 hrs.

¹²⁸ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., pp. 456 y ss.

Nuestro Código Civil Federal (artículo 830), reconoce al titular del derecho la facultad de gozar y disponer del bien, con las modalidades y limitaciones que le fijan las leyes. Bajo esa óptica, este derecho conserva un grado de universalidad y, por lo tanto, sólo sufre limitaciones dictadas por el interés público. Estas restricciones, producto de una vida en sociedad, buscan la consecución del interés público.

Así, de acuerdo con estas características, ahora nos habremos de ocupar por explicar a la propiedad¹²⁹ desde tres ángulos; es decir, la analizaremos como un derecho real, en su concepción doctrinal; como un derecho subjetivo de carácter privado, para ser respetado y reconocido en las relaciones que se den entre particulares; y, finalmente, como un derecho fundamental del hombre, debiendo ser garantizada y respetada por la autoridad frente a la que debe hacerse oponible.

1. Como Derecho real

Según la teoría moderna, el derecho de propiedad, es el derecho real por excelencia e implica una relación jurídica en virtud de la cual, el titular del bien, puede exigir de los terceros el deber de respetar ese derecho. La propiedad, se traduce en una atribución jurídica y directa del dominio de una cosa a una persona a efecto de que esta pueda ejecutar sobre ella determinados actos de disposición y dominio¹³⁰.

¹²⁹ Sostiene el maestro Serrano Alberca, que este derecho ha presentado diversas problemáticas desde la modernidad, pues se cuestiona su ubicación ya como un derecho subjetivo de carácter público, o como resultado de la potestad pública. Se debate si la titularidad del derecho de propiedad, se ejerce directamente en función de los derechos del propietario o si esa titularidad ha desaparecido para únicamente circunscribirse a la facultad de ejercicio de conformidad con el interés público, perteneciendo al Estado la atribución inmediata del derecho de propiedad. Lo anterior, es resultado de la constante pugna entre las concepciones *ius* naturalistas y *ius* positivistas del Derecho. Vid. SERRANO, José Manuel, *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*, Op. Cit., pp 23-27.

¹³⁰ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., pp. 455-457.

En virtud de la propiedad, no se crea relación jurídica alguna entre la persona y la cosa (según la teoría clásica del derecho civil), más bien se realiza una imputación de pertenencia de una cosa a un individuo determinado¹³¹.

Así, al afectarse un bien a favor de una persona, ésta tiene la facultad de realizar actos de dominio oponibles a cualquier sujeto, imponiendo su respeto aún por la fuerza, pero siempre bajo los términos previstos por la ley.

Este último punto encuentra su explicación, en virtud de que sólo el derecho positivo puede determinar cuándo tiene efecto la posibilidad de disposición sobre determinado bien, y cuándo operan las limitaciones y restricciones al ejercicio de dicho derecho.

Así pues, para que un individuo pueda apropiarse de un bien, se necesita que el objeto presente la concurrencia de los siguientes elementos:

1. Ser física y jurídicamente posible;
2. Encontrarse dentro del comercio, y
3. Ser lícito.

Lo anterior, es necesario a efecto de evitar cualquier obstáculo en el ejercicio del derecho de propiedad, que impida la plena disposición para la traslación de dominio e imposición de cargas y gravámenes sobre el objeto que se nos atribuye.

Tomando en consideración el concepto de la propiedad como derecho real, y atendiendo a las características del titular del derecho, tenemos la siguiente clasificación¹³².

¹³¹ Cfr. Idem.

¹³² Cfr. ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Compendio de Derecho Civil, Tomo II, Bienes, Derechos Reales y Sucesiones*, Porrúa, México, 1997, pp. 67-77.

1. Propiedad pública o estatal.- La cual existe cuando el sujeto a quien se atribuye el dominio de una cosa es el Estado. Estos bienes están sujetos a un régimen de dominio público, el cual ejercen las autoridades gubernamentales. De tal suerte que, los bienes asignados al Estado y sobre los que este puede disponer libremente, forman parte del patrimonio público, clasificándose como a continuación se señala:
 - a) Bienes de dominio público o de uso común. Son aquellos bienes cuyas características no permiten su apropiación de manera privada, sirven para satisfacer necesidades públicas¹³³. Entre estos, tenemos monumentos, zonas arqueológicas y museos;
 - b) Bienes propios del Estado, conformados por las oficinas e inmuebles ocupados por los entes de la Administración Pública Federal, el Poder Judicial de la Federación y el Poder Legislativo;
 - c) Bienes de propiedad originaria o de dominio directo, los cuáles están consignados en el artículo 27 constitucional, así como los bienes vacantes; y
 - d) Bienes de propiedad nacional, los cuales son aprovechados mediante concesión. Estos se encuentran regulados por la Ley General de Bienes Nacionales y, en algunos casos, por leyes especiales. Como ejemplos de bienes con estas características, tenemos a los bienes que conforman el patrimonio de PEMEX.
2. Propiedad Privada.- Cuando es un sujeto de derecho privado a quien se le imputa la facultad de disposición de una cosa, y finalmente
3. Propiedad Social.- Misma que corresponde a los bienes atribuidos a comunidades agrarias, sindicatos y agrupaciones de índole social (fundaciones o Asociaciones Civiles).

¹³³ Cfr. FERNÁNDEZ, Germán, *La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual*, Op. Cit., p.82.

Independientemente de la clasificación hecha con antelación, existe también la figura de la *res nullius* o cosas de nadie; la cual está constituida por aquellos bienes sobre los que ninguna persona puede ejercer disposición alguna. Entre estos bienes encontramos a los astros y cuerpos celestes.

Así, considerando lo antes expuesto, podemos afirmar que, el derecho de propiedad, es el poder absoluto, inmediato y directo, que una persona ejerce sobre una cosa determinada, con la posibilidad de hacerlo oponible *erga homnes*, sin más límites que los establecidos por la propia ley.

2. Como derecho subjetivo de carácter privado

La propiedad, como un derecho subjetivo de carácter privado, se manifiesta como aquella atribución de una cosa a una persona, reconocida en virtud de la existencia de relaciones jurídicas privadas. Es decir, la propiedad privada, solamente es oponible a las pretensiones de los sujetos individuales en un campo de derecho civil¹³⁴. Esto último se verifica en razón de que, todas aquellas cosas sobre las que el sujeto imprima su sello personal de disposición, dejan de ser simples cosas para los demás y se convierten en una propiedad individualizada y determinada, susceptible de ser defendida, por estar consagrada en los ordenamientos legales¹³⁵.

La propiedad, es un derecho que se puede hacer valer dentro de las relaciones que se suscitan entre los individuos, y contempla para el titular del canon la posibilidad de ejercitar los tres derechos relativos de usar, disfrutar y disponer de la cosa¹³⁶. Este último derecho, relativo a la disposición, es el que caracteriza fundamentalmente a la propiedad; sin embargo, esta facultad no es absoluta, pues se encuentra restringida por las normas de derecho que le imponen

¹³⁴ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 459.

¹³⁵ Cfr. CASTRO, Juventino V., *Lecciones de Garantías y Amparo*, Porrúa, México, 1991, p. 197.

¹³⁶ Cfr. BURGOA; Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Clt., p.460.

limitaciones de índole civil o en beneficio del interés público general e indeterminado.

En este orden de ideas, hemos de considerar a la propiedad privada, como la posibilidad que tiene un sujeto para disponer libremente de un determinado bien, siendo oponible a todos los sujetos de derecho privado. Este derecho se encuentra reconocido por la ley, para hacerla valer frente a los demás miembros de la colectividad, y sólo encuentra sus límites en las exigencias de su función social¹³⁷.

Así, de conformidad con lo anterior, el particular no puede disponer de sus bienes sin considerar el interés social, o en perjuicio de la colectividad. Por ello, el Estado, por conducto de las autoridades correspondientes, puede ocupar la propiedad privada o, simplemente, limitar el ejercicio de este derecho en miras a la satisfacción del interés público¹³⁸ mediante la expropiación.

De esta manera, la función social, constituye un límite intrínseco al derecho de propiedad de los particulares, pues impone límites a la potestad de libre y absoluta disposición de un determinado bien, sometiendo cualquiera de los derechos que de esta se desprenden, en beneficio del interés público. Es decir, el derecho de propiedad se consagra en beneficio de los particulares para que éste pueda satisfacer sus necesidades e intereses individuales, no obstante, debe cumplir con las limitaciones de dominio que impulsan el interés público¹³⁹.

¹³⁷ Cfr. *Ibidem.*, p. 200.

¹³⁸ Se considera de interés público, según el artículo 836 de nuestro Código Civil Federal, la prevención o remedio de una calamidad pública, salvar a una población de un riesgo inminente a una población, o la ejecución de obras de innegable beneficio colectivo.

¹³⁹ Cfr. SERRANO, José Manuel, *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*, Op. Cit., pp. 84 y ss.

3. Como derecho fundamental del hombre

Bajo este aspecto, la propiedad, se define como aquel derecho mínimo con el que cuenta el individuo para satisfacer sus necesidades básicas¹⁴⁰. En este sentido, se otorga al gobernado la potestad jurídica para hacer oponibles sus derechos de uso y disposición de un bien, no sólo frente a los demás individuos, dentro de una sociedad determinada, sino también ante el Estado y sus autoridades, cuando estos actúan investidos de soberanía.

La propiedad, como derecho fundamental del hombre, representa el derecho de la persona misma para que se le reconozca la utilización exclusiva de determinados bienes para cubrir sus necesidades individuales¹⁴¹. Así entendido este derecho, refiere una pretensión moral que tiene que ser atendida para garantizar una vida digna para el propietario. En este contexto, es un derecho básico que el Estado debe positivizar y garantizar a los individuos, en pro de su bienestar personal.

De esta forma, según se desprende de los párrafos anteriores, este derecho fundamental debe considerarse como parámetro en la creación de las normas de derecho que sirvan de límite para la acción del ente político. La propiedad como derecho fundamental, implica la interacción necesaria de la moralidad y la juridicidad básica, que sirven de instrumento para que el particular pueda explotar las prerrogativas potenciales que lleva implícitas la propiedad¹⁴², sin afectar los intereses colectivos.

En resumen podemos decir que, la propiedad como derecho fundamental, *“busca crear pretensiones jurídicas con correlativos deberes generales... intenta impedir un comportamiento invasor no deseado... defiende la no intervención para*

¹⁴⁰ Cfr. PECES-BÁRBA Martínez, Gregorio, *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Op. Cit., pp. 27 y ss.

¹⁴¹ Cfr., CASTRO, Juventino, *Lecciones de Garantías y Amparo*, Op. Cit., pp. 196 y 201.

¹⁴² Cfr. PECES-BÁRBA, Gregorio, *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Op. Cit., p 37.

todos, desde el consenso sobre la autonomía individual¹⁴³, limita el poder público, pues comunica a cada uno de los miembros de la sociedad civil con las autoridades estatales.

Así, este derecho subjetivo público¹⁴⁴, impone a las autoridades la obligación de no ejecutar acto lesivo alguno en perjuicio de la propiedad individual. Cabe añadir que, no obstante la existencia de este deber de respeto y no vulnerabilidad por parte de las autoridades, existe la posibilidad de que se puedan imponer restricciones y modalidades al ejercicio de este derecho cuando el Estado se encuentre frente a necesidades de orden público e interés social.

El que la propiedad sea considerada con el rango de un derecho fundamental, sirve de garantía para que la autoridad no lleve a cabo actos que pudieran lesionar o hacer nugatorio el derecho de propiedad. Sólo en caso de una urgente necesidad pública, el particular podría ceder la titularidad del bien, pero siempre bajo las formalidades que la ley determine para tales casos¹⁴⁵.

b) Concepto de expropiación en el Derecho Mexicano

En términos de la concisa y breve mención hecha por nuestra Constitución, la expropiación, sólo procede por causas de utilidad pública mediante indemnización; correspondiéndole a la Nación el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades¹⁴⁶ que dicte el interés público.

¹⁴³ PECES-BÁRBA, Gregorio, *Derecho y Derechos Fundamentales*, Op. Cit., p. 425.

¹⁴⁴ Cabe destacar que los derechos fundamentales se han calificado de distintas maneras (derechos humanos, derechos naturales, libertades públicas, derechos morales, derechos públicos subjetivos, derechos individuales, derechos del ciudadano, derechos sociales, derechos políticos y/o derechos civiles), debido al régimen individualista y antropocéntrico que se desarrolló a partir de la modernidad, considerando los cambios políticos, económicos, sociales y culturales nacionales e internacionales. A este respecto, véase PECES-BÁRBA, Gregorio, *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Op. Cit., pp. 22 y 36.

¹⁴⁵ CASTRO, Juventino, *Lecciones de Garantías y Amparo*, Op. Cit., p. 202.

¹⁴⁶ El ex-ministro Juventino Castro, sostiene que la expropiación es una modalidad que se impone al derecho de propiedad, en pro de la satisfacción del interés público, toda vez que ésta implica una compra venta forzosa de los inmuebles, a un precio predeterminado. Sobre este punto, Véase *Ibidem.*, p. 201.

Así pues, la expropiación, según el maestro Burgoa, “*es un acto autoritario que consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado*”¹⁴⁷, requiriendo, para su constitucionalidad, la verificación de una causa de utilidad pública.

Según Ramírez Blas¹⁴⁸, la expropiación, es una enajenación forzosa que constituye una privación imperativa singular de la propiedad privada, por causa de utilidad pública o interés social, buscando la prevalencia del interés público sobre el particular. De esta manera, el Estado plantea a este acto autoritario como una solución de los conflictos entre el interés privado y la utilidad pública. También, sirve como un instrumento a través del cual, la entidad política, busca incorporar al dominio público los bienes de los particulares, siempre que éstos sean necesarios para satisfacer las necesidades públicas¹⁴⁹.

Bajo este tenor, hemos de considerar a la expropiación como el acto privativo del derecho de propiedad, a través del cual el Estado viene a limitar el dominio de los bienes de los particulares. Este acto, supone una restricción de las prerrogativas de uso, disfrute y disposición del titular del derecho sobre un bien determinado, por causas de utilidad pública, debiendo otorgarle cierta indemnización.

Asimismo hay que anotar que, bajo la óptica del procedimiento y naturaleza jurídica de la expropiación por causas de utilidad pública, podemos obtener tres teorías¹⁵⁰ para explicar este acto autoritario, entre las que encontramos a la de

¹⁴⁷ BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit. p 470.

¹⁴⁸ Cfr. RAMÍREZ, Eduardo, *La Expropiación. Análisis funcional y práctico*, Op. Cit. pp. 1 y ss.

¹⁴⁹ Cfr. Idem.

¹⁵⁰ Cfr. GARCÍA TORRES, Antonio, ex-senador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, *Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, página www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta??sesión=2004/09/09/1&documento=19, consultada el 30/01/06 a las 14:56 hrs., y RAMÍREZ P., Blas Eduardo, *La Expropiación. Análisis funcional y práctico*, Op. Cit., pp. 1 y ss.

derecho privado, la correspondiente al campo del derecho público y otra de carácter ecléctico o mixto, mismas que se desarrollarán a continuación.

1. Teoría del Derecho Privado

Esta teoría considera a la expropiación como una compraventa forzosa por parte del Estado, es decir, se plantea la idea de que la expropiación se efectúa por una declaración unilateral de la voluntad, por parte del ente público, para adquirir los bienes de los particulares, en virtud de que estos resultan necesarios para cumplir con su objeto. Sin embargo, se olvida de considerar que los fines del Estado, son fines de utilidad pública y no en beneficio particular de esta organización política.

Asimismo, este apotegma de la compraventa forzosa, se basa en los principios contractualitas del Derecho Civil, ya que en la antigüedad no se concebía la transmisión de los bienes sino mediante la celebración de un contrato privado de compraventa, bajo las formalidades del derecho civil¹⁵¹. Así, bajo los postulados de esta hipótesis, se considera que la indemnización se otorga como pago o contraprestación al afectado, por la venta forzosa de sus bienes al Estado.

De esta manera, según se puede apreciar de los principios rectores de esta teoría, ésta se torna invariablemente refutable para definir a la expropiación por causas de utilidad pública en virtud de lo siguiente.

1. Si bien parecería que el Estado lleva acabo una compraventa forzosa (caprichosa) de los bienes de los particulares, para que estos formen parte del patrimonio del ente público; lo cierto es que, la expropiación, busca la adquisición y traslación de dominio de dichos bienes, a efecto de satisfacer los intereses de orden público, lo cual no se vería justificado con la

¹⁵¹ Cfr. GARCÍA, Antonio, *Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, citada.

celebración de un contrato privado de compraventa, que sólo busca fines preponderantemente económicos para cualquiera de las partes;

2. Porque las relaciones que se suscitan en virtud de la declaratoria de expropiación, no son de derecho privado, más bien se ubican en un ámbito de derecho público. Esto es así, en virtud de que para declarar y ejecutar la expropiación, la Autoridad soberana no actúa en un ámbito de igualdad con los particulares, sino que ésta se desenvuelve en ejercicio de su facultad constitucional de imperio, y
3. Porque la indemnización no se otorga como precio por razones de adquisición del bien, más bien se entrega como una medida de resarcimiento por el daño causado al particular afectado, evitando con ello la causación de un decremento patrimonial al expropiado. Este último punto se corrobora con la definición que, de este concepto, más adelante se desarrollará.

2. Teoría del Derecho Público

Considera que la expropiación encuentra su explicación en aras de la función social de la propiedad, pues busca desposeer a un particular de sus bienes, para satisfacer una necesidad pública.

Sostiene que la transferencia de la propiedad no guarda ninguna relación con los contratos traslativos de dominio del derecho civil, toda vez que esta figura es un acto emanado de la facultad soberana del Estado en miras de la satisfacción del interés público.

Además de lo anterior, se afirma que el Estado no contrata en ningún momento con el afectado, sino que lo somete a la determinación de su imperio.

Asimismo, la causa de utilidad pública, que justifica la procedencia de este acto, debe estar prevista en una ley¹⁵², lo cual implica que esta no nace de la voluntad del Estado, tal como sucede con el objeto de los contratos civiles que sí nacen de la libre voluntad de los particulares.

Vista desde esta óptica, la expropiación, se explica en virtud del ejercicio de una potestad soberana conferida al Estado, a efecto de recuperar para sí, o para terceros, la propiedad de muebles o inmuebles particulares, con la finalidad de destinarlos a un fin social de utilidad pública¹⁵³.

Según se puede vislumbrar, esta teoría es la que se emplea en este trabajo para explicar a la expropiación como un acto autoritario, de carácter unilateral y coercitivo, que debe sujetarse a las previsiones de la Constitución y de las leyes secundarias para garantizar su legalidad. Asimismo, consideramos que la expropiación sólo puede ser explicada desde la perspectiva del Derecho Público toda vez que, independientemente de la instancia ante la que se ventilen los defectos o problemas que trae consigo la emisión y ejecución del decreto de expropiación, el acto, en sí mismo, es dictado por una autoridad estatal, en ejercicio de su potestad soberana y en irrestricto apego a las disposiciones normativas de los ordenamientos de carácter público.

3. Teoría del Derecho Mixto

Esta postura contempla a la expropiación como una compraventa forzosa y establece que, en el desarrollo del procedimiento expropiatorio, se tiene incidencia

¹⁵² Cfr. RAMÍREZ, Eduardo, *La Expropiación. Análisis funcional y práctico*, Op. Cit., pp. 1 y ss.

¹⁵³ Cfr. Ejecutoria Número 19866, *EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEBE RESPETARSE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DEL DECRETO RELATIVO. SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA*, Novena Época, segunda Sala, semanario judicial de la federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Diciembre de 2006, p. 526.

tanto en el campo del derecho civil como en el del derecho público¹⁵⁴ en virtud de lo siguiente.

- a) Para la determinación de la concreción de una causa de utilidad pública, y la emisión de la declaratoria de expropiación correspondiente, se aplican disposiciones de derecho público (Ley de Expropiación), y
- b) En caso de que, con la emisión del acto expropiatorio, se afecten los intereses de los particulares, la medida de resarcimiento para la reparación de los daños y perjuicios, debe estar regulada por las disposiciones del derecho civil.

Así, según se desprende de los dos postulados de esta teoría mixta, resultaría inocuo definir a la expropiación desde esta perspectiva toda vez que, atendiendo a la naturaleza jurídica con la que se suscita y desarrolla el procedimiento expropiatorio en México, no podemos sostener que la medida de resarcimiento (indemnización) sea de índole civil, simplemente por considerar que se afectan los derechos de los particulares. Esto último es así, puesto que la Ley de Expropiación (legislación de carácter público) contiene sus propias reglas para el pago de esta retribución al particular afectado (artículo 10). Es decir, no se entrega la indemnización en virtud de la calidad que presenta el sujeto expropiado, sino que se otorga a razón de la afectación del derecho de disposición de que venía gozando el titular de este canon.

Actualmente, sólo en algunos Estados de la República, podemos hablar de una explicación ecléctica de la expropiación, pero en términos distintos de los aquí expuestos. Por ejemplo, en Hidalgo y Michoacán, la explicación ecléctica de la expropiación, encuentra su sustento en la existencia de una doble instancia para cumplir con los requisitos de este acto de autoridad. En una primera instancia, que

¹⁵⁴ Cfr. RAMÍREZ, Eduardo, *La Expropiación. Análisis funcional y práctico*, Op. Cit., pp. 1 y ss.

se lleva a cabo ante el Ejecutivo del Estado, se determinan las causas de utilidad pública y se emite el decreto correspondiente, bajo las normas de derecho público. La segunda instancia, que tiene verificativo ante un Juez de lo civil, busca la determinación de la indemnización que ha de otorgarse al particular afectado, bajo los requisitos del Derecho Privado.

c) Elementos de la expropiación

1. Elementos objetivos o formales

Para efectos de este estudio, hemos de considerar como elementos formales de la expropiación, a todos aquellos componentes jurídicos que se desprenden de la propia definición legislativa que nos proporciona el párrafo segundo del artículo 27 de nuestro texto constitucional, sin los cuales no se puede explicar la emisión del acto expropiatorio¹⁵⁵.

Así, al amparo de este contexto, ahora nos ocupamos por transcribir sólo la parte que nos interesa del artículo antes referido, a efecto de desmembrar los elementos constitucionales necesarios para la emisión del decreto expropiatorio.

“Art. 27. ...

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

...”

¹⁵⁵ No obstante que este precepto nos proporciona los elementos esenciales para que la autoridad lleve a cabo los actos expropiatorios, en nuestra opinión, estos no resultan suficientes en virtud de las consideraciones que, en su oportunidad, se formularán de manera detallada en el capítulo relativo a las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica, para un debido proceso legal, ceñido a las exigencias mínimas para garantizar el respeto a los derechos fundamentales de los individuos. Vid. *Infra*. Capítulo III de éste trabajo de investigación, pp. 143-163.

De esta transcripción parcial, podemos observar que las unidades fundamentales para justificar la emisión del acto expropiatorio, se encuentran configuradas por la causa de utilidad pública y la indemnización. De estos componentes, bástenos ahora sólo con su simple mención, pues los mismos han de ser explicados en los siguientes subtemas de este trabajo expositivo.

1.1 Las causas de Utilidad Pública

Se dice que hay utilidad pública cuando un bien sirve para satisfacer una necesidad general, de carácter impersonal, en beneficio de la comunidad. La utilidad pública sólo se puede entender en razón de la existencia de un interés social, que exige la satisfacción de las necesidades colectivas, evitando cualquier acometimiento en detrimento del bienestar colectivo¹⁵⁶.

De esta manera, la utilidad pública, resulta de particular relevancia porque su verificación legitima la constitucionalidad del acto expropiatorio. En este talante, la autoridad expropiante deberá precisar y demostrar, con toda claridad, la importancia y beneficios que trae consigo la ejecución de la expropiación sobre un bien determinado¹⁵⁷. La autoridad administrativa, tendrá que demostrar la efectiva configuración de los acontecimientos que dan pauta a la realización de la expropiación.

Así, para considerar justificada una causa de utilidad pública, no basta con que la autoridad haga el señalamiento de su supuesta existencia, sino que debe demostrarla fehacientemente, a través de los medios probatorios necesarios, que ofrezcan indubitabilidad de la existencia de la necesidad pública y de la utilidad

¹⁵⁶ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., pp. 470 y 472.

¹⁵⁷ Cfr. FERNÁNDEZ, Germán, *La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual*, Op. Cit., p.147.

que proporcionaría dicho bien para colmar la carestía social por la que se expropia¹⁵⁸.

En este orden de ideas, toda causa de utilidad pública, debe estar fundada y motivada, debiendo ser concreta, específica y real. De tal suerte que, las restricciones al derecho de propiedad, sólo se pueden suscitar cuando existan, inequívocamente, causas que hagan imprescindible el uso del bien para la satisfacción de las necesidades colectivas.

Según palabras de Serrano Alberca, la causa *expropiandi*¹⁵⁹, implica el motivo o la razón legal por la cual se expropia un determinado bien, con el objeto de aplicarlo al desempeño de una actividad pública específica, que persigue la satisfacción de las primas necesidades de la sociedad, determinadas por la ley¹⁶⁰.

Asimismo, sostiene Fernández del Castillo, que la utilidad pública es la causa que da origen a la expropiación. Se da cuando un objeto resulta indispensable para cubrir una necesidad de índole pública. Para que esta tenga lugar, se necesita la confluencia de una necesidad popular concreta y determinada, que deba ser satisfecha por el Estado, y un objeto capaz de solventar dicha necesidad. Bajo este rubro, los bienes cobran una utilidad pública en cuanto que satisfacen una necesidad social¹⁶¹.

¹⁵⁸ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., pp. 473 y ss.

¹⁵⁹ Término con el que se le conoce a la causa de utilidad pública en el derecho español. Para ello, véase SERRANO, José Manuel, *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*, Op. Cit. pp. 127 y ss.

¹⁶⁰ Las causas que dan origen a la expropiación, pueden ser estudiadas desde dos ángulos. Cuando se expropia por causas de utilidad pública, ello responde a la necesidad de fortalecer la infraestructura social (ejecución de una obra pública o la prestación de un servicio público). Al momento de realizar expropiaciones que se fundamentan en la satisfacción de un interés social, se busca una transformación social, mediante una intervención económica estatal que satisfaga las necesidades colectivas e impulse el cumplimiento de la función social de la propiedad. Sobre este punto, vid. idem.

¹⁶¹ Asimismo, debemos señalar que el interés público es distinto a la necesidad pública. *Cuando el interés público se vuelve intenso, [reclamando una satisfacción inmediata]... podemos decir que es una necesidad pública.* Así, el interés público, se interpreta como el estado de molestia que se satisface con determinados hechos o conductas, por parte de la autoridad administrativa, mientras que, la necesidad pública, es el estado de carestía que se satisface a través de un determinado bien o servicio público. A mayor abundamiento, véase FERNÁNDEZ, Germán, *La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual*, Op. Cit., pp. 80 y ss.

Por su parte, La ley de Expropiación en su artículo 1º, hace una relación enunciativa de los aspectos que considera de utilidad pública¹⁶². A continuación, se cita el mencionado precepto.

Artículo 1o.- Se consideran causas de utilidad pública:

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;*
- II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;*
- III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.*
- IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;*
- V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;*
- VI. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;*

¹⁶² Cabe hacer notar que el maestro Burgoa, y el eminente Fernández del Castillo, critican en e esta parte a la Ley de Expropiación, ya que sostienen que las causas enunciadas en el artículo 1 de dicha legislación, son las formas en que el Estado puede satisfacer las necesidades públicas y no son propiamente los casos en los que surge la utilidad social. Sobre este particular, vid. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., pp. 470 y ss., así como FERNÁNDEZ, Germán, *La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual*, Op. Cit., p. 84.

- VII. *La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;*
- VIII. *La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;*
- IX. *La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;*
- 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;*
- XI. *La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;*
- XII. *Los demás casos previstos por leyes especiales.*

De todas estas fracciones, el destacado jurista Germán Fernández del Castillo, sostiene que las fracciones VII a IX presentan una gran ambigüedad. Dicho esto, a continuación se explican los motivos que las hacen redargüibles para el entendimiento de un buen estudioso del Derecho.

Por lo que respecta a la fracción VII del artículo arriba citado, consistente en *la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación*, el maestro Fernández del Castillo, sostiene que resulta innecesaria, en virtud de que dichos elementos pueden ser perfectamente bien aplicados si existieran leyes reglamentarias relativas al otorgamiento de estímulos para la producción, y fomentaran la adecuada preparación de los trabajadores para el aprovechamiento efectivo de los recursos, sin que necesariamente se vean afectados los intereses particulares¹⁶³.

¹⁶³ Cfr. FERNÁNDEZ, Germán, *La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual*, Op. Cit., pp.84 y ss.

En lo referente a *la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular* (fracción VIII), Fernández del Castillo afirma que, no obstante que esta fracción pretende evitar la formación de monopolios, el interés de una clase social determinada no siempre representa la existencia de un interés colectivo, por lo que resulta dilapidante de la propiedad privada hacer procedente la expropiación en estos casos¹⁶⁴.

En términos de lo señalado por la fracción IX, del artículo 1, del ordenamiento que nos ocupa, *la creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad*, se fundamenta en el hecho de que el Estado busca que los bienes improductivos de un particular sean aplicados en pro del bienestar general, creando fuentes de trabajo y de consumo para la colectividad¹⁶⁵. No obstante lo anterior, este tipo de actos resultan arbitrariamente perjudiciales para la propiedad privada pues, en el entendido de que toda empresa produce un beneficio para la colectividad, hace que el estado de inseguridad jurídica del particular se incremente, en virtud de que sus bienes se tornan extremadamente susceptibles de expropiación¹⁶⁶. Por otro lado, resulta incorrecto creer que por el simple hecho de que una empresa pase a propiedad estatal, va a producir más satisfactores de los que produce por sí sola en manos de un particular, cuya insolvencia no ha sido efectivamente demostrada¹⁶⁷.

1.2 La indemnización.

Ya hemos venido diciendo que el acto expropiatorio está integrado formalmente por la verificación de una causa de utilidad pública y por el pago de la indemnización correspondiente al particular afectado. De esta forma, atendiendo a

¹⁶⁴ Idem.

¹⁶⁵ Ibidem., p. 140.

¹⁶⁶ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 470.

¹⁶⁷ Cfr. FERNÁNDEZ, Germán, *La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual*, Op. Cit., p. 80.

la importancia y gran complejidad que reviste este último elemento, hemos de desarrollarlo en tres apartados distintos. En el primero de ellos, únicamente, puntualizaremos la definición que de ella se tiene, para posteriormente profundizar en lo relativo a las problemáticas que ésta presenta con respecto al momento en que ha de hacerse el pago y la fijación del monto de esta retribución.

1.2.1 Concepto

La indemnización es uno de los elementos objetivos de la expropiación pues, según se desprende del segundo párrafo del artículo 27 constitucional, para que tenga verificativo este acto autoritario, es necesario que se realice el pago de una indemnización.

Considerando a la expropiación como una compraventa forzosa (aspecto éste que no compartimos por las razones expuestas anteriormente en el inciso b, numeral 1 del capítulo que nos ocupa), la indemnización representa el aspecto oneroso que se desprende de la celebración de dicho acto. Bajo este esquema, la indemnización, en opinión del maestro Burgoa, “*es la contraprestación que el Estado otorga al particular afectado*”. Sin embargo, según se encuentra consignada en la constitución, ésta no encuentra un momento determinado para su pago¹⁶⁸, pues la misma puede ser previa, concomitante o posterior a la emisión del decreto respectivo, según veremos en el siguiente apartado.

Por su parte, Fernández del Castillo, dice que la indemnización es el pago en moneda nacional que se otorga al afectado para resarcir el daño o menoscabo patrimonial que el particular sufre como consecuencia de la expropiación. Es el medio a través del cual, el Estado, puede retribuir al particular la privación de su

¹⁶⁸ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., pp 474 y ss.

derecho. Así, al ser la indemnización el medio para llevar a cabo la expropiación, esta debe preceder al fin¹⁶⁹.

A su vez, sostiene Vicente Escuín que, la indemnización, es la compensación “*dineraria*” a que tiene derecho el particular afectado, a efecto de no generar un desequilibrio entre los intereses de ambas partes (expropiante y expropiado) y sobre todo para que el sujeto expropiado “*restablezca la situación de que se le priva*”¹⁷⁰.

Por lo que respecta al monto de la indemnización, la fracción VI, párrafo segundo del artículo 27 de nuestra Carta Magna, indica que el precio que deberá pagarse al afectado, se fijará de conformidad con el valor fiscal que aparezca en las oficinas catastrales. Para el caso de que el bien hubiese sufrido ciertas obras de mejora o deterioros que pudieran haber afectado su valor intrínseco, será cuando pueda recurrirse a juicio pericial y resolución judicial para la determinación del valor del bien. A este último efecto, la Ley de Expropiación, en sus artículos 11 a 17, prevé un recurso de inconformidad, mismo que se podrá hacer valer con posterioridad a la emisión del decreto expropiatorio, para que la autoridad judicial conozca del asunto y sea quien determine el monto que ha de pagarse al afectado, tomando en consideración las circunstancias que pudieran haber afectado el valor del bien en cuestión o, tratándose de bienes cuyo valor no se encuentre registrado en las oficinas catastrales, a juicio de peritos¹⁷¹.

Dice Fernández del Castillo¹⁷² que, la valoración de un bien, debe hacerse tomando en cuenta el costo del patrimonio que se afecta y no considerando las posibles ganancias o beneficios que pudiera obtener el beneficiario de la

¹⁶⁹ Cfr. FERNÁNDEZ, Germán, *La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual*, Op. Cit., pp. 87-91.

¹⁷⁰ Cfr. ESCUÍN PALOP, Vicente, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, España, 1999, p. 85.

¹⁷¹ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., pp 474 y ss.

¹⁷² Cfr. FERNÁNDEZ, *La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual*, Op. Cit. pp. 87-91.

expropiación, como sucede en el sistema jurídico español¹⁷³. Esto se explica en razón de que lo que persigue la indemnización es la reparación del daño causado, evitando la disminución patrimonial del afectado.

De lo anterior, se puede desprender que nuestro ordenamiento constitucional sólo admite el valor fiscal y el juicio de peritos, como las dos formas para determinar el monto de la indemnización. Asimismo, se omite estatuir el acuerdo entre el expropiante y el expropiado, como la forma más sencilla y útil de fijar el precio del bien afectado¹⁷⁴, tal como sucede, por ejemplo, en España. Esta última apreciación resulta de capital importancia en virtud de que, a través del acuerdo entre las partes, lograríamos un consenso, y evitaríamos cualquier violación de garantías que se pudiera originar durante el desarrollo del procedimiento expropiatorio. Sin embargo, nuestra legislación sustantiva no admite que, en el desarrollo de este procedimiento, el afectado tenga la oportunidad de hacer valer sus derechos, previo a la emisión del acto privativo. Por ello, es necesario reformar nuestra Ley de Expropiación a efecto de hacerla congruente con el nuevo criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se citará y explicará en el último capítulo de esta tesis.

Finalmente, desde nuestro particular punto de vista, la indemnización es el pago que se hace al sujeto afectado para resarcir el daño causado con el acto expropiatorio. Sirve para lograr un equilibrio entre los intereses de la propiedad privada y la pública, evitando con ello que la sociedad abuse del derecho de expropiación en perjuicio del patrimonio particular. La determinación del monto y el momento del pago, deben quedar especificados desde antes de la emisión del decreto expropiatorio, pero para que esto opere en nuestro sistema jurídico, es necesario ajustar nuestra legislación en materia de expropiación a las exigencias jurídicas (nuevo criterio de la Suprema Corte) y sociales (respeto irrestricto a las garantías individuales de los gobernados), a efecto de que tanto el afectado como

¹⁷³ A mayor detalle, Vid. Supra, La expropiación en el Derecho Comparado (España), visible a páginas 62-66 de este trabajo expositivo.

¹⁷⁴ Cfr. FERNÁNDEZ, Germán, *La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual*, Op. Cit., p 91.

la autoridad tengan la oportunidad de aportar las pruebas suficientes para llevar a cabo la justa valoración del bien.

1.2.2 Momento de la indemnización

En una estricta interpretación de nuestro texto constitucional, la indemnización puede ser previa, concomitante o posterior a la emisión del decreto respectivo¹⁷⁵. Sin embargo, autores como Fernández del Castillo o Serrano Alberca, afirman que el pago de la misma debe ser previo al decreto expropiatorio, en virtud de que el medio debe preceder a la finalidad.

Por su parte, el maestro Burgoa, nos habla de la problemática que se origina como consecuencia de la indeterminación constitucional, respecto al momento cierto para el otorgamiento de la indemnización. Este autor, señala que en este sentido han surgido tres teorías, mismas que se enumeran a continuación.

1. Encontramos a aquellos que afirman que la indemnización debe ser previa al decreto expropiatorio, toda vez que la constitución de 1917 no varía el sentido de la Carta Magna de 1857 pues, al utilizar la palabra “mediante”, busca hacer obligatorio el pago de la misma para la procedencia de la expropiación y no para fijar el tiempo en que debe otorgarse¹⁷⁶.
2. También hay quienes sostienen la simultaneidad del pago de la indemnización con la emisión del decreto de expropiación pues, al ser una venta forzosa en la que no se pactó la época de pago, se entiende que las obligaciones de las partes (bajo este contexto, comprador y vendedor)

¹⁷⁵ Cfr. GARCÍA, Antonio, *Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas*, citada.

¹⁷⁶ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 475.

deben cubrirse al momento de ejecutarse el acto privativo de la propiedad¹⁷⁷.

3. Para finalizar, identificamos a los que sostienen que el pago de la indemnización debe ser posterior a la emisión del acto privativo, porque defienden el hecho de que la constitución de 1917 sí vino a cambiar el contexto que planteaba la constitución de 1857 con respecto al otorgamiento previo de la indemnización y, por tanto, al no señalarse un tiempo determinado, no existe impedimento legal alguno para pagar la indemnización con posterioridad a la ejecución del decreto¹⁷⁸.

Asimismo, Gabino Fraga¹⁷⁹ manifiesta que corresponde a la legislación secundaria determinar la época de pago de esta retribución, de tal suerte que la autoridad expropiante no pueda aplazar el cumplimiento de esta obligación. En este aspecto, nuestra Ley de Expropiación presenta una contradicción pues, mientras en su artículo 19, señala que el importe de la indemnización será cubierto por el Estado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio, el artículo 20 establece el término máximo de un año¹⁸⁰, contado a partir de la declaratoria de expropiación, para el pago de la indemnización.

A su vez, nuestro máximo órgano jurisdiccional, se ha pronunciado en el sentido de que la palabra "mediante", consignada en el párrafo segundo del artículo 27 constitucional, sólo puede significar que se condiciona la expropiación al pago del bien expropiado. Bajo esta tesitura, el pago de la indemnización no puede únicamente verificarse previo al acto posesorio, ya que puede ser concomitante o posterior a él. Así pues, si bien es cierto que el decreto expropiatorio debe contener, con toda precisión, el monto y la forma de pago de la

¹⁷⁷ Idem.

¹⁷⁸ Idem.

¹⁷⁹ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2005, pp. 386-390.

¹⁸⁰ Este término se introdujo con la reforma de 22 de diciembre de 1993. Anteriormente, se consideraba un plazo de 10 años.

indemnización, también lo es que el pago de la misma se efectúa con posterioridad a la emisión del respectivo decreto¹⁸¹.

Bajo este esquema, sostiene nuestra Suprema Corte que *“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..., responde a necesidades sociales urgentes, éstas podrían resultar afectadas e insatisfechas si no [se] pudiese disponer del bien hasta que se cubriera la indemnización¹⁸²”*.

De esta manera, afirma nuestra Corte: *“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 erario¹⁸³”*.

Finalmente, no obstante la evolución legislativa del régimen expropiatorio¹⁸⁴, nosotros consideramos que, para poder determinar el momento de la indemnización, se deben distinguir dos aspectos que forman parte integrante de la misma y, que a su vez, se guisan por separado. Dichos aspectos, son los que a continuación se enumeran.

¹⁸¹ Cfr. Tesis: *EXPROPIACIÓN*, quinta época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIX, Pág. 23; *EXPROPIACION, INDEMNIZACION POR CAUSA DE. LEY DE EXPROPIACION DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1936. (LEGISLACION DEL DISTRITO FEDERAL)*, Séptima época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo 62, Primera parte, pág. 25; *EXPROPIACION. AL DECRETARLA DEBE DETERMINARSE LA INDEMNIZACION*, séptima época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo 70, sexta parte, pág. 35.

¹⁸² Cfr. Tesis *EXPROPIACIÓN. EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY APLICABLE EN MATERIA FEDERAL, VIGENTE HASTA 1993, EN CUANTO AL PLAZO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACION, NO ES INCONSTITUCIONAL*, Novena época, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Tomo Vi, julio de 1997, Tesis P.CXIX/97, pág. 10.

¹⁸³ Idem.

¹⁸⁴ Vid. *Supra.*, Capítulo I de esta tesis, pp. 26-50.

1. Fijación del valor de los bienes a expropiar. Lo cual debe observarse con anterioridad a la emisión del decreto de expropiación respectivo para determinar, con intervención de los intereses del agraviado (lo cual no sucede en nuestra legislación), el precio del bien expropiado; evitando con ello la vulnerabilidad de los intereses patrimoniales particulares, y
2. Pago de la indemnización o entrega del precio. Este momento debe verificarse previamente a la ocupación del bien; es decir, la autoridad expropiante no debe esperar hasta después de un año, plazo que fija el artículo 20 de la Ley de Expropiación, para realizar el pago de la correspondiente indemnización al particular afectado. Esto se señala en virtud de que consideramos que si la indemnización se entrega después de verificarse el acto privativo o después de haber transcurrido un año del acto de ocupación del inmueble, se podrían dañar gravemente los intereses patrimoniales del particular expropiado, pues éste no estaría en la posibilidad de adquirir, oportunamente, otro bien que pueda compensar la pérdida patrimonial sufrida. Asimismo, no resulta conveniente el hecho de que la entrega de esta compensación deba hacerse con anterioridad a la emisión del acto expropiatorio, toda vez que la declaración y respectiva publicación del decreto, son los que revisten de firmeza, publicidad y determinación al monto indemnizable del bien.

1.2.3 El justiprecio

Tal como su nombre lo indica, es el período a través del cual se busca determinar el “precio justo” del bien afectado, mediante una avenencia¹⁸⁵ entre los intereses del afectado y la autoridad expropiante, tomando en consideración el valor real de los bienes o derechos expropiados, permitiendo que el afectado pueda adquirir otro derecho o bien análogo al que le ha sido expropiado. Sirve para compensar el menoscabo patrimonial que sufre el afectado, como

¹⁸⁵ Dicha avenencia sólo se logra a través del desahogo de un avalúo pericial.

consecuencia de la expropiación¹⁸⁶. Es “*la compensación económica adecuada, sin que tal compensación pueda representar ni un enriquecimiento injusto, ni una mengua injustificada del patrimonio del expropiado*”¹⁸⁷, y su determinación se obtiene después de haber considerado los daños y perjuicios que el particular pudiera sufrir por la privación coactiva de sus bienes en pro del interés público.

Según García de Enterría, el justiprecio, es un concepto jurídico económico, susceptible de ser determinado a través de un proceso lógico de cuantificación que realicen los tribunales, mismo que debe atender a las circunstancias y características reales de uso del bien expropiado, impidiendo la disminución o incremento excesivo del precio indemnizable al afectado¹⁸⁸.

De esta manera, el justiprecio, implica la determinación de la cantidad justa que ha de otorgarse como indemnización al afectado, por los daños que le fueren causados con la expropiación¹⁸⁹.

En México no hay ningún ordenamiento que establezca expresamente la existencia y funcionamiento de esta figura, como concretamente sucede en el Derecho español donde si existe todo un procedimiento previo a la emisión del decreto expropiatorio para su determinación. No obstante lo anterior, según podemos inferir de los artículos 27 de nuestra Constitución Federal, 10 y 11 de la Ley Federal de Expropiación vigente, y de las tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁹⁰, podemos decir que el justiprecio se determina a través de una etapa posterior a la emisión del decreto expropiatorio, a través de la cual se controvierte, ante una instancia jurisdiccional distinta a la emisora del decreto expropiatorio, el valor fijado en el decreto para el pago de la

¹⁸⁶ Cfr. Cfr. ESCUÍN, Vicente, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Op. Cit., pp. 40, 41 y 53.

¹⁸⁷ Ibidem., p. 231.

¹⁸⁸ Cfr. GARCÍA, Eduardo, *Los Principios en la Nueva Ley de Expropiación Forzosa. Potestad Expropiatoria, Garantía Patrimonial y Responsabilidad Civil de la Administración*, Op. Cit., pp. 120 y ss.

¹⁸⁹ Cfr. SOSA Wagner Francisco, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Aranzadi, Madrid, 1999, p.73.

¹⁹⁰ Cfr. Tesis *EXPROPIACIÓN*, Quinta época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIX, página 24, y *EXPROPIACIÓN, PROCEDENCIA DEL AMPARO EN CASO DE*, Quinta época, Semanario Judicial de la federación, Tomo LXII, página 500.

indemnización. Es decir, en dicha etapa post procesal, se le proporciona al particular afectado la posibilidad de conseguir una mejor valoración de los bienes de que fue privado mediante decreto.

La Ley española de Expropiación Forzosa, contempla dos procedimientos para llevar a cabo la determinación de este concepto. Por un lado, se encuentra la celebración de un acuerdo entre expropiante y expropiado, o entre éste y el beneficiario. Dicho acuerdo podrá llevarse a cabo en cualquier etapa del procedimiento y hasta antes de la determinación que realice el Jurado¹⁹¹. Por otro lado, en caso de no haber acuerdo entre las partes, se puede acudir ante un órgano colegiado, expresamente facultado, para que sea éste el que lleve a cabo la determinación equitativa del monto de la indemnización¹⁹².

Tratándose de un acuerdo entre las partes, se habla de la suscripción de un *Convenio*¹⁹³, mismo que tiene por objeto fijar la indemnización, facilitando con ello el desarrollo del procedimiento. Visto desde la óptica del Derecho español, este convenio constituye un trámite del procedimiento para la expropiación forzosa, pero en nada cambia el régimen de la transmisión de los bienes o derechos¹⁹⁴. Este acuerdo de voluntades, tiene un régimen especial, ya que se encuentra contenido en un procedimiento expropiatorio. Representa, más que un acuerdo entre las partes, un acta de pago y ocupación¹⁹⁵, que legitimará la adquisición de los bienes expropiados. Cabe añadir que la autoridad administrativa es la encargada de dirigir el procedimiento y el pago convenido.

¹⁹¹ La celebración de este Convenio resulta de enorme importancia para las partes en virtud de que, por una parte, ayuda al expropiado para conseguir mejores condiciones de pago y, por otro lado, proporciona una rápida ocupación del bien expropiado, en favor del beneficiario. Vid. GARCÍA, Eduardo, *Los Principios en la Nueva Ley de Expropiación Forzosa. Potestad Expropiatoria, Garantía Patrimonial y Responsabilidad Civil de la Administración*, Op. Cit., pp. 123 y ss.

¹⁹² Cfr. SOSA, Francisco, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Op. Cit., p. 73.

¹⁹³ Este acuerdo es “un negocio jurídico de derecho administrativo,... que tiene por finalidad concretar la cuantía de precio de adquisición derivado de la expropiación, haciendo innecesaria la intervención decisoria del jurado”. Se considera que este documento es de carácter administrativo, porque deriva de un procedimiento de esta misma naturaleza. A este respecto, véase *Ibidem.*, p. 76.

¹⁹⁴ *Ibidem.*, p. 75.

¹⁹⁵ En el Derecho Español se le conoce como “Hoja de Aprecio”, y en ella se determina el monto convenido de la indemnización. Sobre este tema, Vid. *Ibidem.*, pp. 77 y ss.

Además de lo anterior, el Convenio¹⁹⁶ de referencia, deberá detallar todos y cada uno de los bienes y derechos que deberán expropiarse, así como el justiprecio que se pagará como cantidad global al titular del bien expropiado. Asimismo, no obstante la existencia de este acuerdo para la fijación del justiprecio, no hay que dejar de lado que la decisión administrativa, siempre se basará en informes técnicos que amparen la tasación del monto acordado, pero sin dejar de lado los conceptos de la hoja de aprecio del expropiado que contiene el tiempo de demora de la fijación del precio y la depreciación de los bienes¹⁹⁷.

En caso de no haber un acuerdo entre las partes, la administración abrirá de oficio el expediente para la determinación del justiprecio, iniciando con la exacta descripción del bien que haya de expropiarse, requiriendo al expropiado para que exhiba su hoja de aprecio, en la que señale el valor estimado del bien a expropiar, pudiendo alegar todo lo que a su interés legal convenga¹⁹⁸. Una vez que el afectado haya presentado su hoja de aprecio, ahora corresponderá al beneficiario de la expropiación determinar si acepta o repudia los términos de pago planteados por el titular del bien. Si el beneficiario llegare a aceptar la hoja de aprecio del expropiado, se entenderá que queda fijado el justiprecio, debiendo proceder al pago del precio como requisito previo a la ocupación del bien afectado. En caso de que el beneficiario no aceptare la estimación hecha por el afectado, entonces, éste presentará su respectiva hoja de aprecio, en la que podrá verter sus manifestaciones. Una vez que el beneficiario presente su hoja de aprecio, se le dará vista al particular afectado para que exprese lo que a su interés convenga. Finalmente, una vez presentadas ambas valoraciones, se entregarán al Jurado expropiatorio, para que sea éste órgano quien decida con respecto al monto definitivo del justiprecio a pagar por el beneficiario¹⁹⁹.

¹⁹⁶ Este Convenio implica una *“adhesión a la expropiación”*, en el que *“no rigen las normas de contratación administrativa o civil, sino las específicas del procedimiento administrativo; ...; el título de adquisición seguirá siendo el acta de pago, completada con la de ocupación y no un contrato sustantivo de transferencia; ...”*. A este respecto, véase GARCÍA, Eduardo, *Los Principios en la Nueva Ley de Expropiación Forzosa. Potestad Expropiatoria, Garantía Patrimonial y Responsabilidad Civil de la Administración*, Op. Cit., pp. 121 y ss.

¹⁹⁷ Cfr. ESCUÍN, Vicente, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Op. Cit., pp. 85 a 87.

¹⁹⁸ Si así lo decide el afectado, su hoja podrá ir firmada por el perito valuador.

¹⁹⁹ Cfr. ESCUÍN, Vicente, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Op. Cit., pp. 71 y ss.

Así, según hemos visto, sin importar cual sea el procedimiento que se siga para la determinación del justiprecio en España, la cuantificación del mismo constituye el elemento *sine qua non* de la expropiación forzosa, pues este no sólo comprende el valor del bien expropiado sino que, además, incluye la totalidad de los efectos lesivos que se pudieran ocasionar sobre los derechos patrimoniales del afectado²⁰⁰ como consecuencia de la ejecución del decreto de expropiación. Cabe hacer notar que, esto en México no sucede pues, en nuestra legislación, sólo se considera el valor catastral de los bienes del expropiado (daño), dejándose de lado la cuantificación de los perjuicios que se pudieran causar al afectado. Ello, sin mencionar que en nuestro procedimiento expropiatorio, no se cuenta con la intervención activa del expropiado para la determinación del monto de la indemnización, sino hasta después de que se haya emitido el respectivo decreto. Y esto último, sólo para reclamar aquellos aspectos que se encuentren relacionados con las obras de mejora o deterioros que hubiera sufrido el bien, con posterioridad a la fecha de la fijación de su valor en las oficinas rentísticas o catastrales.

2. Elementos Subjetivos

Por elementos subjetivos, hemos de entender a los sujetos entre los que surge un vínculo jurídico en virtud de la emisión de un decreto expropiatorio. Que si bien estos no se encuentran puntualmente señalados en la ley, atendiendo a las características con las que se desenvuelven en el procedimiento para la expropiación, entendemos su existencia. De esta manera, los sujetos que intervienen activamente en la expropiación de un bien, son el expropiante y el expropiado, cuyas características, grado de participación y afectación, se desarrollará en los siguientes subtemas.

²⁰⁰ Cfr. *Ibidem.*, pp. 299-306.

No omitimos señalar, que hay autores²⁰¹ que consideran al beneficiario²⁰² como uno de los elementos subjetivos de la expropiación, pues es a favor de quien se expropián los bienes o derechos afectados. No obstante que no descartamos la existencia de este sujeto, consideramos que por su participación sumamente pasiva dentro del procedimiento expropiatorio mexicano (pues este se ciñe a lo determinado por el Estado para la procedencia de la expropiación, la fijación del monto y la época del pago de la indemnización del bien expropiado), sólo habremos de estudiar a la autoridad expropiante y al particular expropiado.

2.1 El expropiante

Es el sujeto activo que, en miras a la satisfacción del interés público, ejecuta un decreto expropiatorio en perjuicio de la propiedad particular. En la práctica, este elemento está representado por el Ejecutivo Federal o, en su caso, por los Gobernadores de los Estados, o el Jefe de Gobierno en el Distrito Federal. Es el Estado, como titular de la potestad expropiatoria, quien priva al particular de su derecho de propiedad, en virtud de la existencia de una causa de utilidad pública.

Considerando los elementos constitucionales objetivos de la expropiación, éste sujeto es el que se encuentra legalmente facultado para privar al particular de determinados bienes o derechos, en beneficio del interés colectivo.

Dentro del procedimiento expropiatorio, es el encargado de realizar las distintas diligencias, por medio de los respectivos órganos administrativos, para

²⁰¹ Entre ellos véase a SERRANO, José Manuel, *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*, Op. Cit., pp 120 y ss.

²⁰² La figura del beneficiario sólo la podemos apreciar cuando se hable de una expropiación por causas de interés social, ya que en estas el destinatario de los bienes expropiados es un sujeto particular que no se vislumbra en las expropiaciones por causas de utilidad pública. En nuestro país, pocas veces veremos que aparece ésta figura, en *stricto sensu*, pues la mayoría de los bienes que se expropián van a parar al patrimonio de un ente público, para que este pueda cumplir con sus fines. A mayor abundamiento, véase ESCUÍN, Vicente, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Op. Cit., p.47.

valorar los bienes y derechos expropiados²⁰³. Es el titular de la facultad expropiatoria²⁰⁴ y, para que su actuación se encuentre apegada a derecho, se requiere que éste sea material y territorialmente competente²⁰⁵.

2.2 El expropiado

Según podemos apreciar, de la relación jurídica que se suscita en la emisión y ejecución de un decreto expropiatorio, el expropiado es el sujeto pasivo que resiente la pérdida de un bien de su propiedad. Es el titular de los bienes, derechos o intereses, que resultan afectados con la expropiación²⁰⁶.

Dentro del procedimiento expropiatorio, es el sujeto que tiene el derecho personal para exigir el pago de la indemnización, así como para conocer, intervenir e impugnar cuantas decisiones administrativas le afecten. La calidad de expropiado se atribuye de oficio, a petición de parte, o atendiendo a la titularidad del derecho de propiedad sobre el bien que se pretende afectar con la expropiación. Es decir, la condición de propietario, se asigna en virtud del carácter que aparezca en los registros públicos o fiscales, que produzcan presunción de titularidad, o los que se le asignen a una persona en virtud de la posesión pública y notoria sobre el bien a expropiar²⁰⁷.

c) Clases de expropiación

Según se ha visto, en el desarrollo del trabajo que nos ocupa, muchas han sido las vertientes para explicar a la expropiación, y otras tantas que han surgido para determinar el momento de pago de la indemnización. Todos estos factores,

²⁰³ Cfr. SOSA, Francisco, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Op. Cit., p. 78.

²⁰⁴ Cfr. ESCUÍN, Vicente, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Op. Cit., p. 55.

²⁰⁵ Cfr. *Ibidem.*, pp. 55-59.

²⁰⁶ Cfr. ACOSTA Romero, Miguel. *Derecho Administrativo Especial*, Volumen I, Porrúa. México, 2001, 594-613.

²⁰⁷ Cfr. ESCUÍN, Vicente, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Op. Cit., pp. 82-93.

unidos a la existencia de una diversa gama de causas de utilidad pública, han originado que, en la actualidad, se puedan vislumbrar varios tipos de expropiaciones²⁰⁸, mismos que se ordenan de conformidad con dos aspectos. Uno de esos aspectos es la finalidad, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas. El segundo aspecto se relaciona con la legislación que le resulta aplicable, y a razón de la cual encuentra el fundamento legal de su existencia.

Así pues, de conformidad con lo anterior, tenemos la siguiente clasificación de las expropiaciones.

- 1. Según su finalidad**
 - a) Total o Definitiva
 - b) Parcial y limitada temporalmente

- 2. De acuerdo con el marco normativo aplicable**
 - a) Expropiación Legislativa
 - b) Expropiación Forzosa o Administrativa
 - c) Expropiación Judicial

A continuación procederemos a explicar cada una de estas clases de expropiación enunciadas.

²⁰⁸ Cfr. GARCÍA, Antonio, *Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, citada.

1. Según su finalidad

1.1 Total o definitiva.

Bajo esta figura podemos apreciar a la expropiación *in genere*. Es un acto de autoridad a través del cual se busca privar al particular del goce total de un determinado bien. A través de la expropiación definitiva, la autoridad se apodera de los bienes para la ejecución de alguna obra o servicio público en beneficio colectivo y, por la naturaleza de la obra ejecutada, no permite la posibilidad de que los bienes expropiados sean devueltos al particular afectado. Esto es así, en virtud de que dichos bienes han sido alterados para la consecución de los fines de interés social, que son de carácter permanente y continuo, sin admitir su agotamiento en un sólo momento, tal sería el caso de la construcción de una carretera para comunicar a dos o más poblados.

La expropiación definitiva, implica la traslación forzosa de dominio del derecho de propiedad particular, a efecto de que el Estado pueda allegarse de bienes que le sirvan para la satisfacción del interés público²⁰⁹.

1.2 Parcial y Limitada Temporalmente.

Más que de una expropiación en *stricto sensu*, se habla de una ocupación temporal que permite que el bien pueda regresar al patrimonio del particular afectado, una vez que el Estado haya satisfecho las necesidades de interés público por las que se vio obligado a ocupar la propiedad particular. Opera como una simple restricción de la posesión del bien, sin privar al particular del legítimo derecho de propiedad²¹⁰. Implica la restricción del derecho de propiedad, pero no la pérdida de la titularidad del mismo²¹¹.

²⁰⁹ Cfr. FERNÁNDEZ, Germán, *La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual*, Op. Cit., pp. 76 y ss.

²¹⁰ Cfr. Idem.

²¹¹ Cfr. ESCUÍN, Vicente, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Op. Cit., p. 695.

Este tipo de acto privativo, impone la imperiosa necesidad de establecer límites al ejercicio del derecho de propiedad de los gobernados, pero no lo eliminan rotundamente, como sucede en las expropiaciones definitivas, donde la Federación o las entidades federativas, se convierten en los dueños del objeto expropiado. Es decir, sólo se impone una restricción a cualquiera de los derechos de uso, goce y disposición del bien, que se encuentran implícitos en el derecho real de propiedad, sin eliminar de forma definitiva el goce y la titularidad del canon que el propietario tiene sobre el objeto²¹².

Como ejemplo de este tipo de expropiaciones, para llevar cabo la ocupación de determinados bienes con efectos temporales, tenemos la que se llevó a cabo en el Estado de Yucatán por Decreto de 27 de mayo de 1935, en el que se *“autoriza la ocupación de las máquinas, implementos y accesorios destinados técnica y usualmente a la extracción, preparación y empaque de la fibra contenida en las hojas de henequén; esa ocupación es meramente temporal y, ..., no implica la pérdida de la propiedad sino únicamente del uso [de dichos bienes]. En razón de la ocupación se priva expresamente a los propietarios de la facultad de modificar sus instalaciones o sistemas industriales y disponer del equipo afectado, sin previo permiso del Ejecutivo [Federal], quien podrá concederlo o negarlo,..., implica la pérdida del uso exclusivo de la propiedad, para darlo conjuntamente al propietario y a los ejidatarios, con derecho preferente de estos; es una modalidad al derecho de propiedad, que ningún Estado local está facultado a imponer”*²¹³.

Sin perjuicio del ejemplo que anteriormente se anotó, cabe mencionar que la ocupación temporal, en nuestro país, únicamente se da por cuestiones fortuitas, imprevisibles y de carácter momentáneo, cuyos efectos no implican un impacto severo, tendente a la transformación del bien, o en perjuicio de la propiedad privada. Estos aspectos, característicos de la ocupación temporal, no permiten

²¹² Cfr. RAMÍREZ, Eduardo, *La Expropiación. Análisis funcional y práctico*, Op. Cit., pp. 1 y ss.

²¹³ FERNÁNDEZ, Germán, *La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual*, Op. Cit., pp.162 y 163.

que se configuren los requisitos mínimos para la procedencia de la expropiación, cuyos efectos son permanentes y no circunstanciales o temporales, como en el caso de la ocupación temporal de bienes, que también se encuentra consignada en nuestra Ley de Expropiación vigente²¹⁴.

2. De acuerdo con el marco normativo aplicable

2.1 Expropiación Legislativa

Se lleva a cabo a través de una serie de normas de rango legal, las cuales constituyen los únicos medios constitucionales de la expropiación. Implica el ejercicio de una potestad legislativa reconocida al máximo órgano legislativo de una entidad política²¹⁵, tal como sucede en Paraguay, en donde sin importar que la petición de expropiación provenga del Poder Ejecutivo o de otros entes estatales, la calificación legislativa de la procedencia de la expropiación, se determina por disposición legislativa del Congreso de la Nación.

Bajo este esquema, no obstante que las distintas necesidades sociales deben ser satisfechas por los órganos de la Administración Pública, la expropiación encuentra su justificación sólo en la Ley pues el poder legislativo será el órgano encargado de valorar la concurrencia de los elementos fenomenológicos necesarios para determinar la utilidad pública y el interés social²¹⁶.

En este tipo de expropiaciones, la traslación de dominio de la propiedad se verifica por mandamiento de ley, misma que se crea para el caso concreto, sin necesidad de la intervención de la autoridad administrativa en la incoación y seguimiento del procedimiento expropiatorio. De hecho, en este tipo de actos, no hay formulación de un procedimiento, sobre todo para evitar cualquier alegación

²¹⁴ Cfr. *Ibidem*, pp. 76 y ss.

²¹⁵ Cfr. RAMÍREZ, Eduardo, *Op. Cit.*, p. 162.

²¹⁶ *Idem*.

antes o después de la determinación de procedencia de la expropiación, pues se busca la legitimación del acto a través de la emisión de una norma coactiva²¹⁷.

Mediante estos actos, el órgano legislativo, busca satisfacer una necesidad concreta, que ha sido sometida a su consideración por cualquiera de los poderes y órganos estatales, mediante la emisión de una norma, que tiene fuerza de ley para el afectado. No obstante, el poder coactivo de que se reviste este tipo de expropiación, la ley singular que se emita para el caso concreto, deberá responder a los principio de utilidad pública e interés social que se requieren para cualquier otra expropiación, así como fijar la respectiva indemnización para el afectado siendo congruente con el resto de la legislación aplicable²¹⁸.

De esta forma, según la definición vertida, esta tajante y exclusiva procedencia legislativa de la expropiación, resulta inaplicable a nuestro régimen expropiatorio, en virtud de lo siguiente.

1. No obstante que en nuestro país se necesita la calificación legislativa de la causa de utilidad pública para la procedencia constitucional de la expropiación, su efectividad no necesita de la emisión de una disposición normativa del Congreso de la Unión, ya que sólo basta con que el Ejecutivo, en ejercicio de su facultad reglamentaria (art. 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), emita el decreto correspondiente;
2. Este tipo de expropiaciones, implican una flagrante violación a la Garantía de Audiencia, pues no permiten que el particular pueda alegar antes o después del acto expropiatorio, y
3. Porque, en el supuesto no concedido de que se expropiaran los bienes de los particulares mediante la elaboración de normas singulares para cada

²¹⁷ Cfr. ESCUÍN, Vicente, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Op. Cit., p. 53.

²¹⁸ Cfr. *Ibidem*. p. 54.

caso concreto, se estarían contraviniendo los principio constitucionales para la emisión de las normas; es decir, la ley perdería el carácter general, abstracto e impersonal que en todo momento deben observar las normas jurídicas.

2.2 Expropiación Forzosa o Administrativa

La expropiación administrativa, es un acto de autoridad de carácter unilateral, coercitivo e imperativo, proveniente del Poder Ejecutivo, cuyo propósito es privar al particular de sus derechos de uso, disfrute y disposición de una cosa por motivos de utilidad pública, mediante indemnización. Basta con que la autoridad administrativa demuestre que un bien es útil para satisfacer una necesidad pública, para que se determine la emisión del decreto respectivo.

En este tipo de expropiaciones, el ente estatal, por conducto del titular del Poder Ejecutivo, es quien determina la procedencia del decreto de expropiación, señalando las condiciones en que debe otorgarse la respectiva indemnización al particular afectado²¹⁹.

En este esquema, la facultad expropiatoria sólo se reconoce a las administraciones públicas territoriales. Según señala el maestro Serrano Alberca, la expropiación forzosa, debe observar dos ámbitos de incidencia. Esto es así toda vez que, por un lado, este acto se ejecuta en función de una facultad legalmente reconocida al Estado y, por otra parte, porque la emisión de dicho acto, debe mostrar un estricto apego al respeto de las garantías del gobernado, ya que se le priva de un derecho fundamental consignado constitucionalmente²²⁰.

Afirma Escuin Palop, que la expropiación forzosa o administrativa, *“es un instrumento legítimo para sacrificar situaciones patrimoniales, presupone el*

²¹⁹ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit. p. 476.

²²⁰ Cfr. SERRANO, José Manuel, *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*, Op. Cit., pp 125 y ss.

*reconocimiento de la propiedad privada,..., matizada por la función social... que delimitará su contenido*²²¹. Es el instrumento jurídico del que disponen los entes públicos para allegarse de aquellos bienes de propiedad particular, que resultan útiles para la consecución de sus fines. Busca una conciliación entre los intereses públicos y los privados, pues a la vez que se busca la satisfacción de las causas de utilidad pública e interés social²²², no se dilapidan los derechos patrimoniales del particular al otorgarle a éste una indemnización.

Bajo este sistema, será el titular del Poder Ejecutivo quien efectúe la declaratoria de expropiación de un bien o su ocupación temporal, de conformidad con la Ley que fije las causas de utilidad pública y el procedimiento correspondiente. Así pues, la autoridad administrativa será quien se encargue de aplicar las normas constitucionales y legales que dan sustento a la determinación de expropiación u ocupación temporal de un bien de propiedad particular²²³. En pocas palabras, corresponde a la Administración Pública ejecutar *“los actos concretos, jurídicos y materiales, inherentes a dicha aplicación”*²²⁴.

Nuestro país, ha adoptado la estructura y funcionalidad de la expropiación forzosa, igual que España, con la gran diferencia de que en México no se otorga el pago previo de la indemnización al particular afectado, más bien, nuestra legislación considera el plazo de un año, posterior a la publicación del decreto, para que tenga verificativo el pago de la misma.

Según afirma la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la expropiación, al eliminar el ejercicio del derecho de propiedad particular, tiene su origen en el ejercicio de la facultad administrativa conferida por la Constitución Federal al Estado, la cual se dirige a *“la supresión de los derechos de uso, disfrute y*

²²¹ ESCUÍN, Vicente, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Op. Cit. p. 31.

²²² Cfr. *Ibidem.*, pp.46 y ss.

²²³ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., pp. 478 y ss.

²²⁴ *Ibidem.*, p. 479.

*disposición de un bien particular,..., con la finalidad de adquirirlo por causas de utilidad pública*²²⁵.

2.3 Expropiación Judicial

Al amparo de este rubro, la expropiación se aplica de manera distinta a la que se contempla en materia administrativa, puesto que esta se traduce en un desapoderamiento de bienes a un particular, en razón de la existencia de una orden judicial, emitida para hacer efectivo el pago de una obligación pecuniaria en que se condenó a una persona, como resultado de un proceso judicial. A diferencia de la expropiación administrativa, la judicial, busca satisfacer un derecho de carácter económico y particularmente determinado, sin mediar indemnización al respecto.

Hay que destacar que, en nuestro sistema jurídico, no podemos hablar de una expropiación de carácter judicial puesto que este acto autoritario jamás ha sido utilizado para cumplir con un fallo judicial, más bien utilizamos el embargo y los incidentes para la ejecución de sentencias cuando queremos hacer cumplir una orden judicial, siempre que el mismo haya sido determinado por el propio juez de la causa. Esto es así, en virtud de que una expropiación judicial, en *stricto sensu*, implicaría la verificación de actos inconstitucionales, como lo sería la incautación de bienes de los particulares.

Esta clase de expropiación, busca el apoderamiento de bienes de particulares, sin mediar el pago de contraprestación alguna. En nuestro sistema jurídico, esta estructura se utiliza por la autoridad judicial bajo la figura de la confiscación de bienes de los particulares²²⁶. El motivo de esta incautación,

²²⁵ Cfr. Ejecutoria 19866, de rubro y datos de localización: *EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEBE RESPETARSE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DEL DECRETO RELATIVO. SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA*, Novena Época, segunda Sala, semanario judicial de la federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Diciembre de 2006, p. 526.

²²⁶ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 475.

obedece a la necesidad de aplicar dichos bienes al pago de la responsabilidad civil que resultare de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos y multas²²⁷.

Es por todo lo antes señalado que no podemos hablar de una expropiación judicial en *stricto sensu*, toda vez que esta no reúne los requisitos de la existencia de una causa de utilidad pública y, menos aún, se observa la incidencia del pago de una indemnización, que es de suma importancia dentro de la expropiación.

e) Naturaleza Jurídica de la Expropiación

En páginas anteriores hemos dicho que la expropiación es un acto administrativo a través del cual el Estado puede allegarse de los bienes necesarios para cubrir una necesidad colectiva que es de prima y urgente atención. Sin embargo, para que dicho acto sea legalmente válido, en términos de lo preceptuado por el artículo 27 de nuestro ordenamiento constitucional, es necesario que la causa de utilidad pública que da sustento a dicho acto de privación, se encuentre legalmente determinada por el Constituyente.

Así pues, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante criterios de rubros “EXPROPIACIÓN. ES FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS ESTABLECER LEGALMENTE LAS CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA QUE LA JUSTIFIQUEN”, y “EXPROPIACION. FASES DEL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACION DE UTILIDAD PUBLICA”, visibles a páginas 1414 y 221 del Semanario Judicial de la Federación, novena y séptima épocas respectivamente, denotan que para explicar la procedencia de la expropiación, se requiere de la confluencia de los siguientes supuestos.

²²⁷ No obstante que la figura de la confiscación se encuentra prohibida por el artículo 22 de nuestra Constitución, la misma puede proceder para los casos y bajo las condiciones previstas en el segundo párrafo del citado precepto legal, según ya se mencionó en el texto de que se hace la anotación.

1. La existencia de una causa de utilidad pública, cuya calificación jurídica se lleva a cabo mediante la concreción de un acto formal y materialmente legislativo, y
2. La declaración de utilidad pública, por parte del titular del Ejecutivo, siempre que se haya demostrado fehacientemente la existencia de cualquiera de las causas de utilidad, previstas por el Poder Legislativo.

Por su parte, esta declaración de utilidad pública, implica necesariamente dos fases. En la primera de ellas, la Administración verifica la existencia concreta de una necesidad general (verificación material de cualquiera de las causas de utilidad pública que refiere el artículo 1 de la ley de la materia) que requiere ser satisfecha mediante la expropiación de algún bien de propiedad particular. En la segunda, se requiere la demostración de la idoneidad del bien que se pretende afectar mediante expropiación y se destine al fin de utilidad general que se persigue, explicando razonadamente la necesidad que se tiene de expropiarlo.

Así pues, de la conjunción de los supuestos que se precisan en los numerales 1 y 2 del inciso que se desarrolla, la naturaleza jurídica de la expropiación se explica considerando, primero, el ejercicio de una potestad legislativa²²⁸, pues sólo el Constituyente está facultado para determinar, formalmente, los casos en que procede decretarla; y, en segundo término, la concreción de un acto materialmente ejecutivo, que tiene como propósito determinar la expropiación de un determinado bien para la satisfacción de las necesidades públicas, mediante la emisión de un decreto, siempre que se verifiquen todos y cada uno de los requisitos previamente determinados por el Legislativo.

Bajo este tenor, observamos que la naturaleza formal y materialmente legislativa de la expropiación se complementa con los actos materialmente

²²⁸ Cfr. RAMÍREZ, Eduardo, *La Expropiación. Análisis funcional y práctico*, Op. Cit., pp. 3 y ss.

ejecutivos que el titular de dicho poder lleva a cabo para determinar, o no, su legítima procedencia. Esta naturaleza, desde nuestra perspectiva dicotómica, ayuda a mantener la constitucionalidad y debida legalidad de los actos del Ejecutivo en ejercicio de sus facultades administrativas, puesto que el gobernante sólo se encuentra habilitado para hacer aquello que el propio ordenamiento jurídico le señala, sin la posibilidad de ir más allá de aquello a lo que se encuentra estrictamente facultado.

De esta forma, en tanto que este trabajo se ocupa por desmembrar el procedimiento expropiatorio como un acto materialmente ejecutivo que se encuentra legitimado por ley del Congreso, a continuación procederemos a estudiar la naturaleza de la expropiación no sólo como un mecanismo del Estado para allegarse de bienes para cumplir con sus fines y satisfacer las necesidades colectivas, sino desde el punto de vista competencial que permite que estos actos, pronunciados por el Ejecutivo, se encuentren provistos de la debida legalidad.

1. Acto formalmente ejecutivo

Un acto es formalmente ejecutivo, cuando se trata de mandatos provenientes del titular de dicho poder²²⁹ en ejercicio de las facultades que le confieren la propia Constitución y los demás ordenamientos jurídicos de carácter secundario. La expropiación, bajo este aspecto, encuentra su explicación en virtud de ser un acto proveniente de la autoridad administrativa, por conducto del titular del Poder Ejecutivo, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en pleno ejercicio de las facultades que el ordenamiento constitucional le confiere.

Así pues, la expropiación, es un mecanismo a través del cual el titular del Poder Ejecutivo provee lo necesario en la esfera administrativa para la exacta

²²⁹ Cfr. SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto, *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Recursos Administrativos, juicio de Nulidad y Amparo*, Porrúa, México, 1997, pp.48 y 49.

observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, encontrándose facultado, por la Constitución y la Ley de la materia, para expedir esta clase de actos autoritarios.

Al amparo de la Ley de Expropiación vigente, la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo, Gobierno del Distrito Federal o Gobierno de cualquier Estado, según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el decreto respectivo. Este procedimiento, implica la entera intervención de la autoridad administrativa para que pueda ser llevado a cabo, culminando con la expedición de un decreto que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los afectados.

Bajo este esquema, la expropiación, encuentra fundamento en virtud de que dicho acto implica una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de una potestad pública, la cual puede crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general²³⁰.

Así, según se desprende de todo lo planteado con anterioridad, decimos que la expropiación es un acto formalmente ejecutivo porque emana de ese poder constituido, en ejercicio de las facultades de que puede hacer uso la Administración Pública para allegarse de los bienes necesarios para cumplir con los fines del Estado, y que propende a la satisfacción de las necesidades de orden público e interés general.

Para concluir, considerando las ideas del maestro Márquez Gómez, no se omite puntualizar el hecho de que la expropiación es formalmente administrativa

²³⁰ Cfr. Tesis: *RESOLUCIONES FISCALES, REVOCACIÓN DE, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA*, Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Tomo I, junio de 1995, página 532.

por que esta se produce en función de los fines permanentes y continuos que tiene encomendados el Estado, como unidad política determinada, para procurar la satisfacción de las necesidades públicas, bajo el amparo de un marco de derecho que dota de competencia a todos y cada uno de los órganos que se encargan de la gestión administrativa de la Nación o de lo que el citado maestro denomina, función ejecutiva del Estado²³¹.

2. Acto materialmente ejecutivo

La expropiación, como un acto materialmente ejecutivo, es fundamentalmente subjetivo y concreto, crea situaciones jurídicas individuales²³² que se traducen en un bienestar general o colectivo. Se materializa a través de uno de los instrumentos de que puede hacer uso el Ejecutivo para proveer lo necesario en la esfera administrativa para la exacta observancia de la ley emanada del Congreso. Así, el decreto expropiatorio, es materialmente ejecutivo porque es un instrumento emitido por el Presidente de la República, o por algún Gobernador de cualquiera de los Estados o por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que solamente impacta a un grupo de individuos en lo particular, aún cuando sus resultados arrojen beneficios para la colectividad. Esto, según se desprende del contenido de la tesis “DESINCORPORACIÓN DE BIENES INMUEBLES DEL PATRIMONIO ESTATAL. EL DECRETO NÚMERO 146 DE LA H. LIV LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO POR EL QUE SE AUTORIZA AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO A REALIZARLA, ES UN ACTO ADMINISTRATIVO POR NO POSEER LAS CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE UNA LEY”, visible a página 1045 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Febrero de 2004, proveniente de los Tribunales Colegiados de Circuito.

²³¹ Cfr. MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales, como Medios de Control en la Administración Pública*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2007, pp. 40 y 41.

²³² Cfr. SÁNCHEZ, Alberto, *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo*, Op. Cit., pp.48 y 49.

Conforme a la ley de la materia, la expropiación se cristaliza como un acto materialmente ejecutivo, porque es a este poder al que corresponde hacer la declaratoria respectiva mediante decreto, tomando en consideración la satisfacción de un interés colectivo que requiere de una pronta y expedita atención²³³.

En este orden de ideas, decimos que una expropiación es un acto materialmente ejecutivo en virtud de que es resultado de un procedimiento netamente administrativo que culmina con la emisión de un decreto gubernamental en el que se determinan las causas de la expropiación, el monto y la forma de pago de la indemnización, así como los beneficiarios de la misma²³⁴.

Mediante esta clase de actos, materialmente ejecutivos, el mandato que ha quedado plasmado por ley del Constituyente se materializa, teniendo por efecto la debida ejecución de las causales y requisitos expropiatorios previstos en la Constitución y en la Ley de la materia, buscando establecer una especie de norma particular, con respecto de los supuestos, *in genere*, planteados por la ley²³⁵.

El decreto expropiatorio, como un instrumento del titular del ejecutivo, por el que se declara la expropiación de determinados bienes para destinarlos a la satisfacción de una necesidad pública, se integra por las siguientes cinco partes:

- a) Proemio, donde se establece el fundamento jurídico en el que se apoya la expropiación en cuestión;

²³³ Cfr. *Ibidem.*, p. 92.

²³⁴ Cfr. Tesis: *JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE ZACATECAS. ES IMPROCEDENTE CONTRA DETERMINACIONES DE AUTORIDADES FORMALMENTE ADMINISTRATIVAS QUE RESUELVAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES*, proveniente de los Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Mayo de 2002, Página: 1238.

²³⁵ Sobre la naturaleza jurídica y efecto de los decretos administrativos, véase el contenido de la jurisprudencia P./J. 102/2001, *HORARIO DE VERANO. EL DECRETO PRESIDENCIAL QUE LO ESTABLECIÓ, DEL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL UNO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL PRIMERO DE FEBRERO DEL MISMO AÑO, ES UN REGLAMENTO DESDE EL PUNTO DE VISTA MATERIAL*, emanada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Septiembre de 2001, página 1023.

- b) Considerandos, que conforman la parte expositiva de las razones por las que se hace necesaria la expropiación de determinados bienes, la procedencia y motivación de una causa de utilidad pública, la descripción de los bienes a expropiar, la determinación del monto de la indemnización y el señalamiento de la autoridad a que corresponde el pago de la retribución señalada;
- c) Articulado o resultandos, que contienen la procedencia de la causa de utilidad pública, la declaración expresa de la expropiación de un bien particularmente determinado, la fecha y forma de pago de la indemnización, así como a cargo de quien corresponderá el pago de la misma. Se ordena la inscripción de la expropiación en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el Registro Público de la Propiedad Local que corresponda, se señala el lugar en donde queda disponible el expediente para consulta del interesado y, finalmente, se ordena la notificación del decreto al particular afectado;
- d) Transitorios, que señalan la fecha de entrada en vigor del decreto, y
- e) Hoja de firmas, en la que el Presidente de la República firmará y el, o los Secretarios de Estado, cuya competencia se relacione con la causa de utilidad pública invocada en el decreto expropiatorio, refrendarán para la validez del acto, en términos de lo preceptuado en el artículo 92 de nuestra Constitución.

3. Estricta legalidad del acto y control jurisdiccional del mismo

Considerada la expropiación como un acto administrativo, ésta debe cumplir determinadas formalidades y requisitos esenciales que la encuadren en un

marco de juridicidad, que la doten de legalidad y no le permitan vulnerar los derechos de los gobernados. Para esto, el sistema jurídico contempla diversos mecanismos que previenen y corrigen la emisión de actos arbitrarios que pudieran afectar la esfera jurídica de los particulares o contravenir el orden normativo vigente.

Así pues, según explica el maestro López Olvera, es pertinente mantener controlada la emisión y ejecución de los actos administrativos pues, a través de una vigilancia estricta de la actuación de la autoridad, se evita incurrir en cualquier abuso de poder que pudiera violentar las normas jurídicas que dan sustento a la emisión de dicho acto, o que pudieran generar cualquier afectación de los derechos fundamentales de los particulares²³⁶.

Por su parte, afirma Márquez Gómez que el control de los actos autoritarios sirve para establecer determinados mecanismos, a través de los cuales se revise la eficacia de la actuación autócrata de la autoridad²³⁷ y que además muestren y comprueben el estricto apego de dichos actos a los principios jurídicos que garanticen la legalidad y fomenten la prominencia de un Estado de Derecho. En ello, se incluye el hecho de que el individuo vea plenamente respetados y garantizados los derechos fundamentales que nuestro ordenamiento Constitucional consigna en su favor, y que sirven como un medio de autocontrol de la autoridad.

Así pues, hablamos de una estricta legalidad del acto cuando existe correspondencia entre los actos administrativos y las normas jurídicas que regulan

²³⁶ Cfr. LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, "El Recurso Administrativo como Mecanismo de Control de la Administración Pública", en coordinación con CISNEROS FARIÁS, Germán y FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Control de la Administración Pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, ISBN 970-32-3923-4, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2396>, página consultada el 1 de noviembre de 2007, a las 14:25 horas.

²³⁷ Cfr. MARQUEZ, Daniel, *Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales, como Medios de Control en la Administración Pública*, Op. Cit., p. 21.

su emisión, desde la Constitución Federal hasta el resto de los ordenamientos secundarios que resulten aplicables al caso concreto²³⁸.

De esta manera, al abarcar todos los campos de acción de los órganos del poder público, el principio de legalidad de los actos de autoridad, constituye la base sobre la cual se edifica el Estado de Derecho que garantiza al particular, por un lado, la emisión de actos autoritarios (de privación o de molestia) con un estricto apego a nuestro marco jurídico nacional y, por otro lado, la posibilidad de corrección de la actividad de la emisora (expropiante), mediante la interposición de recursos que permitan restituir al impetrante en el goce de los derechos individuales violados, consiguiendo, al mismo tiempo, el control constitucional y legal de los actos autoritarios que pudieran haberse emitido en contravención al orden jurídico nacional²³⁹.

La vigilancia del principio de legalidad de los actos administrativos resulta de capital importancia toda vez que, según dice el maestro Córdova Vianello, *“una violación de la legalidad es, al mismo tiempo, una violación indirecta de la Constitucionalidad, desde el momento en que todas las normas de un sistema determinado pueden ser reconocidas, in finis, a la Constitución”*²⁴⁰.

Así, de conformidad con lo anterior, la estricta legalidad del acto administrativo, no sólo proporciona certeza jurídica para el particular sino que sirve como un mecanismo de autocontrol para la autoridad emisora, puesto que evita la emisión de actos arbitrarios, o un ejercicio ilimitado e incontrolable del poder y las facultades que las propias leyes les confieren, puesto que marca las pautas

²³⁸Cfr. CÓRDOVA Vianello, Lorenzo, “La contraposición entre Derecho y Poder desde la perspectiva del Control de la Constitucionalidad en Kelsen y Schmitt”, *Revista Cuestiones Constitucionales*, número 15, julio-diciembre 2006, p. 55.

²³⁹Cfr. LÓPEZ, Miguel Alejandro, “El Recurso Administrativo como Mecanismo de Control de la Administración Pública”, Op. Cit., pp. 225 y 228.

²⁴⁰CÓRDOVA, Lorenzo, “La contraposición entre Derecho y Poder desde la perspectiva del Control de la Constitucionalidad en Kelsen y Schmitt”, Op. Cit., p. 55.

mínimas que los órganos de la Administración Pública deberán observar para no afectar los derechos de los particulares²⁴¹.

Bajo esta tesitura, según Jorge Fernández Ruiz²⁴², las restricciones impuestas a la Administración Pública (procedimientos formales y trámites específicamente determinados) sirven para “*garantizar la legalidad, imparcialidad e igualdad de trato a los administrados*”. De esta forma, el principio de legalidad que marca la pauta para una correcta incoación del procedimiento administrativo, cumple una doble función de juridicidad pues, por una parte, encausa el ejercicio del poder público por los caminos de la certeza jurídica y, por otra, procura la defensa de los derechos de los particulares por las vías procesales recursivas y reclamativas adecuadas²⁴³.

Así, sostiene el maestro López Olvera que la estricta legalidad del acto y el control jurisdiccional del mismo se logran a través de una tutela judicial efectiva que, a su vez, implica “*el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a instancias administrativas o jurisdiccionales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un procedimiento o proceso en el que se respeten ciertas formalidades se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión*”²⁴⁴. Bajo este tenor, el recurso administrativo es la vía eficaz y necesaria para el control de la legalidad de los actos del Poder Ejecutivo.

De conformidad con lo anterior, y a efecto de tener un sistema jurídico coherente, se necesita la existencia de una correlación entre la legislación y los actos materiales que se ejecuten al amparo de dicha normativa, de tal forma que

²⁴¹ Cfr. *Ibidem.*, p. 68.

²⁴² Citado por MÁRQUEZ, Daniel, *Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales, como Medios de Control en la Administración Pública*, Op. Cit., p. 26.

²⁴³ Cfr. *Ibidem.*, p. 28.

²⁴⁴ LÓPEZ, Miguel Alejandro, “El Recurso Administrativo como Mecanismo de Control de la Administración Pública”, Op. Cit., pp. 229, 239 y ss.

se respeten los procedimientos y los derechos consignados por la Constitución y por la legislación secundaria que norma el acto de privación que se pretende ejecutar sobre los bienes de propiedad particular. Cabe destacar que, lo aquí explicado, es necesario observarlo puntualmente puesto que de ello depende la validez de la expropiación como un acto administrativo de privación²⁴⁵.

Por lo que respecta al control jurisdiccional, hemos de entender a aquella vigilancia que efectúan todos aquellos órganos dotados de facultades materialmente jurisdiccionales, pertenezcan estos o no al poder judicial. Esta facultad, implica la posibilidad de resolver las controversias que se planteen ante ellos con motivo de la revisión de la correspondencia entre la emisión de los actos de la Administración y los preceptos de las leyes que rigen su actuación, mediante la emisión de una resolución o sentencia²⁴⁶.

El control jurisdiccional de la expropiación, sirve para revisar la legalidad de los actos de la expropiante, aplicando el derecho y corrigiendo los desvíos en los que hubiese podido incurrir la emisora, evitando con ello que el poder se torne absoluto o antijurídico, impulsa un desarrollo preventivo y, en su caso, correctivo del procedimiento administrativo mediante el que se origina la emisión de un acto de gobierno²⁴⁷.

El control jurisdiccional de los actos administrativos, particularmente de la expropiación, sirve para dar la oportunidad de defensa de los intereses particulares y, en su caso, para que la autoridad emisora del acto privativo pueda rectificar las anomalías cometidas durante la formulación y emisión del mismo.

²⁴⁵Cfr. CÓDOVA, Lorenzo, "La contraposición entre Derecho y Poder desde la perspectiva del Control de la Constitucionalidad en Kelsen y Schmitt", Op. Cit., pp. 52 y 54.

²⁴⁶Cfr. MÁRQUEZ, Daniel, *Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales, como Medios de Control en la Administración Pública*, Op. Cit., pp. 29 y 30.

²⁴⁷Cfr. Ibidem., pp. 22, 23 y 30; y LÓPEZ, Miguel Alejandro, "El Recurso Administrativo como Mecanismo de Control de la Administración Pública", Op. Cit., p. 225.

Así pues, a través del control jurisdiccional de los actos autoritarios, se logra reivindicar la falta de legalidad en que pudieran haber incurrido los actos administrativos durante su incoación, dando el derecho a los afectados de recurrir ante instancias materialmente jurisdiccionales, para que éstas revisen la legalidad de la emisión de los actos del poder público.

En materia de expropiación, el control jurisdiccional se ejerce de dos maneras. La primera de ellas se obtiene a través de la propia autoridad que emite el acto y que se verifica mediante la interposición del recurso de revocación que consigna el artículo 5 de la Ley de Expropiación vigente. La segunda forma de control jurisdiccional de la expropiación, la encontramos contenida en el cuerpo de los artículos 94, 103, 104, 105, 107 y 133 de nuestra Carta Fundamental. Estos preceptos constitucionales, señalan la competencia de los tribunales locales y federales para revisar la legalidad de los actos de autoridad, y dan sustento a la existencia de un control de la constitucionalidad, para determinar si los actos autoritarios se apegan estrictamente al contenido de nuestro ordenamiento constitucional o si violan de alguna manera las garantías de los gobernados²⁴⁸.

Finalmente, cabe añadir que, el ejercicio constante del control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, y de cualquier otro poder, es necesario en virtud de que a través de él se logra un equilibrio entre los diversos órganos del Estado, y se evita infringir las reglas de la convivencia, o lesionar los derechos individuales garantizados por nuestra Carta fundamental, además de que se soslaya cualquier exceso en el ejercicio del poder²⁴⁹.

²⁴⁸ Cfr. Idem.

²⁴⁹ Cfr. CÓRDOVA, Lorenzo, "La contraposición entre Derecho y Poder desde la perspectiva del Control de la Constitucionalidad en Kelsen y Schmitt", Op. Cit., p. 66.

f) Marco Jurídico de la Expropiación

1. Materia Federal

En el ámbito federal, México cuenta con la Ley de Expropiación, que data del 25 de noviembre de 1936, cuenta con 21 artículos y ha sufrido tres reformas. La primera de ellas, fue publicada en el D.O.F. el 30 de diciembre de 1949 y vino a adicionar la fracción III del artículo 1º. La segunda reforma, se realizó mediante decreto publicado el 22 de diciembre de 1993, y se reformaron los artículos 3, 4, 5, 9, 10 y 21 de la citada ley, atendiendo a la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; modificándose, además, diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Derechos de Autor. La última modificación a la Ley, se publicó en el D.O.F. el 4 de diciembre de 1997, adicionando el artículo 20 bis, a efecto de conferir facultades al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para determinar la procedencia de expropiaciones, dentro del marco de sus atribuciones y facultades.

Este ordenamiento se emitió a efecto de llevar a cabo una regulación concreta y específica del párrafo segundo, y la fracción VI del artículo 27 constitucional. En esta Ley, se desarrollan los puntos relativos a las causas de utilidad pública, la indemnización, y los recursos procedentes en caso de controvertirse el contenido del decreto o el monto de la indemnización. Asimismo, cabe destacar que esta legislación, desde nuestra perspectiva, no precisa ni pormenoriza la forma en que se ha de desarrollar el procedimiento para la expropiación de los bienes de propiedad particular, lo cual genera inseguridad jurídica para los gobernados, pues éstos no conocen con exactitud la forma en que se desarrolla el procedimiento al interior de la Administración, no saben la forma en que se determina la privación que han de sufrir sobre los bienes de su propiedad. No obstante la observación hecha con anterioridad, de la lectura integral de todo este cuerpo normativo, desprendemos lo que a continuación se explica.

Así, en términos de lo preceptuado por los artículos 2, 3 y 4 de la Ley Federal de Expropiación, la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo²⁵⁰ o Gobierno del Distrito Federal, según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso, previa autorización del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para lograr la consecución de los fines del Estado, que son los intereses de la colectividad. Este decreto será publicado en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados.

De esta forma, para que se lleve a cabo la expropiación en los términos antes señalados, es conveniente atender a la actualización de una causa de utilidad pública, la cual sólo podrá proceder siempre que la autoridad expropiante haya demostrado fehacientemente su verificación en el mundo fáctico y, además, que los bienes que se pretende expropiar resultan idóneos para cubrir esa necesidad. Asimismo, según los requisitos que contempla el párrafo segundo del artículo 27 de nuestra Constitución, se deberá entregar al particular afectado la indemnización correspondiente en un plazo no mayor a un año.

²⁵⁰Esta figura, que aun contempla nuestra Constitución Federal y demás ordenamientos secundarios, actualmente se encuentra en desuso debido a que la desconcentración y la descentralización administrativa han permitido un mejor ajuste de las funciones del Estado, a las transformaciones y crecientes necesidades histórico-sociales de la colectividad. No obstante, cabe añadir que los Departamentos Administrativos aparecieron por vez primera en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que fue publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1958. Los dos Departamentos de Estado existentes en esa época eran el de Turismo, y el de Asuntos Agrarios y Colonización, que más tarde se convirtieron en Secretarías de Estado. El 29 de diciembre de 1976, se abroga este ordenamiento y se publica en el Diario Oficial la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), misma que hasta el 4 de diciembre de 1997, contemplaba al Departamento del Distrito Federal como parte integrante de la Administración Pública Federal Centralizada. Actualmente, en términos de lo preceptuado en el artículo 26 de la LOAPF, el Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos administrativos a su cargo, contará con las secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Seguridad Pública; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, sin encontrarse entre estas algún Departamento Administrativo. A mayor abundamiento, véase FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Op. Cit., pp. 182-197 y el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997.

Continuando con el procedimiento descrito en la Ley de Expropiación vigente, una vez que se ha notificado al afectado el decreto expropiatorio, éste tendrá un plazo de 15 días hábiles para interponer recurso administrativo de Revocación, ante la autoridad que tramitó el expediente respectivo. Una vez resuelto el recurso interpuesto en contra de las pretensiones del demandante, o cuando no se haya hecho valer éste, la autoridad expropiante procederá de inmediato a la ocupación del bien afectado con el acto expropiatorio.

Tratándose de expropiaciones, ocupaciones temporales o limitaciones de dominio, dictadas en pro de la satisfacción de las causas de utilidad pública que consignan las fracciones V, VI y X del artículo 1º del ordenamiento sujeto a estudio, el Ejecutivo podrá ordenar la inmediata ocupación temporal o definitiva, o la limitación de dominio, de los bienes objeto de la expropiación, sin que la interposición del recurso de Revocación suspenda los referidos efectos de la declaratoria respectiva.

En caso de que los bienes que se hayan afectado por la expropiación, no fueren destinados, total o parcialmente, para cumplir el objeto del mencionado acto administrativo en un plazo de cinco años, el afectado podrá promover la reversión del bien expropiado, la insubsistencia de la ocupación temporal o de la limitación de dominio, o el pago de los daños y perjuicios que se le pudieron haber generado. De llegarse a resolver favorablemente ésta solicitud de reversión, el afectado, tendrá la obligación de devolver a la autoridad expropiante la parte de la indemnización que le hubiere sido cubierta.

Finalmente, si el afectado con el acto expropiatorio decidiera controvertir el monto de la indemnización que le ha sido otorgada, éste, podrá ocurrir ante el juez que corresponda, según lo marca nuestra Constitución Federal, para que sea él quien pueda pronunciarse con respecto al monto que debe ser considerado para el pago de la indemnización al particular afectado.

Considerando lo anteriormente expuesto, hemos de concluir este apartado diciendo que, no obstante que enunciativamente hemos señalado la manera en como se desarrolla el procedimiento expropiatorio a nivel federal, sostenemos firme la postura de que es necesario realizar ciertos ajustes a nuestra ley vigente para estatuir, de manera formal, un procedimiento expropiatorio en el que se observen las reglas y principios procesales que permitan al particular la oportunidad de ser oído y vencido dentro del procedimiento expropiatorio.

2. Expropiación en los Estados

Este punto resulta de suma importancia para nuestro estudio, en virtud de que todos y cada uno de los Estados que conforman la República Federal mexicana, nos muestran la bifurcación del criterio hermenéutico que se estudiará profundamente en el capítulo IV, con respecto a la observancia de la garantía de Audiencia en el procedimiento expropiatorio.

No obstante, con el afán de no hacer extensivo el estudio que nos ocupa, preocupándonos por allegarnos de la mayor cantidad de elementos para sostener nuestro postulado, entorno a que la Garantía de Audiencia debe operar previamente a la emisión del decreto expropiatorio, ahora nos ocuparemos por analizar el régimen de expropiación en Entidades Federativas²⁵¹ como Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Hidalgo, Jalisco, Nayarit y Tabasco, cuyas legislaciones determinan la incoación de un previo procedimiento a la

²⁵¹ El maestro Fernández del Castillo, afirma que se pueden distinguir dos clases de leyes estatales. La primera de ellas comprende el lapso, desde la emisión de la Carta Magna de 1917, hasta la expedición de la Ley de Michoacán de 1932, que viene a introducir como causal de expropiación *“la conservación, fomento o aprovechamiento de una empresa”*, y se caracteriza por la tendencia a satisfacer las necesidades sociales de un determinado grupo. La segunda clase de leyes estatales, contempla a aquellas que se expidieron con posterioridad a la ley de Michoacán de 1932, las cuales consideran a la expropiación, como un mecanismo de reforma social. por la que se busca solventar las necesidades de utilidad social, o bien, para que el poder público cuente con un medio para proporcionar servicios y satisfacer necesidades colectivas que se consideran de utilidad pública. Sobre este tema, véase FERNÁNDEZ, Germán, *La Propiedad y la Expropiación en el derecho Mexicano Actual*, Op. Cit., pp.139 y ss.

emisión del decreto expropiatorio, en el que se vislumbra la participación del afectado desde antes que se decrete la expropiación.

De esta manera, en Baja California Sur, compete al Ejecutivo del Estado o a los Ayuntamientos, dentro del ámbito de su competencia, instaurar el procedimiento para llevar a cabo la expropiación o la limitación de dominio de un derecho real, según el procedimiento contenido en el artículo 5 de la Ley de Expropiación y Limitación de Dominio para esa entidad federativa. Así, previa declaración de utilidad pública por parte del Ejecutivo o del Ayuntamiento, se emitirá un acuerdo en el que se haga constar la misma, ordenándose integrar el expediente y notificar a los afectados, de manera personal y por escrito, el inicio del procedimiento de expropiación o de limitación de dominio, concediéndoles un plazo de 15 días hábiles para que expresen lo que a su derecho convenga y presenten las pruebas que consideren suficientes, para desvirtuar los puntos en que se sustente la petición de expropiación o de limitación de dominio. Una vez que el Ejecutivo ha estudiado los argumentos que fundamentaron la expropiación, y valoró los elementos de prueba y alegatos hechos valer por el afectado, se procederá o no a decretar la expropiación, ya sea de ocupación temporal o definitiva, o a limitar los derechos de dominio, según corresponda, en beneficio del Estado, de un municipio, de la colectividad, o de un sector en particular. En todos los casos, el decreto respectivo deberá ser emitido por el Ejecutivo del Estado y deberá inscribirse, preventivamente, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Municipio al que corresponda el bien.

Una vez que le sea notificado el decreto de expropiación o de limitación de dominio al particular afectado, éste tendrá un plazo de 15 días para promover recurso administrativo de revocación. Asimismo, una vez radicado el recurso, el Ejecutivo estatal tendrá un plazo de 15 días para resolver el recurso, debiendo analizar todas y cada una de las pruebas ofrecidas por el agraviado, la resolución que recaiga al recurso deberá notificarse personalmente al promoverte. En caso de que este recurso no se haya hecho valer, o se haya resuelto contra las pretensiones del afectado, se procederá a la ejecución del decreto.

Por cuanto hace al otorgamiento de la indemnización, esta legislación atiende a las reglas enunciadas por el párrafo segundo, fracción VI, del artículo 27 de la Constitución Federal, previendo un pago previo²⁵² de la indemnización. Así como también prevé un plazo de dos años para que el particular pueda ejercitar el derecho de reversión de los bienes que le fueron expropiados.

En el caso de Campeche, también corresponde al Ejecutivo del Estado emitir el decreto de expropiación de bienes muebles e inmuebles de propiedad particular, por causas de utilidad pública. Aquí hay una intervención meramente potestativa del afectado, esto, porque el artículo 9 de la Ley de Expropiación y demás Limitaciones al Derecho de Propiedad de este Estado, deja al arbitrio del Ejecutivo el incluir o no, en la formación del expediente de expropiación, *las observaciones y demás elementos que aporten los posibles afectados*. Tratándose de bienes inmuebles, el expediente que se formule con motivo de la expropiación, deberá incluir los estudios técnicos y planos elaborados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Integrado el expediente, el Ejecutivo realizará la declaratoria correspondiente, mediante decreto que publicará en el Periódico Oficial del Estado, debiendo notificar personalmente al afectado. Contra la declaratoria de expropiación se podrá hacer valer recurso de Revocación, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del decreto. Dicho recurso se interpondrá ante la Secretaría de Gobierno, la cual tendrá un plazo de 15 días para resolver al respecto, una vez que se declare cerrado el período probatorio (30 días) que la propia Ley le concede al particular para demostrar sus extremos. Cabe señalar que, la simple interposición del recurso administrativo de revocación, suspende por sí mismo los efectos de ejecución del decreto expropiatorio, excepto cuando se trate de expropiaciones que busquen *la satisfacción de necesidades colectivas en caso de trastornos interiores; el abastecimiento de ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y el deber de impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades públicas*; así como cuando se trate de

²⁵² Con esta palabra la ley se refiere a que el pago de la indemnización deberá efectuarse antes de la ocupación del bien expropiado.

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

El pago de la indemnización sigue las reglas establecidas por la Constitución Federal; contempla el pago de la misma en los términos que determine el decreto expropiatorio, pero sin que se exceda del plazo de diez años. Asimismo, se concede al particular afectado, el derecho de objetar el monto de la indemnización ante la Secretaría de Gobierno y contra la resolución que esta dependencia dicte podrá promoverse impugnación ante la autoridad judicial, a cuya circunscripción territorial corresponda el bien.

Cuando el bien expropiado, ocupado temporalmente, o cuyo dominio se hubiere limitado, no se destina al fin para el que fue afectado, dentro del plazo de cinco años, la ley contempla el derecho de reversión o retrocesión de los bienes a favor del afectado. Por otra parte, no omitimos señalar que esta legislación, a diferencia de la Ley Federal, si marca una diferencia para los casos en que proceda la expropiación, las ocupaciones temporales, las servidumbres administrativas, o las limitaciones de dominio, contemplando causas de utilidad pública que resultan aplicables para cada caso en concreto.

Tratándose de la Ley de Expropiación de Coahuila, este ordenamiento confiere la facultad expropiatoria al Ejecutivo del Estado, el cual deberá tramitar el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, previo Acuerdo (solicitud) que deberá publicar en el Periódico Oficial del Estado, y notificar personalmente al particular afectado, para que este pueda intervenir en la Audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá verificativo al quinto día hábil siguiente a aquel en que se hubiere practicado el emplazamiento. Celebrada la Audiencia, el Ejecutivo del Estado, tendrá tres días para resolver si procede o no la expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio de los bienes afectados. Contra esta resolución, cabe el recurso administrativo de revocación, el cual podrá interponerse dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquel en que se hubiese notificado la resolución al agraviado. Bajo el amparo de esta

legislación, a diferencia de la de Campeche, la interposición del recurso de revocación no interrumpe la ejecución del decreto correspondiente. Tratándose de la notificación del decreto de expropiación, o de la resolución que recaiga a la revocación, ésta se practicará mediante extractos, que se fijarán en la puerta de la Secretaría del Ejecutivo, o personalmente, en el domicilio del expropiado.

La indemnización de los bienes se fija igual que en el caso de Baja California Sur, siguiendo los lineamientos de la Constitución Federal; determinando un plazo no mayor de diez años para el pago de esta compensación. Se consigna el derecho de reversión, a efecto de que regresen al patrimonio del particular afectado, todos aquellos bienes de que fue privado, siempre que los mismos no hayan sido dedicados, dentro del plazo de un año, al fin para el cual fueron expropiados, ocupados temporalmente o se haya limitado su dominio. Bajo estas mismas condiciones, el expropiado, podrá también optar por promover la Declaración de Insubsistencia del Acuerdo, que persigue los mismos fines que la reversión.

Para el caso de Colima, corresponde al Ejecutivo del Estado, decretar la expropiación de los bienes de propiedad privada, y los derechos sobre ellos, por causa de utilidad pública. El procedimiento expropiatorio, que se tramitará ante la Secretaría General de Gobierno, por conducto de la Dirección General de Gobierno, se iniciará a petición del Secretario del ramo, los Ayuntamientos, organismos descentralizados, o empresas de participación estatal o municipal. Recibida la solicitud, junto con los datos necesarios para la identificación del propietario del bien que se pretende expropiar, se dictará acuerdo de iniciación del procedimiento, en el que se ordenará la inscripción preventiva en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de esa entidad y se llamará a los posibles afectados, para que comparezcan a la Audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá verificativo dentro de los diez días siguientes a aquel en que se hubiera notificado la iniciación del procedimiento. Cabe añadir que, según lo marca la ley de expropiación aplicable a este Estado, las únicas pruebas que podrán ofrecerse serán las documentales y las de inspección ocular. De esta forma, previo análisis

de las constancias de autos, de encontrarse procedente la solicitud respectiva, el Ejecutivo del Estado procederá a realizara la declaratoria de expropiación. Este decreto deberá publicarse en la Gaceta Oficial del Estado e inscribirse, definitivamente, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la entidad federativa. Contra esta determinación procede la revocación, la cual se deberá interponer dentro de un término de cinco días hábiles, contados a partir de la notificación del acto impugnado. Dictada la resolución de este recurso se procederá a la ocupación inmediata del bien afectado.

La indemnización se fijará en los términos marcados por la fracción VI, párrafo segundo, del artículo 27 de nuestra Constitución, y se pagará dentro del término que se determine en el decreto expropiatorio. Se contempla el ejercicio del derecho de reversión en los mismos términos que los que quedaron señalados para Campeche; con la novedad de que, en la reversión colimense, *el titular de los derechos deberá reintegrar la cantidad que se hubiera erogado en concepto de indemnización, más el importe que, a juicio de peritos o por sentencia judicial en su caso, deba pagar por las mejoras que el beneficiario de la expropiación hubiese hecho en el bien expropiado*, según lo preceptuado por el artículo 38 de la Ley de la materia.

En el Estado de Hidalgo, se sigue un sistema similar que el que opera en el Derecho Español²⁵³ para la expropiación forzosa o administrativa, pues la ley hace referencia a la celebración de un convenio previo a la solicitud de expropiación a efecto de convenir con el expropiado el monto de la indemnización. Si no hubiere convenio, los solicitantes de la expropiación (la ley es omisa en determinar a qué autoridades corresponderá realizar esta solicitud) dirigirán un escrito al Gobernador del Estado, en el que especificarán la causas de utilidad pública, los datos de identificación de los sujetos afectados, la pormenorización de los bienes y derechos que se pretenden expropiar y la forma de pago de la indemnización.

²⁵³ Consideramos que, en el supuesto de que los legisladores hidalguenses hubieran tomado como referencia el régimen expropiatorio español para esquematizar el régimen de expropiaciones locales, es una muy mala copia pues, desde nuestra perspectiva, esta ley no señala, como contrariamente sucede en la legislación española, la forma en que deberá sustanciarse el convenio previo.

Recibido el escrito de los solicitantes, se correrá traslado a los posibles perjudicados, para que en el término de cinco días den contestación a este escrito, manifestando su aprobación o su inconformidad con la declaratoria de expropiación. Una vez que ambas partes han expresado sus posiciones y se han practicado los avalúos necesarios, el Ejecutivo del Estado procederá a declarar, o no, la procedencia de la expropiación por causa de utilidad pública. En caso de que no se diera contestación al escrito de los solicitantes, se tendrá al afectado por conforme con los términos en los que se plantea la expropiación y sólo tendrá derecho para proponer las bases para la forma y época de pago de la indemnización. Contra la declaratoria de expropiación que realice el Ejecutivo local, no procederá recurso alguno.

Para la determinación del monto de la indemnización se consideran las reglas que marca nuestra Norma Fundamental, sólo que en esta ley se realiza el señalamiento expreso de que la interposición de la instancia judicial para la determinación en la diferencia de montos en los avalúos de mejora, no interrumpirá el proceso de ejecución de la expropiación. Además, se contempla el derecho de reversión aunque muy someramente, pues el artículo 21 de esta Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública para el Estado de Hidalgo, determina los siguiente: *“Si se tratara de una obra que ha determinado la expropiación y ésta no se realizare por caso fortuito o fuerza mayor, el dueño podrá recobrar la cosa devolviendo lo que hubiere percibido”*. De esta transcripción, podemos vislumbrar que no se fija un término para poder ejercitar este derecho, así como tampoco se determina un plazo para que la autoridad expropiante destine el bien para el cumplimiento del fin, para el que fue expropiado.

Antes de finalizar con la explicación de la legislación aplicable en este Estado, no omitimos señalar que la misma presenta grandes lagunas e inconsistencias jurídicas pues no considera la interposición de recurso alguno, en contra del decreto expropiatorio; así como también, es omisa en relación con la publicación del decreto en el Periódico Oficial del Estado, ni obliga al Ejecutivo a ordenar la inscripción de dicho instrumento, en el Registro Público de la Propiedad

del Estado, según lo pudimos apreciar en las legislaciones anteriores. Lo más favorable que se puede rescatar de esta legislación es que ninguna expropiación podrá llevarse a cabo si antes no se paga al afectado el 3% del valor del bien expropiado.

En el caso de Jalisco, las expropiaciones se efectúan de conformidad con lo que señala la Ley de Expropiación de Bienes Muebles e Inmuebles de Propiedad Privada. Así, como en las legislaciones anteriores, corresponde al Ejecutivo de la entidad federativa declarar la utilidad pública, ya sea de oficio o por iniciativa que le dirijan los Ayuntamientos o los particulares. El expediente deberá contener el proyecto de la obra, el señalamiento individualizado del bien que se pretende afectar, los datos de identificación de los dueños que pudieran resultar afectados, la motivación de la causa de utilidad pública y los dictámenes técnicos que el Ejecutivo considere pertinentes. Presentada la solicitud, el Ejecutivo estatal mandará notificar, de manera personal, al promovente de la expropiación y al afectado, para que comparezcan a una junta de avenencia. En caso de que los propietarios o poseedores no se presenten a la mencionada junta, o no fundamenten bien sus posiciones se resolverá, inmediatamente, sobre la declaración de expropiación del bien, misma que se mandará a publicar en el Periódico Oficial del Estado. Contra esta determinación del Ejecutivo no procede recurso administrativo alguno. Tratándose de controversias en cuanto al monto de la indemnización, el particular podrá recurrir a la instancia judicial para que sea esta autoridad la que determine lo que en derecho corresponda.

Para fijar el monto de la indemnización, se atiende al valor catastral que figure en las oficinas catastrales, incrementándolo en un 10 %. Cuando se trate de objetos, cuyo valor no se encuentre fijado en las oficinas rentísticas, se recurrirá a juicio pericial y determinación judicial. A diferencia de otras legislaciones, en esta, se contemplan dos supuestos. El primero de ellos se refiere a la indemnización que debe cubrirse con fondos públicos, en cuyo caso se librarán los ordenes de pago, o se mandará copia del expediente a la oficina de rentas que corresponda, para que sea ésta la que fije el valor del bien. En un segundo supuesto se encuentra la

indemnización que corre a cargo de fondos particulares, en la que el Ejecutivo mandará copia del expediente al catastro, para que sea este el que determine el monto de la compensación, que correrá a cargo del beneficiario, en los términos planteados en el propio decreto.

Finalmente, cuando los bienes expropiados no sean destinados al fin que originó el acto de privación dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación del decreto respectivo, el expropiado podrá promover la reversión del bien y solicitar la insubsistencia de la expropiación.

Por su parte, la legislación nayarita en materia de expropiación, atribuye al Gobernador del Estado la facultad de determinar la verificación de la causa de utilidad pública invocada por el solicitante de la expropiación y, en su caso, emitir la declaratoria de expropiación correspondiente. El procedimiento expropiatorio puede iniciarse de oficio o a petición de instituciones públicas o privadas. Recibida la solicitud, el Gobernador, emitirá auto de radicación y notificará a los posibles afectados sobre el inicio del procedimiento administrativo de expropiación para que, dentro del término de nueve días naturales, den contestación al escrito de solicitud de expropiación, oponiendo las excepciones que consideren pertinentes. Asimismo se cita a las partes para que comparezcan a una audiencia de avenencia, ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, para tratar de conciliar los intereses entre las partes. En caso de lograr un avenimiento, se procederá a la elaboración del convenio y se declarará sobreseído el juicio. Si no se consiguiera la conciliación, entonces se procederá al análisis de las pruebas y se requerirá a las partes para que presenten sus alegatos y conclusiones. Una vez que las partes hayan sido citadas para oír sentencia, en términos del último párrafo del artículo 19 de la Ley de Expropiación del Estado de Nayarit, el Ejecutivo procederá, en su caso, a emitir la resolución de expropiación, misma que se publicará en el Periódico Oficial del Estado, se mandará inscribir en el Registro Público de la Propiedad local, y se notificará personalmente al afectado. El decreto de expropiación causará estado una vez que trascurren diez días naturales, después de la notificación del decreto.

Según el contenido del artículo 20 de la Ley de Expropiación del Estado de Nayarit, *“Pasados cinco años después de dictada la resolución expropiatoria sin que la obra pública fuera emprendida o cinco años después de que hubiera sido suspendida, o cuando se desista de llevarse a cabo la obra, materia de expropiación el expropiado tendrá derecho a pedir la rescisión de la expropiación, devolviendo el precio recibido más el importe en su caso, de las mejoras necesarias útiles o voluntarias que en el predio hubiere de recibir el expropiado ...”*

Por lo que toca a la Ley de Expropiación de Tabasco, de la misma manera como ha sucedido en todas las legislaciones desarrolladas en este capítulo, corresponde al Ejecutivo del Estado ordenar la apertura del expediente administrativo, dictando auto de radicación en el que se expresará cuál es la causa de utilidad pública que dio origen a la petición de expropiación y si existe urgencia de ocupación del bien que se pretende afectar. En el cuerpo del expediente deberán constar los documentos e informes técnicos pertinentes; así como la constancia del valor fiscal, con que se ampare el cálculo inicial del monto de la indemnización que ha de pagarse al afectado. El auto de radicación se deberá notificar personalmente a los propietarios que pudieran resultar perjudicados, los cuales tendrán un término de cinco días hábiles para personarse en el procedimiento y ofrecer todas las pruebas y alegaciones que considere pertinentes. Las notificaciones subsecuentes se realizarán por lista y surtirán efectos a partir del día siguiente al de su publicación. Una vez que se hubiere dado contestación al escrito de solicitud de expropiación, entonces, procederá el Gobernador a emitir resolución, misma que se notificará a los expropiados para que puedan allanarse o inconformarse con respecto a dicha determinación, en un plazo de cinco días. La inconformidad expresa del afectado ocasionará que el decreto cause ejecutoria y que el Ejecutivo del Estado pueda demandar, ante el Juzgado de primera instancia del lugar donde se ubique el bien afectado, la orden judicial de ocupación, la fijación del importe de la indemnización y/o el otorgamiento de las escrituras necesarias para la traslación de dominio del bien.

Según observamos en la última parte del párrafo anterior, bajo este sistema expropiatorio, el recurso de impugnación en la vía judicial actúa de manera distinta a lo que previene nuestra Constitución Federal y a la forma en como funciona en el resto de las entidades federativas. Aquí, el recurso opera a favor de la autoridad expropiante y deja en un completo estado de indefensión al particular afectado, en virtud de que no contiene recurso alguno que pudiera hacer valer el expropiado, en contra de la resolución de expropiación. Por el contrario, la desobediencia o resistencia de los particulares a las órdenes de ejecución de obras, prestación de un servicio, explotación de un negocio o de desocupación del inmueble, será comunicada al Ministerio Público para la persecución de los delitos que pudieran originarse.

Según lo establecido en el artículo 28 del citado ordenamiento *“el precio a fijar como indemnización por la total expropiación de la cosa, será el que conste como valor fiscal de la certificación de los registros catastrales o fiscales. Este precio o valor no podrá ser aumentado ni disminuido, sino por consecuencia de la existencia probada de mejoras o deméritos posteriores a su declaración o fijación en aquellos registros. Tales aumentos o disminuciones de valor, son la materia sobre que deben dictaminar los peritos, fijándolos con precisión, teniendo en cuenta los materiales de construcción, estado de conservación, situación, precios corrientes comerciales y demás circunstancias que influyan en la fijación de precio”*. Asimismo, a diferencia de las legislaciones anteriores, en caso de que se tratare de bienes cuyo valor no figura en las oficinas catastrales, su valor se calculará tomando en consideración las reglas de la Ley General de Hacienda y las Leyes de Arrendamientos. Contra las resoluciones judiciales, no se tiene más recurso que el de responsabilidad y surten todos sus efectos por ministerio de ley.

El particular afectado tendrá derecho a ejercitar la reversión de los bienes, siempre que estos no se hayan dedicados al fin para el que fueron afectados, dentro de un término de tres años, previa devolución de la indemnización recibida. Esta acción se deberá ejercitar ante el juzgado que determinó la ocupación del

bien expropiado dentro del año siguiente a aquel en que feneció el término para la aplicación del bien a la causa de utilidad pública.

Además de lo anterior, cabe destacar que, según contempla el artículo 39 de la legislación en cita, *“Cuando depositado el precio de la indemnización en la Tesorería del Estado, a nombre y disposición del propietario, éste no la retirare en los dos años siguientes a la fecha de su constitución, quedará por ese sólo hecho, adjudicado al Estado, en concepto de aprovechamiento y entendiéndose afectado especialmente para aumento de la dotación de las partidas del Presupuesto, destinados al mejoramiento de talleres y escuelas a cargo del Estado”*.

No obstante que ya hemos citado los Estados cuyas legislaciones contemplan la garantía de previa audiencia, a continuación nos hemos permitido realizar un cuadro en el que se podrá contemplar el *status* actual de las legislaciones estatales, tomando en consideración los puntos primordiales que atañen a la expropiación, según lo preceptuado por el artículo 27 de nuestra Constitución Federal.

Estado	Causas de Utilidad Pública	Audiencia previa	Recurso de impugnación	Causas en las que la interposición del recurso no suspende la ejecución	Recurso de Reversión	Indemnización a valor comercial	Indemnización a valor catastral	Plazo para cubrir la indemnización que un sujeto distinto al Estado le corresponde pagar	
Federación y Distrito Federal *7	√	x	√	√	x	√	√	√	√
Aguascalientes	√	x	√	√	√	x	√	√	√
Baja California	√	x	√	√1	√	√	x	√	√
Baja California Sur	√	√	√	√	√	x	√	√	x
Campeche	√	√2	√	√	√	x	√	√	√

Estado	Causas de Utilidad Pública	Audiencia previa	Recurso de impugnación	Causas en las que la interposición del recurso no suspende la ejecución	Recurso de Reversión	Indemnización a valor comercial	Indemnización a valor catastral	Plazo para cubrir la indemnización que un sujeto distinto al Estado le corresponde pagar	
Coahuila	√	√	√	√	√	x	√	√	√
Colima	√	√	√	√	√	x	√	x	x
Chiapas	√	x	√	√	√	x	√3	√	x
Chihuahua	√	x	√	√	√	x	√	√	√
Durango	√	x	√	√	√	x	√	√	√
Guanajuato	√	x	√	√	√	x	√	√	√
Guerrero	√	x	√	√	√	x	√	√	√
Hidalgo	√	√	√	x	x	x	√	√	x
Jalisco	√	√	x	√	√	x	√	x	√
México	√	x	√	√1	√	√	x	x	√
Michoacán	√	√2	√	x	√	x	√	√	x
Morelos	√	x	√	√	√	x	√	√	x
Nayarit	√	√	x	x	√	x	√	x	x
Nuevo León	√	x	√	√	√	x	√	√	√
Oaxaca	√	x	√	√	√	x	√	√	√
Puebla	√	x	√	x	√	x	√4	√	x
Querétaro	√	x	√	x	√	√	x	√	x
Quintana Roo	√	x	√	√	√	x	√	√	√
San Luis Potosí	√	x	√	√	√	√4	√4	√	√
Sinaloa	√5	x	√	√	√	x	√	√	x
Sonora	√	x	√	√	√	x	√	√	√
Tabasco	√	√6	x	√	√	x	√	√	x
Tamaulipas	√	x	√	√	√	x	√3	√	√
Tlaxcala	√	x	√	√1	√	x	√4	x	√
Veracruz	√	x	√	√	√	x	√	√	x
Yucatán	√	x	√	x	√	x	√	√	√
Zacatecas	√	x	√	√	x	x	√	√	√

1 Siempre se procede de inmediato a su ejecución

2 Es potestativo, es decir, no es obligatorio

3 Se fija por una comisión intersecretarial de avalúos

4 El valor de la indemnización puede fijarse a través de convenio

5 Se encuentran a nivel Constitucional

6 No habrá audiencia previa en casos de urgencia

*7 La Federación y el DF se consideran como 1 entidad para efectos de este trabajo

Finalizaremos este tema, resaltando la importancia que tiene el consignar de manera adecuada la Garantía de Audiencia, satisfaciendo todas las formalidades del procedimiento, que dan seguridad jurídica al particular, pues no basta con que la ley consigne la observancia de un procedimiento previo, para considerar colmada dicha garantía, sino que debe observarse plenamente la igualdad jurídico-procesal entre las partes en el desarrollo del procedimiento administrativo de expropiación. Lo anterior es así pues, tal como sostiene el maestro Serrano Alberca, *“el procedimiento es, en sí mismo una garantía formal en cuanto debe regularse por ley. Al margen del procedimiento legal de expropiación no hay expropiación, hay vía de hecho”*²⁵⁴.

3. En el Tratado de Libre Comercio

A efecto de tener un panorama más amplio de la normativa aplicable en materia de expropiación, ahora nos ocuparemos por analizarla a la luz de lo establecido en el Tratado de Libre Comercio, que es uno de los instrumentos internacionales más importantes en materia mercantil. Éste, contiene reglas de optimización para el intercambio comercial entre los países signantes (Canadá, Estados Unidos y México), reactivando el flujo económico y dando mayor certeza y seguridad jurídica en relación con el respeto irrestricto de los derechos fundamentales de los inversionistas, principalmente, los relacionados con la propiedad privada²⁵⁵.

²⁵⁴SERRANO, José Manuel, *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*, Op. Cit., p.137.

²⁵⁵Cfr. SÁNCHEZ Guevara Sergio, *Algunas Consideraciones sobre los efectos del Tratado de Libre Comercio*, Departamento de Administración de la UAM-A, página www.azc.uam.mx/publicaciones/gestión/num3/doc05.htm, consultada el 19/09/07 a las 17:00 hrs.

Así pues, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte²⁵⁶ (TLC), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993, establece en su artículo 1110 (1), lo siguiente:

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

a. por causa de utilidad pública;

b. sobre bases no discriminatorias;

c. con apego al principio de legalidad y al Artículo 1105(1); y

d. mediante indemnización conforme a los párrafos 2 a 6”.

Hasta este punto, podemos observar que el mecanismo para llevar a cabo la expropiación de bienes particulares, atiende a lo preceptuado en el párrafo segundo del artículo 27 de nuestra Constitución política, salvo que adicionalmente prevé cuestiones relacionadas a la aplicación de normas y principios de derecho internacional, con el propósito de garantizar una efectiva protección de las inversiones extranjeras que se encuentren dentro de los territorios de cada uno de los países miembros. Cabe anotar que, ésta última cuestión conlleva al incumplimiento de nuestro máximo ordenamiento pues, al establecer dicho acuerdo en su artículo 1105 la aplicación de los principios de derecho internacional en favor de los inversionistas extranjeros, se pierde toda coherencia con el contenido de nuestra Carta fundamental, que pugna por una observancia igualitaria de las garantías individuales en ella consignadas, sin distingo alguno por cuestiones de nacionalidad, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, etcétera²⁵⁷.

²⁵⁶ El nombre original de este acuerdo es *“North American Free Trade Agreement”* (NAFTA) y establece la supresión gradual de los aranceles y barreras comerciales a la inversión internacional, fomentando el libre comercio y la protección de los derechos de propiedad intelectual. Sobre este punto, véase la enciclopedia Microsoft encarta online 2007, consultable en la página <http://es.encarta.msn.com>.

²⁵⁷ Cfr. PEÑALOZA, Andrés, “Plenos derechos y nulas obligaciones para el inversionista extranjero”, en coordinación con ARROYO PICARD, Alberto, et. al., *Derechos Humanos y Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea*, ALAMPYME y ANIT, México, 2000, pp. 49 y 52.

Por cuanto a la indemnización, el mismo artículo 1110, en su numeral 2, determina lo siguiente:

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

De lo anterior, conviene destacar dos puntos medulares que contravienen lo que preceptúan los artículos 1 y 13 de nuestra Constitución Federal, y que colocan en un completo estado de desigualdad a nuestros conacionales.

Primero, encontramos implícitamente, el hecho de que tanto para norteamericanos y canadienses se consagra el derecho a la Garantía de Audiencia previa, pues al señalar que *“...la intención de expropiar se conoció con antelación a la fecha de la expropiación”*, se da un reconocimiento indirecto de dicha garantía por parte del Estado mexicano, en favor de los extranjeros. Esto, no sucedía cuando se trataba de bienes de mexicanos pues, hasta agosto de 2006, únicamente se les notificaba el decreto de expropiación sin mayor oportunidad para intervenir en el procedimiento expropiatorio, pues jamás se les daba a conocer el inicio de dicha instancia.

En segundo lugar, se evidencian las notables inequidades existentes en materia indemnizatoria pues, del numeral anteriormente transcrito [1110 (2)], observamos que, para la asignación del monto de la indemnización que se debe otorgar al expropiado como compensación por la pérdida de los bienes de su

propiedad, México deberá convenir con los extranjeros el valor de los bienes expropiados, debiendo otorgarles en todo momento el precio comercial de los bienes afectados. Esto, no sucede cuando se trata de bienes de mexicanos puesto que, tratándose de la determinación del monto de la indemnización, se estará a lo dispuesto en el párrafo segundo, fracción VI del artículo 27 constitucional, sin posibilidad de un previo acuerdo entre expropiante y expropiado. Esto se agrava tratándose de bienes inmuebles²⁵⁸, pues se les fijará como monto de la indemnización no el valor comercial sino el catastral que figure en las oficinas rentísticas, pudiendo recurrir a las respectivas instancias judiciales, con posterioridad a la emisión del decreto expropiatorio, para impugnar los aspectos relativos a la determinación del monto de la indemnización, considerando las mejoras o deterioros que pudieran afectar el valor del bien²⁵⁹.

De lo antes expuesto, se puede apreciar que, tratándose de bienes de los extranjeros, y en caso de no llegar a ningún acuerdo, el conflicto se someterá a los procedimientos conciliatorios de arbitraje, o ante los paneles para resolver sus problemáticas, según lo contenido en el capítulo XX del TLC²⁶⁰. Así, mientras no haya consenso respecto de la indemnización que se deberá otorgar a los extranjeros, no habrá expropiación. Esto, a nuestro juicio, y en palabras del maestro Andrés Peñaloza, *"es un hecho muy grave, pues concede al inversionista extranjero un régimen preferente, lo sustrae de la jurisdicción nacional para resolver controversias con México y, sin establecer las obligaciones de someterse a los procedimientos jurídicos nacionales"*²⁶¹, contraviniendo lo preceptuado en el artículo 133 de nuestro ordenamiento constitucional.

²⁵⁸ Decimos que sólo tratándose de bienes inmuebles se atiende al valor catastral para la fijación del monto indemnizatorio dado que el artículo 10 de nuestra actual Ley de Expropiación establece que para el caso de los muebles, el precio que se fijará como indemnización es el equivalente al valor comercial de dichos bienes.

²⁵⁹ Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Garantía de Audiencia en Materia de Expropiación*, Serie debates pleno No 13, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, p. 66.

²⁶⁰ Cfr. *Ibidem.*, p. 69.

²⁶¹ PEÑALOZA, Andrés, "Plenos derechos y nulas obligaciones para el inversionista extranjero", en coordinación con ARROYO PICARD, Alberto, et. al., *Derechos Humanos y Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea*, Op. Cit., p. 49.

Por otra parte, el numeral 3 del mismo artículo 1110 del TLC, contiene otra disposición que coloca en un plano de desigualdad a nuestros conacionales pues, mientras en dicho numeral se establece que el pago de la indemnización se hará sin demora y será completamente liquidable, el artículo 20 de nuestra Ley de Expropiación vigente, establece que el pago de la indemnización se hará dentro del plazo de un año. Esta situación, sirve de evidencia para demostrar que, tratándose de nuestros nacionales, el pago de la indemnización pierde toda la prontitud que sí se da para el caso de los extranjeros, puesto que dicho plazo permite que el pago de la indemnización se realice de manera simultánea o posterior a la declaratoria de expropiación, según se desprende de la jurisprudencia publicada en el Apéndice de 1988, Segunda Parte, Volumen II, página 1388, con el rubro: "EXPROPIACIÓN, INDEMNIZACIÓN EN CASO DE".

Asimismo, siguiendo a Andrés Peñaloza, respecto de las indemnizaciones a los inversionistas extranjeros, los mexicanos tienen una enorme desigualdad pues, mientras para aquellos el avalúo incluye el capital invertido, el valor de reemplazo, la plusvalía, los ingresos corrientes, el prestigio y la clientela (*goodwill*), para éstos sólo incluye el valor real del catastro o, en su caso, el de mercado, sin considerar los demás elementos que sí se contemplan para el caso de los extranjeros²⁶². Además, mientras que el TLC señala que la indemnización debe darse sin demora o, en caso contrario, se devengarán intereses hasta la fecha de pago, en ninguna parte de nuestra actual Ley de Expropiación se señala que, ante la demora del pago de la indemnización, se generarán intereses²⁶³.

Lo anteriormente desarrollado, no sólo a nuestro juicio, sino también en perspectiva de los ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel y Gudiño Pelayo, resulta muy grave puesto que *“colocamos en gran desventaja a nuestros conacionales, es decir, propiciamos un trato inequitativo y desigualitario”*²⁶⁴, además de que, bajo la óptica del artículo 133 de nuestra Carta fundamental, los

²⁶² Cfr. *Ibidem*. p. 48.

²⁶³ Cfr. *Idem*

²⁶⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Garantía de Audiencia en Materia de Expropiación*, Op. Cit., p. 66.

acuerdos y tratados internacionales que no sean acordes con el texto de nuestra Constitución federal, son nulos de pleno derecho²⁶⁵. Por lo anterior, “*un tratado internacional que otorga un derecho a un extranjero y no a un nacional en el mismo supuesto jurídico, es inconstitucional*”²⁶⁶ pues, “*en materia de expropiación, se estaría otorgando un fuero a los extranjeros*”²⁶⁷ que propicia que los mexicanos tengamos menos derechos que aquellos.

²⁶⁵ Cfr. ARROYO Picard, Alberto, Op. Cit., p. 49.

²⁶⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Garantía de Audiencia en Materia de Expropiación*, Op. Cit., p. 66.

²⁶⁷ *Ibidem*. p.169.

CAPÍTULO III: LOS DERECHOS DE LOS INDIVIDUOS EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

El respeto irrestricto a los derechos fundamentales del hombre, constituye la piedra angular del Estado de Derecho²⁶⁸ y sirve como un mecanismo de control de la actuación de la autoridad, evitando la vulnerabilidad de la seguridad jurídica del particular.

Así pues, con estricto apego a la interpretación del texto de nuestra norma fundamental, todo cuanto tenga que ver con la limitación o restricción a cualquiera de las garantías constitucionales de los individuos, tendrá que sujetarse a los procedimientos establecidos en la misma. Ello, imposibilita que las autoridades puedan actuar de manera arbitraria e ilegal, excediendo el marco de sus atribuciones y facultades. De esta forma, toda autoridad administrativa, jurisdiccional o incluso legislativa, sólo tiene permitido hacer aquello a lo que la propia ley la faculta, bajo los términos y con las formalidades que la Constitución y los ordenamientos secundarios prevén.

Por otro lado, y no obstante que existen diversos ordenamientos que no consignan expresamente estos derechos subjetivos en favor del particular (como sucede en el caso de la Ley de Expropiación vigente), no es justificable el hecho

²⁶⁸El Estado de Derecho implica *“una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas pre-establecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional”*. Asimismo, se dice que éste implica, entre otras cosas, a) Imperio de la Ley, b) División de poderes, d) Legalidad de la Administración, y d) Derechos y libertades fundamentales. A mayor abundamiento, véase BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 162, y DÍAZ, Elías, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Taurus, Madrid, 1998, pp. 44 y ss.

de que se emitan actos autoritarios que tengan por efecto la privación al derecho de propiedad, sin que previamente se hayan respetado las formalidades esenciales del procedimiento, a que se refiere el artículo 14 de nuestra Carta Magna, pues basta con que este ordenamiento de rango superior prevea dichos cánones, para que la autoridad los observe escrupulosamente durante su actuación.

De esta forma, la observancia previa de los requisitos constitucionales para la emisión de actos de privación o molestia, nos lleva a una efectiva concordia entre los fines del Estado y los derechos individuales. En efecto, cuando las autoridades emiten actos apegados a las disposiciones constitucionales, no sólo están produciendo actos jurídica y físicamente posibles, sino que también dotan su actuar de una plena validez y eficacia, al tiempo que consolidan el Estado de Derecho.

Así, la observancia de los derechos de los gobernados en el desarrollo del procedimiento expropiatorio resulta de particular relevancia, en virtud de que los mismos sirven como un parámetro de actuación de las autoridades en beneficio de los afectados con los actos de autoridad.

a) Derechos Fundamentales y Expropiación

A lo largo de la historia, diversas han sido las expresiones que se han dado a aquello que conocemos como derechos fundamentales, siendo dable llamarles derechos naturales, derechos públicos subjetivos, libertades públicas, derechos morales, derechos individuales, derechos del hombre, derechos del ciudadano, garantías individuales, y derechos humanos²⁶⁹. Dicha terminología, tiene su origen común en el mundo moderno, pues es en esta época en que surge la visión

²⁶⁹Cfr. PECES-BARBA, Gregorio, *Derecho y Derechos Fundamentales*, Op. Cit., p. 22 y TERRAZAS, Carlos, *Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México*, Op. Cit., p. 53.

jurídica individualista y antropocéntrica. En la actualidad, atendiendo a cuestiones de cultura jurídica y política, en los regímenes democráticos actuales, la referencia al término de “Derechos Humanos”²⁷⁰, es la más usada por los estudiosos de las ciencias sociales, del Estado y del Derecho. Así, entre las definiciones más destacables, tenemos las siguientes.

El jurista Alfonso Noriega, desde una perspectiva más *iusnaturalista*, dice que las garantías individuales “*son derechos naturales inherentes a la persona humana,...* [mismos] *que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social*”²⁷¹.

Gallego Anabitarte²⁷², afirmaba que los derechos del hombre provenían de la naturaleza y, por lo mismo, eran de carácter universal, inalienable e imprescriptible. Asimismo, y no obstante esta concepción *iusnaturalista* de los derechos del hombre, éste distinguido jurista decía que era preciso que tales derechos, como derechos públicos subjetivos, se encontrarán consignados en la Constitución a efecto de que sirvieran como mecanismos de autolimitación del Estado, evitando que la acción de este ente político fuera arbitraria y opresora²⁷³. Sobre este mismo punto, abunda el maestro Vicente Peniche López, afirmando que los derechos del hombre implican para el Estado una función abstencionista en el ejercicio de su poder, pues dicha entidad debe soslayar toda posibilidad de

²⁷⁰ La mayoría de los doctrinarios prefieren este término pues, según se puede apreciar en las obras de Terrazas y Peces-Barba, estos cánones “constituye un todo indisoluble, interdependiente y complementario, en el sentido de que sin el goce efectivo de unos, es difícil la realización de otros. ... todos ellos tiene como objeto común la salvaguarda de la vida y de las condiciones materiales de la existencia del hombre, así como la preservación de los valores humanos esenciales. ... Su reivindicación y protección sólo puede lograrse por la vía judicial...”. Sobre este punto, véase TERRAZAS, Carlos, *Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México*, Op. Cit., pp. 70 y 71, y PECES-BÁRBA, Gregorio, *Derecho y Derechos Fundamentales*, Op. Cit., p. 21.

²⁷¹ NORIEGA, Alfonso, *La Naturaleza Jurídica de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917*, Coordinación de Humanidades de la UNAM, México, 1967, p. 111.

²⁷² GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, *Derechos Fundamentales y Garantías Institucionales. Análisis Doctrinal y Jurisprudencial*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 81-92.

²⁷³ Cfr. TERRAZAS, Carlos, *Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México*, Op. Cit., pp. 54 y 55.

perturbación en su libre ejercicio, siendo su única limitante, el derecho que asiste a los demás hombres²⁷⁴.

Bajo otra óptica, afirma el maestro Emilio O. Rabasa, que no existen derechos naturales, anteriores a la creación del Estado, sino que son las prerrogativas que se conceden por el orden constitucional a favor del gobernado, siendo una limitación con respecto al ejercicio abusivo del poder público²⁷⁵.

Por su parte, el maestro Gregorio Peces-Barba, sostiene que el término correcto para denominar a los derechos del hombre es “derechos fundamentales”, y dice que esta denominación abarca los presupuestos éticos y los componentes jurídicos. Manifiesta, que los derechos fundamentales constituyen el elemento *sine qua non* del sistema jurídico, que sirve para garantizar al gobernado el desarrollo de sus potencialidades legales básicas, frente a la actuación del Estado. Fungen como un vínculo entre la sociedad civil y el Estado y sus autoridades. Así, también afirma que la positivización de los derechos fundamentales, crea pretensiones jurídicas individuales con correlativos deberes generales, soslayando con ello las posibles interferencias o invasiones a la esfera jurídica de los gobernados por parte de la autoridad. Garantizan “*el libre desarrollo de la personalidad*”²⁷⁶.

Fix Zamudio distingue dos clases de garantías: por un lado, encontramos las llamadas “*fundamentales*”, que son aquellas que se encuentran consignadas dentro de los primeros 28 artículos de nuestra Constitución Federal, estas a su vez se dividen en garantías individuales, sociales e institucionales o de “justicia”; y, por otro lado, se pueden distinguir las denominadas “*Garantías Constitucionales*”, las cuales se encuentran integradas por normas de carácter procesal, represivo y reparador, colocando a guisa de ejemplo los supuestos previstos para la interposición del amparo (artículos 103 y 107 de la Constitución), el desafuero (artículo 111 de nuestro ordenamiento constitucional), y la resolución de

²⁷⁴ Cfr. Idem.

²⁷⁵ Cfr. RABASA, Emilio, *El juicio Constitucional*, Librería de la Viuda de Ch. Bouret, México, 1919, p. 223.

²⁷⁶ Cfr. PECES-BARBA, Gregorio, *Derecho y Derechos Fundamentales*, Op., Cit., pp.36, 37, 425 y 426.

controversias entre la Federación y los Estados, o los municipios entre sí (artículo 105 de nuestra Carta Magna)²⁷⁷.

Finalmente, desde una perspectiva de supra a subordinación²⁷⁸, el maestro Burgoa dice que los derechos del hombre (derechos fundamentales), son las prerrogativas jurídicas del ser humano que se encuentran positivizadas en favor de los individuos a efecto de optimizar su capacidad jurídica frente a la actuación del Estado y de sus autoridades²⁷⁹, sirviendo como una autolimitación de la actividad estatal y de las autoridades estatales. El citado autor, afirma que los derechos fundamentales del hombre se encuentran constituidos por la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica y la propiedad²⁸⁰. Asimismo, dice que no debe confundirse la garantía individual, o derecho del gobernado, con los derechos del hombre, pues manifiesta que las garantías individuales *“son los medios sustantivos constitucionales para asegurar los derechos del hombre..., fueron establecidas para tutelar los derechos o la esfera jurídica en general del individuo frente a los actos del poder público”*²⁸¹, mientras que los derechos del hombre constituyen el objeto o bien jurídico tutelado por la garantía individual.

De lo anterior, entendemos por derechos fundamentales, al conjunto de derechos mínimos que el ordenamiento constitucional prevé en favor del particular, y que el Estado está obligado a respetar y proteger a través de los mecanismos ideados por la propia Constitución. Es por ello, que no sólo podemos hablar de los derechos fundamentales como aquellos cánones básicos en beneficio del particular, sino que para hacer efectiva su observancia y obligatoriedad frente a los actos autoritarios, se deberá contar, además, con ciertos medios de protección constitucional a favor de los gobernados, que sirvan

²⁷⁷ Cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor, *Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1964, p. 58.

²⁷⁸ Dice el maestro Burgoa: *“La relación jurídica de supra a subordinación en que se manifiesta la garantía individual consta de dos sujetos, a saber, el activo o gobernado y el pasivo, constituido por el Estado y sus órganos de autoridad”*. Sobre el particular, véase BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p.168.

²⁷⁹ Cfr. Ibidem., pp. 153 y ss.

²⁸⁰ Cfr. Ibidem., pp. 178 y 179. El maestro PECES-BARBA dice que los derechos individuales, los derechos de participación política, las garantías procesales y el derecho de propiedad, constituyen la primera generación de los derechos humanos. A mayor abundamiento, véase *Derecho y Derechos Fundamentales*, pp. 26 y ss.

²⁸¹ BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., pp.165 y 167.

para hacer efectiva la observancia de la ley²⁸². Así, para garantizar una protección efectiva de los derechos fundamentales, nuestro sistema jurídico consagra las llamadas “garantías individuales”, que constituyen una exigencia imperativa para las autoridades, en el sentido de que se garantice el desarrollo de la personalidad humana, dentro de un sistema jurídico determinado. Así pues, en materia de expropiación, el canon fundamental de la propiedad privada, que nuestra Constitución consigna en el artículo 27, debe ser efectivamente custodiado por los mecanismos establecidos en los artículos 14 y 16 de la norma fundamental.

Lo anterior, resulta aplicable en razón de que las garantías del gobernado, son los derechos públicos subjetivos²⁸³ en virtud de los cuales se logra el equilibrio de las relaciones entabladas entre el gobernado y cualquier autoridad estatal de modo directo e inmediato, sirviendo de freno al ejercicio arbitrario de las facultades conferidas a la autoridad.

Por otro lado, y sin soslayar el interés público que persigue toda expropiación, no hay que olvidar que los derechos individuales y los sociales se encuentran bajo el mismo rango protector de la ley, sin tener primacía jerárquica uno por encima del otro. De ahí, que no por el solo hecho de que las expropiaciones se realicen en atención a una necesidad colectiva, se debe desatender la existencia de un derecho individual custodiado por nuestra Norma Fundamental.

b) Derechos de Seguridad Jurídica

Dentro de todo orden normativo, resulta particularmente relevante la consignación de preceptos que garanticen la seguridad jurídica del gobernado. Dichos preceptos, al servir de parámetro para la legalidad y validez jurídica en la

²⁸² Cfr. FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y Garantías*, Trotta, Madrid, 1999, 45 y ss.

²⁸³ Por derechos subjetivos públicos se entiende a todos aquellos cánones mínimos de que goza el gobernado y que se hacen efectivos a través de las garantías individuales. Sobre este punto, véase BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 165.

emisión de los actos de autoridad que afectan a los particulares, dotan al sistema jurídico de una plena eficacia. Lo anterior, en virtud de que, por un lado, se consignan obligaciones para la autoridad, por cuanto a las normas mínimas constitucionales que se deben tomar en consideración para la autolimitación de sus facultades discrecionales y, por otro lado, se consigna, en favor de los individuos, cierto catálogo de derechos mínimos que deberán ser respetados por los gobernantes, durante su actuación²⁸⁴.

La seguridad jurídica, según veremos en el siguiente epígrafe, permite al sujeto activo (titular de la garantía consignada en nuestro ordenamiento constitucional) exigir a la autoridad el estricto acatamiento de su actuar a los requisitos de legalidad y validez consignados en la Constitución, que garantizan el respeto de sus más *“caros derechos y más preciados intereses”*²⁸⁵.

Así, en materia expropiatoria, no debe restringirse este derecho bajo una errónea argumentación de seguir el procedimiento que, estrictamente, señala la Ley de Expropiación que, a nuestra consideración, resulta impreciso e inconsistente, por las razones expuestas en el capítulo anterior. No debe pensarse que, aun cuando exista disposición expresa sobre la materia que obligue a la autoridad a una conducta particularmente determinada, por ello se deben dejar de observar los requisitos de plena validez y eficacia jurídica que señala nuestra Carta Magna. Esto último, se robustece con el criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “ACTOS ADMINISTRATIVOS, INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS. NO ES NECESARIO RECLAMAR LA LEY, CUANDO ÉSTA ES OMISA CON RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES CONSAGRADAS POR EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL”, que a la letra dice lo siguiente.

²⁸⁴ ADAME GODDARD, J., “Seguridad Jurídica”, en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, Porrúa-UNAM, México, 1998, pp. 2885-2886.

²⁸⁵ BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 524.

“Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable y, además, a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, de tal suerte que aunque la ley del acto no establezca, en manera alguna, requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. En estas condiciones, no es siempre indispensable para el quejoso atacar la inconstitucionalidad de la ley respectiva, puesto que para alcanzar el otorgamiento del amparo, basta que el mismo agraviado demuestre la contradicción entre el acto combatido y la Carta Fundamental²⁸⁶”.

1. Concepto y Alcances de la Seguridad Jurídica

Atendiendo al criterio del maestro Burgoa, por seguridad jurídica se entiende al *“conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summum de sus derechos subjetivos”²⁸⁷*. Bajo este esquema, la seguridad jurídica, implica todo un conjunto de derechos subjetivos públicos que se encuentran positivizados en una norma de rango constitucional, que los hace exigibles y oponibles al actuar de las autoridades, quienes en todo momento deben observarlos y respetarlos²⁸⁸.

De esta manera, nuestro máximo expositor del Amparo, personifica a la seguridad jurídica como la fuente misma del Estado de Derecho. Afirma que a través de ella se logra un estado de concurrencia y bienestar entre *“el orden*

²⁸⁶ Este criterio se encuentra visible en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación de 1985, Parte III, Página 579, número 338.

²⁸⁷ BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 504.

²⁸⁸ Cfr. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Filosofía del derecho*, Porrúa, México, 1994, pp. 479-481.

jurídico”, que resulta aplicable al actuar y prerrogativas de los gobernados, y la “*función gubernativa*”, que regula la actuación del Estado y sus autoridades²⁸⁹.

De lo anterior, se deduce que los alcances de la seguridad jurídica no se circunscriben a la sola protección de determinados bienes jurídicos, como sucede con cada una de las garantías individuales en lo particular, sino que implica todo un esquema totalizador entre las prerrogativas de los particulares, y las funciones y facultades del Estado y sus autoridades, vistos desde el campo de las relaciones de supra a subordinación.

En este orden de ideas podemos decir que, en materia de expropiaciones, la concreción de la seguridad jurídica resulta viable mediante la emisión de actos que se encuentren apegados a las disposiciones jurídicas constitucionales y a aquellas otras que regulan la materia en lo particular. Cabe señalar que la Constitución, es el instrumento normativo que sirve como parámetro de la actuación de las autoridades gubernamentales, pues delimita el campo de actuación de dichos entes al respeto y preservación de las garantías individuales de los particulares.

Atendiendo a lo anterior, para garantizar la validez de la emisión de un acto expropiatorio, el Estado debe colmar previamente los requisitos constitucionales necesarios para la privación del derecho de propiedad; es decir, no sólo se busca que la autoridad se abstenga de vulnerar ciertos derechos o intereses particulares, sino que además se le exige el cumplimiento puntual de determinados requisitos (entre los que encontramos a las formalidades esenciales del procedimiento) para que el acto de privación surta todos sus efectos legales.

²⁸⁹ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 505.

Garantía de Audiencia (Artículo 14 Constitucional)

El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implica cuatro garantías fundamentales, a saber:

- a) Irretroactividad de la ley;
- b) Audiencia, o debido proceso legal;
- c) Legalidad en materia judicial penal, y
- d) Legalidad, en materia judicial civil y judicial administrativa²⁹⁰.

No es nuestra intención desarrollar todas las garantías que implica este precepto constitucional, pues invadiríamos esferas ajenas al objeto de estudio que nos ocupa. Así, en una estricta limitación a la Garantía de Audiencia, y atendiendo a que ésta forma parte de la estructura de los derechos subjetivos públicos de los que dispone el gobernado para garantizar su seguridad jurídica con respecto a los actos del Estado y sus autoridades, en el siguiente inciso hemos de explicar sus alcances por cuanto a los bienes jurídicos que tutela, y el contenido de las garantías de seguridad jurídica que implica el otorgamiento de la misma.

Por ahora, sólo bástenos decir que los derechos sustantivos o bienes jurídicos que tutela son: la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos del gobernado. Por lo que respecta a las garantías de seguridad jurídica que importa el cumplimiento puntual de la Audiencia, encontramos la necesidad de la existencia de un juicio previo a la emisión del acto de privación sobre cualquiera de los bienes jurídicos tutelados; que dicho juicio se lleve a cabo ante los tribunales previamente establecidos; que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento; y que la resolución que se emita se ajuste a la normatividad vigente.

²⁹⁰ Cfr. idem.

Garantía de Legalidad (Artículo 16 Constitucional)

La garantía de legalidad, es uno de los mecanismos jurídicos más importantes que proporcionan protección al particular frente a los actos del Estado, se encuentra consignada en el primer párrafo del artículo 16 de nuestra Carta Fundamental, y a la letra reza lo siguiente.

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal de procedimiento”.

Según se desprende del precepto expuesto con anterioridad, entre los elementos de la garantía de legalidad, primeramente encontramos la existencia de un acto de molestia, es decir, que esta garantía constitucional puede ser accionada por el simple hecho de que exista un acto autoritario que perturbe o restrinja, y no necesariamente prive, el goce y ejercicio de los derechos sustantivos que el propio precepto consigna en favor de los gobernados²⁹¹.

Por otro lado, también se vislumbra lo relativo al mandamiento escrito que, aun cuando se trata de un requisito de mera forma, reviste al acto autoritario de cierta seguridad y eficacia jurídica en beneficio del particular. Por una parte, permite que el afectado se haga sabedor de los actos de molestia sobre su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, dándole con ello la oportunidad de defensa y, por otro lado, sirve como un mecanismo de actuación mínima de la autoridad, en virtud de que ésta no podrá ejecutar actos distintos a aquellos que se encuentren jurídicamente justificados en el mandamiento emitido²⁹².

²⁹¹ Cfr. IZQUIERDO MUCIÑO, Martha E, *Garantías Individuales*, Oxford University, México, 2001, pp. 98-120.

²⁹² Cfr. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., pp. 608 y ss.

Así pues, el que el acto conste por escrito, permite que el particular se entere de los fundamentos y motivos legales que dieron origen a la emisión del acto de privación o de molestia sobre cualesquiera de los bienes jurídicamente tutelados por este mismo precepto²⁹³. *“Si el acto administrativo no constara por escrito no habría posibilidad de determinación de que este se ha ajustado a derecho, ni constancia alguna de la validez de la actuación de la autoridad, ni razonamiento del porqué la modificación e imposición de la situación jurídica individual y concreta que se crea es legalmente procedente”*²⁹⁴.

En lo que respecta al supuesto de que el acto debe ser emitido por autoridad competente²⁹⁵, se debe anotar que, para que éste sea jurídicamente válido y procedente, el mismo tiene que ser pronunciado por aquella autoridad que cuente con las atribuciones y facultades necesarias para emitirlo y/o ejecutarlo, según se lo atribuya expresamente la Constitución y la ley en que fundamente su actuación. Este elemento resulta relevante, en virtud de que toda autoridad sólo se encuentra facultada para hacer aquello que la propia ley le permite. Aunado a esta competencia, para que el acto surta todos sus efectos jurídicos, no debe soslayarse la importancia que reviste el hecho de que el acto de privación o molestia cuente con la firma autógrafa de aquel funcionario que expidió el acto²⁹⁶, de tal forma que el particular cuente con los elementos necesarios para determinar qué autoridad es la responsable de la emisión y/o, en su caso, ejecución del acto que le causa agravio.

Asimismo, encontramos implícitos en esta garantía, los requisitos *sine qua non* de la fundamentación y la motivación. La fundamentación de

²⁹³ Cfr. Ibidem. p. 612.

²⁹⁴ SÁNCHEZ, Alberto, *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Recursos Administrativos, juicio de Nulidad y Amparo*, Op. Cit. p. 66.

²⁹⁵ Cabe destacar que la competencia de una autoridad, se determina de conformidad con dos aspectos fundamentales. El primero de ellos, consiste en las facultades constitucionales que nuestro máximo ordenamiento confiere a cada uno de los Poderes de la Unión. El segundo de los aspectos, es el relativo a la competencia ordinaria o jurisdiccional que se atribuye a cada una de las autoridades, atendiendo a los criterios de territorio, materia, grado o cuantía, que expresamente se determinan en los ordenamientos secundarios, aplicables a cada caso en concreto.

²⁹⁶ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., pp. 608 y 612.

un acto, consiste en que, además de que dicha actuación se debe encontrar expresamente prevista en la ley, el órgano que ordene o ejecute el acto tiene que contar con las facultades expresamente conferidas para ello, debiendo expresar por escrito los preceptos jurídicos en que funde su actuación²⁹⁷. De esta forma, la fundamentación implica la aplicación precisa del precepto legal al caso en concreto, soslayando con ello toda posibilidad de una actuación arbitraria o caprichosa por parte de la autoridad²⁹⁸. Lo anterior, sin perjuicio de que el ente estatal pueda actuar subjetivamente en ejercicio de la facultad discrecional que los propios ordenamientos le confieren, siempre que su actuar se apegue a los principios de razonabilidad y urgencia que el interés público persigue²⁹⁹.

La motivación, precisa *“que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley³⁰⁰”*. Es decir, la motivación requiere que la autoridad exactora observe una estricta adecuación entre las circunstancias que dieron origen al acto de privación o de molestia y la hipótesis prevista en el ordenamiento jurídico que se aplica, debiendo aducir las circunstancias particulares, los motivos fundamentales y las causas inmediatas, que justifiquen la aplicación de la ley (general, abstracta e impersonal) al caso particular³⁰¹. Implica un razonamiento por parte de la autoridad, con respecto a los motivos por los que una conducta particular encuadra en la hipótesis de ley, para que el acto autoritario surta todos sus efectos³⁰².

²⁹⁷ Cfr. Ibidem, pp.602 y ss.

²⁹⁸ Dice nuestra Suprema Corte en su tesis jurisprudencial número 48, visible a página 43 de la Gaceta del Semanario judicial de la Federación, Número 64, abril de 1993, que: *“En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a) Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado ... y que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b) los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado”*.

²⁹⁹ Cfr. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Op. Cit., pp. 229-254.

³⁰⁰ BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 604.

³⁰¹ Cfr. Ibidem. pp. 604 y 605.

³⁰² Cfr. SÁNCHEZ, Alberto, *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo*, Op. Cit., p. 69.

De esta forma, la verificación de los requisitos explicados con antelación, resultan de vital importancia en virtud de que con ello se evita la emisión de actos que se encuentren fuera del marco de la ley o que *per se* resulten inexactos e inaplicables para el caso determinado. Así, considerando que la fundamentación y la motivación son los ejes primordiales de esta garantía, para que un acto autoritario no contravenga los principios previstos en nuestra Carta Magna, debe tener como base la existencia de una hipótesis normativa que ordene tal actuación, evitando con ello una posible violación a la garantía de legalidad, en perjuicio de los particulares.

Para finalizar, y atendiendo a lo anterior, hemos de decir que la garantía de legalidad, por sí misma, consagra un régimen proteccionista de todo el sistema jurídico mexicano, pues este principio constitucional ampara el respeto irrestricto de los supuestos previstos en todos los ordenamientos jurídicos que integran el sistema de derecho objetivo; vela por la protección de los derechos previstos no sólo en la Constitución, sino también en los demás ordenamientos secundarios³⁰³.

Por lo que respecta a las expropiaciones, para la observancia efectiva de esta garantía, se necesita la sujeción del actuar de la autoridad administrativa a la existencia de una causa de utilidad pública prevista en la ley, emanada del Constituyente, con la obligación de fundar y motivar su actuación. Esta garantía, sirve como una condicionante del acto de privación que se pretende ejecutar sobre los bienes y/o posesiones del particular. Dicha condicionante, implica una restricción para que la autoridad ajuste sus actos a aquello a lo que la propia ley la faculta, sin exceder los parámetros consignados en el precepto normativo que se pretende aplicar.

De esta manera, siempre que la autoridad administrativa emita un decreto expropiatorio que no se encuentre acorde con las formalidades de ley; fuere pronunciado por una autoridad distinta al titular del Poder Ejecutivo; o porque

³⁰³ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 601.

dicho decreto no presente una debida motivación y fundamentación de las causas de utilidad pública alegadas, se estará en presencia de un acto expropiatorio ilegal y contraventor de nuestra Constitución Federal, y más aun, si se trata de actos emanados de un mero capricho autoritario que se dio fuera de un procedimiento legalmente estatuido para emitirlos.

c) Derecho al Debido Proceso Legal o Garantía de Audiencia

Si bien es cierto que, atendiendo a las disposiciones de nuestra Ley de Expropiación vigente, no se contempla la institución formal de un procedimiento en el que se otorgue al particular afectado la oportunidad de ser oído y vencido dentro del mismo, también lo es que no existe disposición alguna que señale la inobservancia o inaplicabilidad de la Garantía de Audiencia previa en esta materia, máxime que se trata de actos que implican la privación del derecho de propiedad. De esta forma, al encuadrar la expropiación dentro de lo preceptuado en el artículo 14 constitucional, se deberán observar los requisitos consignados en dicho numeral, otorgando al particular afectado dicha garantía, previo a la emisión del acto de privación.

De lo anterior, la Garantía de Audiencia previa en materia de expropiación, resulta de vital importancia en virtud de que la emisión de este decreto supone la ejecución de actos que, aun cuando se determinara con posterioridad la inconstitucionalidad de su emisión, suponen una imposible reparación al particular afectado, sobre todo si las causas que dieron origen a la misma implican una transformación de los bienes. De observarse la Garantía de Audiencia con posterioridad a la emisión del decreto expropiatorio, se estaría haciendo nugatorio el goce efectivo no sólo de esta garantía de carácter procesal, sino también de los bienes jurídicos tutelados por dicho precepto.

Así, atendiendo a lo anterior, en los siguientes apartados procederemos a desarrollar las implicaciones jurídicas de dicha garantía, resaltando la importancia de su verificación durante el desarrollo del procedimiento expropiatorio y previamente a la emisión del decreto respectivo.

1. Concepto

La Garantía de Audiencia es un derecho subjetivo público de carácter procesal, que nuestra Constitución Federal consigna en favor del gobernado a efecto de que éste pueda defenderse frente a los actos autoritarios que pudieran afectar su esfera jurídica³⁰⁴, dándole la posibilidad de ser oído y vencido en juicio.

Esta garantía fundamental del gobernado, le proporciona la oportunidad de ofrecer las pruebas y alegaciones que considere pertinentes para demostrar la inconveniencia de la emisión del acto de privación, que al mismo tiempo es de molestia, a la vez que lo dota de certeza y seguridad jurídica, al contemplar los requisitos mínimos que debe observar la autoridad emisora del acto de privación.

Como garantía de seguridad jurídica, el otorgamiento de Audiencia previa al particular afectado con algún acto de privación, impone a la autoridad el deber jurídico de realizar todos y cada uno de los actos tendentes a la observancia de las garantías que implica la Audiencia³⁰⁵, mismas que serán desarrolladas en el numeral 3 de este subtema.

En virtud de la Garantía de Audiencia, la autoridad se encuentra obligada a respetar los derechos fundamentales reconocidos al gobernado por la Constitución, pudiendo vulnerarlos bajo los términos y con las formalidades que dicho ordenamiento prevé.

³⁰⁴ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 524.

³⁰⁵ Cfr. ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *Las Garantías Individuales en México. Su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, Porrúa, México, 2003, pp. 180 y ss.

2. Alcances e Implicaciones Jurídicas

Según se desprende del contenido del artículo 14 constitucional, los bienes jurídicos tutelados son: la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos del gobernado. No obstante, atendiendo al objeto de nuestro estudio, en este tema se desarrollará, exclusivamente, lo relativo a los alcances e implicaciones jurídicas de la multicitada Garantía por cuanto a la propiedad y los derechos de los individuos.

La propiedad, según lo expusimos en el capítulo precedente, es el derecho real por excelencia, que implica un vínculo jurídico entre el titular del derecho sustantivo y un sujeto pasivo universal que tiene el deber jurídico de no vulnerar, afectar o entorpecer su ejercicio. A su vez, nuestra Constitución, protege los derechos subjetivos fundamentales de uso, disfrute y disposición, que se desprenden del mismo derecho³⁰⁶, a través de la Garantía de Audiencia, la cual impone a las autoridades estatales la obligación de realizar todos los actos tendentes al cumplimiento de dicha garantía, con el objeto de resguardar la seguridad jurídica del particular.

Así, podemos decir que cualquier autoridad del Estado tiene prohibido vulnerar el derecho de propiedad, que consiga la propia Constitución, sin que previamente se hayan agotado las formalidades esenciales del procedimiento. De esta forma, si el acto de privación no está condicionado a los elementos *sine qua non* que implica la Garantía de Audiencia, es entonces cuando el particular podrá recurrir al Juicio de Amparo, bajo las formalidades y con los efectos que se explicarán en el siguiente capítulo. Cabe anotar, que a esta instancia de carácter extraordinario, no se recurre con el objeto de que el juzgador reconozca el derecho de propiedad en sí mismo, sino que se busca anular los actos autoritarios que no hayan cumplido con los requisitos que señala el artículo 14 de nuestra

³⁰⁶ Así pues, el canon de uso, se concibe como la facultad que tiene el propietario para utilizar el bien en beneficio de su interés particular. A través del derecho de disfrutar la cosa, el propietario tiene la capacidad de hacer suyos los frutos, tanto naturales como civiles, que genere el bien. Finalmente, mediante la facultad para disponer del bien, el titular del derecho puede celebrar actos de traslación de dominio o imposición de gravámenes sobre lo que en derecho le pertenece. A éste respecto véase BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., pp. 539-541.

Carta Magna para la emisión de los actos de privación. Esta instancia busca poner al quejoso en el goce de la garantía individual violada que, en este caso, sería la de Audiencia.

Por lo que respecta a los derechos del gobernado, atendiendo a la labor hermenéutica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁰⁷, podemos decir que la Garantía de Audiencia tiene un gran alcance tutelar con respecto a las prerrogativas del particular, pues comprende cualquier derecho subjetivo.

A su vez, por derecho subjetivo hemos de entender al cúmulo de facultades o pretensiones que adquiere un individuo en virtud de una norma objetiva, la cual se actualiza y particulariza cuando el sujeto se coloca en una situación fáctica y jurídica, determinada e individual.

Así pues, un derecho subjetivo se da cuando una persona se ubica en una relación jurídica, a través de la cual se le atribuye la capacidad de exigir a terceros el respeto del derecho que le confiere una norma de carácter objetivo. Siguiendo al maestro Burgoa³⁰⁸, un individuo goza de una “pretensión”, cuando este derecho se encuentra garantizado a virtud de la concreción de un deber jurídico del sujeto pasivo, contando junto con ello (el titular del derecho activo), con la posibilidad de acudir al auxilio y protección del órgano jurisdiccional competente, en caso de alguna violación a sus derechos.

De lo anterior, podemos decir que, para la existencia de un derecho subjetivo, es necesario que la norma objetiva, en razón de la cual existe dicho derecho, sea imperativa, obligatoria y coercitiva de la conducta de terceros, lo cual implica no sólo el respeto al derecho mismo, sino también impone la obligación de respetar las formalidades bajo las cuales se puede molestar y/o privar a la persona de sus bienes y derechos.

³⁰⁷ Sobre este punto, véase la página 588 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo LVII.

³⁰⁸ BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., pp. 547 y 548.

3. Derechos que Contempla la Garantía de Audiencia

Con el afán de aportar mayores elementos a la tesis que será defendida en el siguiente capítulo, con respecto a que la Garantía de Audiencia debe ser observada previamente a la emisión del decreto expropiatorio, por ser este un acto de privación y no de molestia, ahora procederemos a desarrollar los derechos o garantías que deben revelarse, conjuntamente, para la verificación efectiva de esta garantía, que resulta primordial en el desarrollo de todo procedimiento que implique la privación de cualesquiera de los derechos fundamentales que quedaron precisados en el primer párrafo del subtema anterior.

Además de los bienes jurídicos tutelados, el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, consigna los derechos que implica el reconocimiento y respeto de la Garantía de Audiencia para una oportuna y adecuada defensa de los intereses del gobernado. Bajo este tenor, señala el precepto en cita lo siguiente:

“Artículo 14. ...

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

...

...”

De lo transcrito, podemos apreciar que la verificación puntual de la Garantía de Audiencia, contempla el reconocimiento y respeto de los siguientes derechos procesales del particular.

- a) En primer lugar, se contempla la celebración de un *“juicio previo a la emisión del acto de privación”*;
- b) Además, se requiere que el juicio sea *“seguido ante los tribunales previamente establecidos”*;
- c) Durante dicho juicio se deberán cumplir todas y cada una de las *“formalidades esenciales del procedimiento”*, y
- d) Que la resolución que se emita se ajuste a la normatividad vigente, aplicable al caso en concreto³⁰⁹.

Para los efectos de este artículo, llamamos “Juicio” al procedimiento seguido ante instancia competente, mediante el cual se busca la privación de cualesquiera de los derechos sustantivos protegidos por este precepto, considerando, además, la defensa del afectado³¹⁰.

Atendiendo a la naturaleza administrativa del decreto de expropiación y a que su tramitación se sigue ante autoridades materialmente administrativas, cuyo objeto es satisfacer ciertas necesidades públicas aún por la fuerza, el juicio que debe sustanciarse, atendiendo a las disposiciones del artículo 14 constitucional, es susceptible de ventilarse ante las mismas autoridades emisoras del acto, o ante sus superiores jerárquicos³¹¹.

Por cuanto hace a la verificación del juicio ante los tribunales previamente establecidos, dicha garantía precisa que el procedimiento que se lleve a cabo para la privación de un determinado derecho, debe seguirse ante las instancias jurisdiccionales o administrativas previamente establecidas con anterioridad al hecho que dio origen a la privación. Según el maestro Burgoa, esto corrobora lo dispuesto por el artículo 13 de nuestro ordenamiento constitucional, puesto que

³⁰⁹ Cfr. Ibidem. pp. 537 y ss.

³¹⁰ Cfr. SCHMITT, Carl, *Legalidad y Legitimidad*, tr. de J. Díaz García, Aguilar, Madrid, 1971, pp. 49-53.

³¹¹ Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso, *Justicia Administrativa en México*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, México, 2002, pp. 51-55.

ninguna persona puede ser juzgada por tribunales especiales³¹². Asimismo, afirma el citado jurista que, no sólo debe considerarse como tribunales a los órganos que forman parte del Poder Judicial Federal o Local, sino también a los órganos de la Administración Pública que, normal o excepcionalmente, realicen actos materialmente jurisdiccionales³¹³. Lo anterior, resulta indispensable en virtud de que es necesario ampliar el ámbito de protección de la Garantía de Audiencia a todos los campos del Derecho, y de la actuación de las autoridades en general, ya sean estas administrativas, legislativas o jurisdiccionales.

Por otra parte, lo relativo a las formalidades esenciales del procedimiento, implica que durante la tramitación del juicio a que hace referencia este artículo, deben ejecutarse todos los actos tendentes para dar a conocer oportunamente las pretensiones de privación de determinados derechos al gobernado, a efecto de que este pueda intervenir durante la tramitación del juicio para aportar las pruebas y alegaciones de su parte, en beneficio de sus derechos y en oposición a la emisión del acto de privación.

Atendiendo al criterio contenido en la tesis jurisprudencial número 47/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133; las formalidades esenciales del procedimiento, que deben respetarse antes de la emisión de un acto privativo, son las que a continuación se mencionan.

- a) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- b) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se fundamente la defensa;

³¹²Los tribunales especiales son creados ex profeso por decreto administrativo o legislativo, y su objeto es que una autoridad que normalmente no ejerce funciones jurisdiccionales, se encargue de conocer de determinados casos especiales y numéricamente determinados, por lo que una vez que se hayan concluido dichos asuntos, el tribunal especial creado para esos efectos desaparece. Así pues, se dice que la competencia de tales tribunales es limitada y transitoria. Regularmente, los efectos de las sanciones que pudieran llegar a producir son meramente administrativos y nunca penales o civiles, pues esto está prohibido de conformidad con el artículo 13 de nuestra Carta Fundamental. Sobre éste punto, véase BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., pp. 287-290.

³¹³ Cfr. Ibidem. pp. 555 y 556.

- c) La posibilidad de ofrecer alegaciones de su parte, y
- d) El pronunciamiento de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

Finalmente, por lo que toca a la emisión del fallo con apego a la normatividad vigente, se traduce en la exigencia necesaria para que el acto pronunciado se encuentre apegado a derecho, sin generar inseguridad jurídica con respecto a una posible aplicación retroactiva de la ley en perjuicio del gobernado³¹⁴.

Hay que destacar que los requisitos enumerados con antelación, proporcionan un amplio margen de protección y seguridad jurídica al gobernado, pues constriñen a la autoridad a seguir un riguroso formalismo para emitir actos que pudieran vulnerar la esfera jurídica del particular, permitiéndole, además, la posibilidad de argumentar en defensa de sus intereses, evitando con ello la emisión de actos arbitrarios o contrarios a derecho que pudieran estar atacados de invalidez o ilegalidad.

Por lo que respecta a la materia expropiatoria, y en particular al derecho de propiedad que indirectamente tutela esta garantía, no se debe soslayar el hecho de que las autoridades tienen estrictamente prohibido privar a una persona de sus bienes, sin que previamente se hayan acatado puntualmente las exigencias que consigna el párrafo segundo del artículo 14 de nuestra Constitución Federal.

Asimismo, y no obstante que en materia administrativa no se puede seguir un juicio, en el sentido estricto de la palabra, la autoridad estatal, a efecto de dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 14 de nuestra Constitución, deberá sustanciar un procedimiento legal a manera de juicio en el que se respeten al gobernado las formalidades esenciales del procedimiento.

³¹⁴ Cfr. SCHMITT, Carl, *Legalidad y Legitimidad*, tr. de J. Díaz García, Aguilar, Madrid, 1971, pp. 61 y ss.

d) Instrumentos Internacionales en Materia de Debido Proceso Legal y Expropiación

Entrando al contexto de la sociedad globalizada en que vivimos y, sobre todo, considerando que los Tratados Internacionales constituyen una de las fuentes del Derecho dentro de nuestro sistema jurídico, en este apartado veremos tres instrumentos en materia de derechos humanos (derechos fundamentales), con respecto de los cuales se pretende dar mayor sustento jurídico a la tesis de que, en materia de expropiación, debe operar la Garantía de Audiencia previa. Ello, considerando que la propiedad, como uno de los derechos fundamentales del hombre, debe ser reconocida y protegida independientemente del Estado a que pertenezca el individuo, sin hacer distinción alguna por cuestiones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Estos documentos de carácter antropocéntrico y que a continuación desarrollaremos, son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Dichos instrumentos, resultan de suma importancia en virtud de que consagran el reconocimiento de los derechos básicos del hombre no sólo como un actor político, integrante de una sociedad determinada, sino también desde la perspectiva primordial del hombre como ser humano, como persona individualmente considerada y que se ha unido al pacto social para la protección de sus derechos.

Asimismo, cabe destacar que el estudio de estos instrumentos resulta indispensable para analizar el fenómeno expropiatorio, en virtud de la integralidad que señala nuestra Constitución Federal en su artículo 133, ya que al ser los Tratados Internacionales una parte de la terna que integra la Ley Suprema que rige a nuestro país, el Estado se encuentra obligado a observarlos

puntualmente³¹⁵. Por otra parte, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 2, 2-1a), 26, 27, 31-1 y 39 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, debemos considerar que estos instrumentos internacionales deben aguzarse al analizar la expropiación y los bienes jurídicos que resultan afectados por esta, puesto que sus disposiciones obligan a los Estados parte a respetar y hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales consignados en ellos.

En otro orden de ideas, y no obstante que entraremos al estudio de cada uno de estos tres instrumentos en lo que a expropiaciones y propiedad se refieren, en este punto destacamos que estas normas de carácter internacional consignan derechos tales como la igualdad de todos los seres humanos ante la ley, el derecho a la propiedad individual, el derecho a un medio de defensa que los ampare contra actos que violen los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, y la prohibición de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad reconocido en los Acuerdos Internacionales o en las Constituciones de los países miembros³¹⁶. Todos ellos, no sólo satisfacen las necesidades y vivencias de nuestra sociedad contemporánea, sino que vienen a reafirmar la regla general de respeto a los derechos humanos garantizados en nuestra Constitución³¹⁷.

1. Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos elaborada por la UNESCO (Organización Educativa, Científica y Cultural de las Naciones Unidas). Este documento, contiene todo un catálogo de derechos fundamentales, civiles y políticos, así como económicos, sociales y culturales en favor del hombre como persona individualmente considerada, independientemente del Estado a que

³¹⁵ Cfr. SCJN, Op. Cit., p. 93.

³¹⁶ Cfr. Ibidem., pp. 93 y 135.

³¹⁷ Cfr. Ibidem., p. 113.

pertenezca³¹⁸. Esta declaración, pugna por el reconocimiento universal de los derechos del hombre, soslayando toda diferencia por cuestiones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona.

Esta Declaración resulta de vital importancia a nivel internacional, porque es el primer documento por el que se pretende que los gobiernos de los países miembros respeten y garanticen el respeto de un mínimo de derechos al hombre, independientemente de su nacionalidad. Todo ello, con el afán de que el individuo pueda lograr su respetabilidad como persona humana y su desarrollo vital dentro de una comunidad. El propósito de este instrumento, es hacer patente el hecho de que *“todos los seres humanos nacen libres, e iguales en dignidad y derechos”*, por lo que sin distingo alguno tienen derecho a la vida, la libertad, la seguridad de su persona, a la adecuada defensa en juicio, al libre tránsito, a fundar una familia, a la propiedad privada, a la libertad de pensamiento, de opinión, de religión, de expresión y de asociación; así como a la participación política, la seguridad y servicios sociales, al trabajo, a la temporada de asueto y a la educación.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aborda la concepción de los derechos humanos o del hombre como *“aquella condición de vida sin la cual, en cualquier fase histórica dada de una sociedad, los hombres no pueden dar de sí lo mejor que hay en ellos como miembros activos de la comunidad, porque se ven privados de los medios para realizarse plenamente como seres humanos”*³¹⁹.

Por lo que respecta a la materia que ocupa nuestro estudio, y a efecto de robustecer la tesis de que en materia de expropiación debe operar la garantía de audiencia previa, de este ordenamiento sólo nos interesa destacar lo siguiente:

³¹⁸ Cfr. CASTILLO, Mireya, *Derecho internacional de los Derechos Humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 60-66.

³¹⁹ BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 153.

El artículo 17 de la Declaración, señala que (1) toda persona tiene derecho a la propiedad individual o colectiva, y que (2) nadie será privado arbitrariamente de ella. Bajo esta tesis, la propiedad, como uno de los derechos fundamentales consagrados en este instrumento de corte internacional, debe ser respetada y protegida contra todo acto autoritario que pretenda restringir o perturbar este derecho sin tener facultades para ello; es decir, sin contar con las razones legales que fundamenten y justifiquen dicha actuación en detrimento de los intereses particulares.

Por otra parte, el artículo 7 de dicha Declaración Universal, establece que *“todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra discriminación que infrinja esta declaración y contra toda provocación a tal discriminación”*. De tal forma que este precepto se vería contravenido si la autoridad administrativa continuara llevando a cabo las expropiaciones, sin otorgar la misma oportunidad de defensa previa que se concede a los extranjeros por virtud de instrumentos internacionales como el Tratado de Libre Comercio que ya ha quedado apuntado en el capítulo que precede, pues mientras en este documento se prevé la posibilidad de la audiencia previa, nuestra Ley Federal de Expropiación no estatuye un mecanismo por el que se pueda hacer efectivo este derecho. Porque si bien es cierto que sí se le da la oportunidad de defensa con posterioridad a la emisión de este tipo de actos a través del Recurso de Revocación, también lo es que la defensa posterior llega a causar ciertos perjuicios al particular, sobre todo porque en la mayoría de casos la expropiación tiene por consecuencia la creación de actos de imposible reparación.

Lo anterior, concatenado con el contenido del numeral 8 de este mismo ordenamiento, y que refiere que *“toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la propia ley”*,

sirven como base para que se considere la oportunidad de defensa previa en materia expropiatoria, sobre todo porque se trata de actos que importan la privación de uno de los derechos fundamentales reconocidos universalmente. Además, porque para que un recurso sea efectivo se requiere la oportunidad en la defensa y, según vimos cuando estudiamos lo relativo a la Garantía de Audiencia, tratándose de actos de privación, el otorgamiento de la audiencia necesariamente debe ser previo y no posterior para no dilapidar los intereses del impetrante de garantías.

2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966

Este documento fue aprobado durante la sesión de la Asamblea Plenaria de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981, y se encuentra inspirado en los principios de la Carta de las Naciones Unidas³²⁰ y de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Su objetivo primordial es el reconocimiento de la dignidad inherente a la persona humana y de sus derechos iguales e inalienables, cuyo ideal no puede realizarse sin que se creen las condiciones políticas, jurídicas, económicas y sociales necesarias, que permitan al individuo gozar de sus derechos, como parte integrante de una comunidad determinada³²¹.

El Pacto en estudio, según se desprende de sus artículos 2.1, 2.2 y 5.1, constriñe a los Estados parte a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en dicho instrumento, sin distingo alguno por cuestiones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, posición

³²⁰ Este tratado fue firmado en la Ciudad de Nueva York, el 26 de junio de 1945. En el, las Naciones firmantes declaran su compromiso a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y valor de la persona humana. Los Estados parte se comprometen a promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos.

³²¹ Cfr. SCJN, *La Garantía de Audiencia en Materia de Expropiación*, Op. Cit., p. 91.

económica, nacimiento o cualquier otra condición social; estatuyendo, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del mismo pacto, los mecanismos legales necesarios para hacerlos efectivos, siempre que no se encuentren garantizados por el derecho nacional respectivo. Asimismo, prohíbe emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción o limitación de los derechos y libertades consignados en dicho ordenamiento, por parte de los propios Estados signatarios o de cualquier grupo o individuo³²².

Por otro lado, para los efectos perseguidos en relación con la Garantía de previa Audiencia en materia de expropiación, y retomando el punto relativo a este tema en el Tratado de Libre Comercio (TLC), el punto 5.2 de este ordenamiento dice lo siguiente: *“No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado parte, en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente pacto no lo reconoce o los reconoce en menor grado”*. De esta forma, atendiendo a lo previsto en este precepto normativo, se desprende la obligación de las autoridades mexicanas a respetar, en favor de los conacionales, el principio de audiencia que se concede para los extranjeros en virtud del TLC. Con esto último que se argumenta, no se pretende dar a entender que las disposiciones constitucionales se deben interpretar a la luz de los tratados internacionales, sino que debe considerarse el hecho de que si en un tratado se consignan ciertas prerrogativas en beneficio de los individuos de determinada calidad extranjera, también se deben aplicar en beneficio de los propios nacionales, a quienes nuestro máximo ordenamiento les garantiza el respeto de derechos fundamentales como la libertad, familia, domicilio, papeles, propiedades y posesiones³²³.

En pocas palabras, y no obstante el hecho de que el segundo párrafo y la fracción sexta del artículo 27 constitucional, así como la ley aplicable para los casos de expropiación en materia federal, no consignan expresamente el

³²² Cfr. CASTILLO, Mireya, *Derecho internacional de los Derechos Humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 68 y ss.

³²³ Cfr. Idem.

otorgamiento de la Garantía de Audiencia Previa en favor del afectado, esto no quiere significar la justificación de la inaplicabilidad de la garantía que la propia Constitución otorga para los casos de privación al derecho de propiedad, que se encuentra tutelado por los artículos 14 y 16 de nuestro máximo ordenamiento, en perjuicio de los mexicanos³²⁴.

Lo anteriormente expuesto, se robustece con lo dispuesto por el artículo 26 de este mismo Pacto, que a la letra dice lo siguiente: *“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”*. Así pues, es a todas luces improcedente e inadmisibles el hecho de que se siga otorgando el beneficio de la previa audiencia en materia de expropiación sólo para los canadienses y estadounidenses que resultan beneficiados con la firma del TLC, puesto que ello se traduciría en una situación de discriminación en perjuicio de los intereses de los nacionales y se estaría fomentando un trato inequitativo y desigual para aquellos a quienes les resulta aplicable la Ley Federal de Expropiación, que sólo consigna un mecanismo de defensa posterior a la emisión del acto de privación, haciendo nugatoria toda posibilidad de defensa previa.

3. Convención Americana sobre Derechos Humanos

Esta Convención también es conocida como Pacto de San José, fue firmada en Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981. Este documento retoma los principios rectores de la Carta de la Organización de Estados Americanos, de la Declaración

³²⁴ A mayor abundamiento, *Ibidem.*, pp. 89, 93, 116 y ss.

Americana de los Derechos y Deberes del Hombre³²⁵ y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos³²⁶.

Mediante la firma de este instrumento, los países signantes, convienen el reconocimiento y protección a los derechos jurídicos fundamentales de todo ser humano. Entre ellos, encontramos el derecho a la vida; a no ser sometido a tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes; a no ser esclavizado; al reconocimiento de la personalidad jurídica; a la libertad personal; a ser oído por un tribunal competente; a no ser condenado con aplicación retroactiva de las leyes penales; a ser indemnizado en caso de haber sido condenado por error judicial; así como gozar de la privacidad; de la libertad de conciencia, religión, pensamiento, expresión y asociación; a la protección de la familia, del nombre, de la nacionalidad, de la propiedad privada, a la libre circulación, a la residencia; a participar en el gobierno, a igual protección de la ley y a la protección judicial contra violaciones a los derechos fundamentales³²⁷.

Por lo que a expropiaciones se refiere, cabe destacar el hecho de que éste es uno de los pocos instrumentos internacionales que contienen disposiciones precisas con respecto al derecho de propiedad y las restricciones al mismo. Así pues, el artículo 21, en sus numerales 1 y 2, contempla el derecho que tiene toda persona para usar y gozar de sus bienes, teniendo como única restricción el interés social, mismo que debe estar previsto en la ley. Hace mención de la limitante que toda autoridad tiene para privar de sus bienes a una persona determinada, y a estos efectos el citado numeral 2 establece lo siguiente: *“Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley”*. De lo visto hasta el momento,

³²⁵ Esta Declaración fue Adoptada por la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia, el 2 de mayo de 1948, y en su artículo XXIII, contempla el derecho que tiene toda persona para gozar de la propiedad privada, tanto como para satisfacer las necesidades esenciales de una vida decorosa, como para que esta contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar. Vid. CASTILLO, Mireya, *Derecho internacional de los Derechos Humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

³²⁶ Cfr. SCJN, *La Garantía de Audiencia en Materia de Expropiación*, Op. Cit., p. 92.

³²⁷ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., pp. 153 y 154.

este instrumento es el primero que implícitamente nos define a la expropiación como uno de los medios de que dispone el Estado para restringir los derechos particulares de propiedad en beneficio de los intereses de la colectividad, siempre y cuando dichos intereses se encuentren jurídicamente justificados. Así también, según se desprende de la interpretación de este precepto, para la privación del derecho de propiedad, la propia ley debe contener los mecanismos y las formalidades bajo las cuales podrá privarse al particular de los bienes de su propiedad, mediando, además, el pago de una justa indemnización.

Siguiendo en la temática de que toda privación del derecho de propiedad debe hacerse mediante los procedimientos y bajo las formalidades que la propia ley prevea, ahora resulta válido citar el artículo 8.1 de este instrumento, mismo que consigna las garantías judiciales de las personas, enmarcando el derecho que tienen a ser oídas con las debidas formalidades, dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. De este artículo obtenemos un refuerzo para la observancia de las garantías de legalidad y debido proceso legal, que estatuyen los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, en el desarrollo del procedimiento expropiatorio pues, para cumplir con ese plazo razonable a que este precepto se refiere y dar oportunidad de defensa al afectado, es preciso otorgar la Garantía de Audiencia, previo a la emisión del decreto expropiatorio correspondiente.

Lo anterior, sirve de fundamento para la emisión de un decreto expropiatorio legal y válido, pues hace efectivo el otorgamiento de audiencia previa tanto para nacionales como para extranjeros, cumple, además, con la igualdad legal establecida en los artículos 24 y 29 b) de esta misma Convención, evita limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pudiera estar reconocido en las leyes locales de cualquiera de los Estados partes, o en el

cuerpo de un acuerdo o convención del que fuera parte cualquiera de los signatarios.

Finalmente, tratándose de una debida protección judicial, esta Convención, señala en su artículo 25 que: *“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”*. En la práctica, esto resulta de particular relevancia en virtud de que, para que un recurso sea efectivo en la protección de los derechos fundamentales de los individuos, es necesario que exista la oportunidad de defensa, lo cual sólo se puede lograr con el otorgamiento de una defensa previa y, en su caso, con una posterior, que sirvan para cuestionar el conjunto de actos de la autoridad administrativa, con la certeza jurídica de que se repondrá al recurrente en el goce efectivo del derecho violado.

e) Jurisprudencia de la Corte en Materia de Expropiación.

5ª a 9ª época

La jurisprudencia³²⁸, como una de las fuentes formales del Derecho, constituye uno de los pilares más fuertes de nuestro sistema jurídico. Al ser el producto de la labor hermenéutica del jurista, mantiene la actualización y congruencia entre la interpretación del derecho positivo y el devenir histórico de la dinámica social. *Es la interpretación de la ley, firme y reiterada de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la*

³²⁸ En la antigua Roma, la jurisprudencia representaba el conocimiento de las cosas divinas y humanas, era la ciencia de lo justo y de lo injusto. Se pronunciaba por un Consejo de hombres prudentes cuya opinión no tuvo carácter obligatorio sino moral y doctrinal, aunque tiempo después los jueces ya las tomaban con fuerza de ley para dictar sus sentencias. Sobre este punto, véase SÓCRATES, Santiago, *Diccionario de Derecho Romano*, p. 195.

*Nación, funcionando en pleno o salas y por los Tribunales Colegiados de Circuito*³²⁹.

Por lo que respecta a la materia expropiatoria, desde la promulgación de la Ley Federal de Expropiación (23 de noviembre de 1936), la Jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal ha sido profusa, y ha venido enriqueciendo nuestro deficiente ordenamiento en esta materia. Muestra de esto, es que tan sólo en la Quinta Época se pronunciaron más de novecientos criterios al respecto, de entre los cuales conviene destacar lo siguiente.

Se ha sostenido, que la expropiación es el medio final con que cuenta el Estado para cumplir con alguno de sus fines, por lo que no puede hacerse uso de él mientras pueda cumplirse en otras formas³³⁰. Para su procedencia, se necesita no sólo la existencia de la utilidad pública, sino que el bien en cuestión sea el idóneo para satisfacerla. Asimismo, se requiere que la autoridad expropiante demuestre fehacientemente la existencia de la causa de utilidad pública alegada, es decir, debe rendir todas las pruebas necesarias para justificarla³³¹.

Según la jurisprudencia número 341998, de rubro “EXPROPIACION FORZOSA, CARACTERISTICAS DE LA (CONTRATOS CELEBRADOS POR EL ESTADO, COMO PERSONA DE DERECHO PRIVADO)”³³², se determina que la expropiación realizada al amparo de nuestro sistema jurídico es de naturaleza

³²⁹ LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, *Manual de Derecho Positivo Mexicano*, Libros y Arte, México, 1989, p. 54.

³³⁰ Por ejemplo, según se desprende del criterio No. 315837, de la segunda sala, visible a página 152 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXXXI, de rubro “EXPROPIACION Y OCUPACION TEMPORAL”. Si un acuerdo expropiatorio se fundó en el estado de guerra en que se encontraba el país, al desaparecer ese estado de guerra quedó sin base el acuerdo, lo que significa que no era necesaria la expropiación y que en todo caso hubiera bastado la “ocupación temporal” del inmueble.

³³¹ Cfr. Tesis: EXPROPIACION., Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación CXXXII, página 271; EXPROPIACION, REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA., Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación CXXXII, página 273; EXPROPIACION., Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación CXXXI, página 151; EXPROPIACION Y OCUPACION TEMPORAL., Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación CXXXI, página 152; UTILIDAD PUBLICA., Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación CXXXI, página 153.

³³² Esta tesis, proveniente de la Tercera Sala, se encuentra visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXIV, página 446.

forzosa. Se sostiene que este acto administrativo se lleva a cabo a través el desarrollo de un procedimiento de derecho público, mediante el cual la administración adquiere la propiedad de un bien cualquiera, a cambio de la indemnización correspondiente. *Sus características son las siguientes: a) es un acto de autoridad y, por consiguiente, de ejecución irresistible; b) es un acto de la administración o de un particular subrogado en sus derechos³³³; c) tiene por materia bienes ajenos; d) se basa en motivos de interés público; y e) ha de mediar indemnización.* Por tanto, la expropiación, constituye un acto típico de soberanía, regido por leyes de orden público y no por la legislación civil. En consecuencia, los actos cometidos durante todo el procedimiento expropiatorio, son reclamables en la vía de amparo y no por medio de una demanda civil federal.

Por otro lado, atendiendo a las características enumeradas en el párrafo que antecede y en razón al postulado de que la propiedad tiene una función social, la Suprema Corte ha estatuido un alcance más amplio con respecto al objeto de la utilidad pública, pues manifiesta que la misma no es sino el interés social o colectivo, encaminado a la ocupación de la propiedad privada. De lo anterior, tiene que desprenderse que, directa o indirectamente, se reporten beneficios no sólo a favor de los interesados, sino también en beneficio de todo el público en general (al propio Estado, a la entidad federativa, al Municipio, a los vecinos inmediatos y a los habitantes de la ciudad en general). Así pues, la expropiación se puede llevar a cabo no sólo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sino también a partir de los principios de la utilidad social³³⁴ y el interés nacional³³⁵. Asimismo, y como consecuencia de lo anterior, se dijo que no hay razón para que los bienes muebles queden excluidos de una posible afectación por vía de expropiación.

³³³ Con este supuesto quedan comprendidos los casos en que los particulares, mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de establecer y explotar un servicio público o para emprender una obra que reportará utilidad pública, en beneficio de la colectividad.

³³⁴ Esta se obtiene cuando se satisfacen, de un modo directo o inmediato, las necesidades de determinada clase social, contemplando los beneficios para la colectividad, y sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada. A este respecto, véase la tesis de rubro: "EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA", de la Segunda Sala, visible a página 4798 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XLV.

³³⁵ Este principio, abarca no solamente los fines que debe cumplir el Estado de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad en casos de crisis, de trastornos graves, de epidemias o de terremotos, con las proporciones o caracteres de una verdadera calamidad pública, sino que también comprende la imperiosa necesidad de proveer con toda eficacia a la defensa de la soberanía territorial. Idem.

Así también, desde esta época, se dijo que la indemnización, consiste en una cantidad de dinero que se otorga al afectado para cubrir el valor de la propiedad ocupada, y la reparación de los diferentes daños causados por la expropiación. Quedó firmemente asentado el criterio de que para que un decreto expropiatorio colme el requisito de legalidad, que consagra el artículo 16 de nuestra Constitución, es necesario que la resolución expropiatoria contenga el monto y la forma en que debe hacerse el pago de la indemnización, y no dejarse al arbitrio de la autoridad expropiante. Esto, según se desprende del contenido de la tesis “EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE”, ubicada en la página 1210 del Semanario Judicial de la Federación.

Por otra parte, y considerando que para que la indemnización sea una garantía efectiva, real y oportuna, es necesario que la misma se pague en el momento preciso del acto posesorio, o a raíz de haberse ejecutado ese acto, sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido, permitiendo al afectado disfrutar de ella. Esto, resulta indispensable toda vez que, de suceder lo contrario, el indemnizado no podría resarcirse oportunamente de los daños y perjuicios sufridos a raíz del acto de privación. Incluso, se llegó a afirmar que el artículo 20 de la Ley Federal de Expropiación era contrario al artículo 27 constitucional, porque no ordenaba el pago del valor del bien expropiado a raíz de la fecha en que se priva de la posesión al propietario afectado, lo cual imposibilitaría la cobertura oportuna de la compensación que exige la ley³³⁶.

Cabe añadir que, la oportunidad de pago de que se ha hablado con antelación, sólo tiene como limitante aquellos casos en que el Estado, con el propósito de llenar una función social de urgente realización, dicte una expropiación y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato. En

³³⁶ Cfr. tesis: EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE”, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación LXII, página 3348; EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE”, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación LXV, página 3926; EXPROPIACION, LEY FEDERAL DE”, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación LXXXIX, página 2882; EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE”, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación XCVI, página 505.

este caso, la entidad política podrá, constitucionalmente, ordenar el pago dentro de las posibilidades del erario³³⁷.

Por lo que hace a la notificación del decreto expropiatorio, nuestro máximo tribunal ha dicho que el mismo deberá notificarse a los interesados personalmente, y que sólo cuando se ignore su domicilio surtirá efectos de notificación la segunda publicación de dicha declaratoria en el Diario Oficial. Cabe apuntar que los efectos de la notificación a través del Diario Oficial de la Federación, sólo se surtirán siempre que se demuestre fehacientemente que se han agotado, sin éxito, todas las diligencias necesarias para la localización del afectado. Lo anterior, se determinó procedente en virtud de que al no ser el decreto expropiatorio una disposición legislativa, de observancia general, cuya sola publicación baste para estimarla notificada a los afectados, es necesario darla a conocer expresamente a estos, porque es un acto que los vulnera directamente en su persona y bienes. De esta forma, un decreto gubernativo que afecta intereses particulares, no puede considerarse notificado a los interesados con su sola inserción en el periódico oficial, salvo que se desconozca el domicilio de aquéllos. De realizarse lo contrario a lo explicado con antelación, se violaría flagrantemente el artículo 14 constitucional en perjuicio de los expropiados, pues sólo las leyes o disposiciones de carácter general, obligan por su sola publicación en los periódicos oficiales de las diversas entidades federativas o de la Federación³³⁸.

³³⁷ A mayor abundamiento, véanse los criterios: "EXPROPIACION, OPORTUNIDAD PARA PAGAR LA INDEMNIZACION EN CASO DE (LEY DE EXPROPIACION DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1936)", Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación LXII, página 3028; "EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE", Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación LVIII, página 2288; "EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE", Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación LVII, página 875.

³³⁸ A mayor abundamiento, véanse las tesis EXPROPIACION, NOTIFICACION DE LAS DECLARACIONES DE., Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación CXVII, página 835; EXPROPIACION, NOTIFICACIONES EN CASO DE., Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación XCIV, página 1101; EXPROPIACION, NOTIFICACION INDISPENSABLE DEL DECRETO DE., Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación XCIV, página 1380; EXPROPIACION, NOTIFICACION DE LA., Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación XCI, página 1865; EXPROPIACION, NOTIFICACIONES POR MEDIO DEL PERIODICO OFICIAL DE UN ESTADO, EN MATERIA DE., Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación XC, página 813; EXPROPIACION, NOTIFICACION EN CASO DE, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación LXVII, página 3053; EXPROPIACION, NOTIFICACION EN CASO DE, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación LXV, página 494; EXPROPIACION, NOTIFICACIONES EN MATERIA DE., Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación LXV, página 2333; EXPROPIACION, NOTIFICACION DE LAS DECLARATORIAS DE., Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación LXIII, página 2848.

Para la procedencia del amparo, según lo previsto en los artículos 107, fracción IX de la Constitución Nacional, y 73, fracción XV de la Ley de Amparo, se consideraba necesario el agotamiento del principio de definitividad. Es decir, se debía colmar el medio de defensa ordinario, previsto en el artículo 5º de la Ley de Expropiación vigente, antes de acudir a la impugnación en la vía de amparo. Esto, era preciso porque la definitividad de los actos, fungía como el requisito *sine qua non* para que surtiera efectos la competencia Federal³³⁹.

En lo relativo a la Garantía de previa Audiencia, se dijo que, al no ser uno de los requisitos previstos en el artículo 27 constitucional, su observancia no era aplicable para la concertación de los decretos expropiatorios. Por tanto, para que se lleve a cabo válidamente una expropiación, sólo se necesita de la concurrencia de los siguientes elementos:

- a) La existencia de una causa de utilidad pública;
- b) Que la declaración de utilidad, sea hecha por las autoridades administrativas, con arreglo a las respectivas leyes, federales o locales, y
- c) El otorgamiento de la indemnización³⁴⁰.

Así pues, al no ser la garantía de Audiencia previa uno de los elementos indispensables para la procedencia de la expropiación, y atendiendo a que se trata de actos que interesan al conglomerado social, por ser de utilidad general, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente sin escuchar previamente al afectado pues, de lo contrario, no podrían ser atendidas

³³⁹ “EXPROPIACION, RECURSO QUE DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE AL AMPARO CONTRA LA”, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación LXXXII, página 713; “EXPROPIACION, RECURSO QUE DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE AL AMPARO CONTRA LA”, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación LXXV, página 3229;K y “EXPROPIACION, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO EN CASO DE”, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación LXXV, página 4364.

³⁴⁰ Sobre estos puntos, consúltense los criterios:“EXPROPIACION, EL REQUISITO DE AUDIENCIA NO ES NECESARIO EN LA”, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación LXIX, página 2336, EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA, NO RIGE EN MATERIA DE”, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación LXII, página 3027.

prontamente las circunstancias urgentes, que requieren una determinación rápida por parte de la autoridad estatal³⁴¹.

Según se aprecia de lo expuesto con anterioridad, hasta esta quinta época, nuestro máximo tribunal sólo se ocupó por discernir las cuestiones relativas a la existencia o no de la garantía de audiencia previa en materia de expropiación, pero nada resolvió con respecto a la viabilidad de la garantía de Audiencia *lato sensu*; esto es, no se determinó si debía operarse o no la garantía de audiencia aun cuando fuera de manera posterior a la emisión del decreto expropiatorio.

Ahora bien, durante la Sexta Época, se delimitó que existía la causa de utilidad pública sólo en aquello que la propia ley prevé; es decir, no obstante que el Ejecutivo se encuentre facultado para declarar la verificación de una causa de utilidad pública, éste debe ceñirse a aquellas causales previstas en el ordenamiento jurídico que le sirve como mecanismo de autocontrol. Así, éste sólo se encuentra posibilitado para hacer aquello a lo que la propia ley lo faculta, evitando cualquier actuación caprichosa, fundada en simples apreciaciones subjetivas y arbitrarias³⁴². Asimismo, se reitera el criterio de la quinta época con respecto a que toda causa de utilidad debe encontrarse plenamente probada, obligando a la autoridad administrativa a aportar pruebas objetivas y ciertas que justifiquen dicha utilidad, sólo que ahora se agrega el requisito de la debida integración del expediente, a que se refiere la propia ley de la materia³⁴³.

Por cuanto a la emisión del decreto de expropiación, atendiendo a que se trata de un acto de privación que causa molestia sobre la propiedad de los

³⁴¹ “EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE”, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación LXV, página 3925; y “EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA, NO RIGE EN MATERIA DE”, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación LXIII, página: 4023

³⁴² Cfr. tesis: “EXPROPIACION, REQUISITOS DE LA”, Sexta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte LXIX, página 17; y “EXPROPIACION, DECLARATORIAS DE”, No. 268957, Sexta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte IV, página 98.

³⁴³ Sobre éste punto, véase la tesis: “EXPROPIACION. PRUEBA DE LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA”, Sexta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte V, página 133; y “EXPROPIACION, EXPEDIENTES DE”, No. 268959, Sexta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte IV, página 110.

particulares, se empezó a argumentar que la autoridad emisora debe fundarlos y motivarlos a efecto de cumplir puntualmente con la garantía de legalidad que consagra el artículo 16 constitucional, permitiendo al interesado contar con los elementos necesarios para su defensa³⁴⁴. Por lo que hace a la notificación del decreto, se reiteró el criterio de la época anterior en relación a que antes de que surta efectos de notificación la segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación, se deben colmar todas las diligencias necesarias para la localización del afectado³⁴⁵.

Para la promoción del Amparo, se volvió a insistir en el planteamiento de que para acudir a esta instancia se debía agotar el recurso ordinario de revocación, ello, a efecto de no incurrir en la causal de improcedencia a que hace referencia la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo³⁴⁶. Por otra parte, se estableció como excepción a este principio de definitividad el hecho de que se trate de amparos promovidos contra la constitucionalidad del decreto y/o de la Ley de la materia, en cuyo caso deberá acudir a esta instancia de manera directa, para no tener al quejoso por conforme con el decreto o la ley que, en su caso, se impugne³⁴⁷.

Por lo que respecta a la Garantía de Audiencia, se agregó en esta sexta época que, considerando que el artículo 14 constitucional establece en general la garantía de audiencia previa, para que ésta entre en juego, se necesita que las disposiciones de este precepto no estén modificadas por otro artículo 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.

³⁴⁴ Cfr. criterio: "EXPROPIACION. GARANTIA DE LEGALIDAD", No. 265842, Sexta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte XCVIII, página 18.

³⁴⁵ A este respecto, consúltese la tesis: "EXPROPIACION. NOTIFICACIONES PERSONALES CUANDO SE IGNORA EL DOMICILIO DE LOS INTERESADOS", No. 257712, Sexta Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Primera Parte CVI, página 66.

³⁴⁶ Cfr. "EXPROPIACION, RECURSO DE REVOCACION CONTRA LA", No. 269050, Sexta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte II, página 58.

³⁴⁷ Sobre este particular, véanse las tesis: "EXPROPIACION. INCONSTITUCIONALIDAD DE UN DECRETO (RECURSOS ORDINARIOS)", No. 268958, Sexta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte IV, página 110; y "AMPARO CONTRA UNA LEY, IMPROCEDENCIA DEL (EXPROPIACION)", No. 268895, Sexta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte V, página 66.

Además, se adicionó el hecho de que al atender la expropiación a circunstancias urgentes que requieren de una pronta determinación, no es necesario oír previamente al particular afectado, toda vez que no se puede supeditar el bien colectivo a los intereses individuales, así como tampoco se lograría que la Administración pudiera proporcionar una pronta satisfacción a dichas necesidades³⁴⁸.

En el devenir de la Séptima Época, mediante criterios 247799 y 246884, provenientes de los Tribunales Colegiados de Circuito, visibles a páginas 217 y 292 del Semanario Judicial de la Federación, sexta parte, se dijo que la expropiación, implica el sacrificio del derecho de la propiedad privada en miras a la satisfacción de un interés social, y que la autoridad expropiante adquiere no sólo la obligación de pagar al expropiado la indemnización que le corresponde, sino también debe destinar la cosa adquirida al fin previsto en el decreto. En este orden de ideas, y no obstante que los artículos 14 y 16 de nuestra norma Fundamental consagran la inviolabilidad de la propiedad privada, esta tiene como excepción la declaratoria de expropiación por causas de utilidad pública.

Por otra parte, se sostuvo que la calificación jurídica de una causa de utilidad, se verifica a través de un acto formal y materialmente legislativo, y que la actualización y aplicación fáctica de estos supuestos, corresponde al titular del Poder Ejecutivo, pues es a éste a quien corresponde declarar la existencia de una causa de utilidad pública que necesita ser satisfecha mediante la adquisición forzosa de un bien³⁴⁹. Bajo esta tesitura, previo a la declaración de utilidad pública, la autoridad administrativa deberá verificar si existe una necesidad general que requiera ser satisfecha por el Estado, y si los bienes que se han seleccionado,

³⁴⁸ A mayor abundamiento, analícese los criterios: "EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA, NO RIGE EN MATERIA DE", No. 801242, Sexta Época, Semanario Judicial de la Federación, Primera Parte, XCVI, página 29; "EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA, NO RIGE EN MATERIA DE", No. 801275, Sexta Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Primera Parte, XCVI, página 31; y "EXPROPIACION. REQUISITO DE AUDIENCIA PREVIA", No. 268048, Sexta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, XXX, página 40.

³⁴⁹ Véase la tesis: "EXPROPIACION. FASES DEL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACION DE UTILIDAD PUBLICA", número 247802, identificable en la página 221 del Semanario Judicial de la Federación, sexta parte*.

resultan propicios para satisfacer las necesidades sociales, mediante su expropiación³⁵⁰.

Además de lo anterior, en esta séptima época se sostuvo por vez primera que para demostrar la idoneidad del bien y aplicarlo a la causa de utilidad pública, es necesario que el expediente administrativo a que se refiere el artículo 3º de la Ley de Expropiación se encuentre debidamente integrado, pues hay que comprobar fehacientemente, a través de la realización de estudios técnicos, que ese bien en particular, y no cualquier otro, es capaz de satisfacer la necesidad colectiva de que se trata³⁵¹. Así pues, en dicho expediente, se deberán aportar todas las pruebas y elementos necesarios para demostrar, por un lado, la urgencia o necesidad inmediata para proceder a la ocupación de los bienes de que se trate y, por otro, la existencia de una necesidad pública que no admite dilación en su satisfacción³⁵². De esta forma, la falta de expediente administrativo, ocasiona que el decreto expropiatorio que se pronuncie al amparo de una causa de utilidad pública y/o de una idoneidad que no fueron debidamente comprobadas, se encuentre atacado de ilegalidad pues, en esa virtud, el decreto carece de toda motivación y fundamentación que legitime la procedencia del acto de privación³⁵³.

“En efecto, la individualización de los bienes que serán objeto de la expropiación sólo puede efectuarse mediante la integración del expediente administrativo exigido por el artículo 3o. de la ley de la materia, en donde consten los estudios técnicos, proyectos, planos y demás elementos que cada caso

³⁵⁰ Cfr. “EXPROPIACION, REQUISITOS CONSTITUCIONALES DE LA.”, consultable a página 222 del Semanario Judicial de la federación, sexta parte, número 247805, emanada de los Tribunales Colegiados de Circuito.

³⁵¹ Véase la tesis “EXPROPIACION, FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DEL DECRETO DE, INEXISTENTE”, ubicado en la página 221 del Semanario Judicial de la Federación, sexta parte, número 247803, proveniente de los Tribunales Colegiados de Circuito; y “EXPROPIACION. CASOS EN QUE PROCEDE”, No. 247799, legible a página 217 del Semanario Judicial de la Federación, sexta parte.

³⁵² A mayor abundamiento, véase el criterio jurisprudencial No. 253725 de rubro “EXPROPIACION, SUSPENSION EN CASO DE”, identificable a página 145 del Semanario Judicial de la Federación, volumen 90, sexta parte.

³⁵³ Véase la tesis “EXPROPIACION, FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DEL DECRETO DE, INEXISTENTE”, Número 247803, ubicado en la página 221 del Semanario Judicial de la Federación, sexta parte, número 247803, proveniente de los Tribunales Colegiados de Circuito; y “EXPROPIACION, REQUIERE INSTRUMENTAR EL EXPEDIENTE A QUE SE REFIEREN LOS ARTICULOS 3o. Y 6o. DE LA LEY DE”, consultable a página 293 del Semanario Judicial de la Federación, sexta parte, Número 246886.

particular exija, y adquiere especial relevancia frente al gobernado porque precisamente esos estudios, planes y proyectos, serán los que expliquen que se prive de su oportunidad a una persona determinada y no a otra distinta de las muchas que integran el conglomerado social. Dicho en otras palabras, para que la administración pueda expropiar un bien, no basta que sea notoria una necesidad colectiva sino que se debe demostrar primero que ese bien en particular, y no cualquiera otro, es capaz de satisfacer la necesidad colectiva de que se trata; y tal demostración no puede hacerse a priori sino que requiere de estudios en detalle que concreten las cualidades y características que deben reunir los bienes para que cumplan con el destino al cual van a afectarse³⁵⁴”.

Por lo que corresponde a la ocupación de los bienes que se encuentran sujetos a la determinación de la procedencia de una causa de utilidad pública, se requiere que exista urgencia para la satisfacción de los intereses colectivos y, que bajo este principio, se proceda a la ocupación urgente e inaplazable de los bienes expropiados o que se pretenden expropiar, sin soslayar la obligación, que tiene la autoridad administrativa, para tramitar el expediente de expropiación³⁵⁵.

En otro orden de ideas, atendiendo a los elementos constitucionales del artículo 27, por lo que se refiere al monto y la forma de pago de la indemnización, estos deben quedar precisados en el decreto respectivo, sin dejar estas precisiones al libre arbitrio o a los actos futuros de la autoridad expropiante³⁵⁶. El

³⁵⁴ “EXPROPIACION, EXPEDIENTE DE. AUNQUE SEAN HECHOS NOTORIOS LAS NECESIDADES COLECTIVAS CUYA SATISFACCION SE PERSIGA, LA AUTORIDAD DEBE TRAMITARLO PARA PROBAR QUE EL INMUEBLE AFECTADO ES INDISPENSABLE PARA ESE FIN”, No. 247800, Semanario Judicial de la Federación, sexta parte, página 219; y “EXPROPIACION, PROCEDIMIENTO PARA INDIVIDUALIZAR LOS BIENES OBJETO DE LA”, No. 247804, Semanario Judicial de la Federación, sexta parte, página 222.

³⁵⁵ Sobre este punto, véanse las tesis “EXPROPIACION. PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION. ARTICULO 8o., FRACCIONES V, VI Y X DE LA LEY DE LA MATERIA”, No. 253069, visible a página 103 del Semanario Judicial de la Federación, sexta parte; y “EXPROPIACION. EXTREMA URGENCIA NO PROCEDENTE”, No. 247801, ubicada en la página 220 del Semanario Judicial de la Federación, sexta parte.

³⁵⁶ Cfr. “EXPROPIACION. AL DECRETARLA DEBE DETERMINARSE LA INDEMNIZACION”, No. 255290, ubicada en la página 35 del Semanario Judicial de la Federación, volumen 70, sexta parte.

monto, debe incluir el precio correspondiente al terreno y a las construcciones³⁵⁷; y la forma de pago, preferentemente debe ser simultánea a la expropiación, aunque cuando el Estado no cuente con recursos suficientes, se podrá señalar el pago diferido de la indemnización, dentro de las posibilidades del erario³⁵⁸. Esto, en virtud de que la palabra “mediante”, a que se refiere el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, *“sólo puede significar que se condiciona la expropiación al pago del bien expropiado, o sea, que se hace a cambio de cierta cantidad que se cubra por esos bienes. Por tanto, ese pago no ha de entenderse indiscutiblemente como pago previo al acto posesorio, pues bien puede ser simultáneo o posterior a él”*³⁵⁹.

Así, considerando lo anterior, se puede decir que, para la procedencia de la expropiación por causas de utilidad pública en la séptima época, se necesitaba la concurrencia de los siguientes tres elementos:

1. Que la ley determine las causas en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada;
2. Que la autoridad administrativa sea la encargada de la determinación y comprobación de la existencia de una causa de utilidad pública, y
3. Que existan diligencias expropiatorias, a través de las cuales se fije el monto de la indemnización³⁶⁰.

En lo relativo a la notificación del decreto de expropiación, se han seguido las mismas reglas que se precisaron desde la quinta época, de tal suerte que corresponde a la expropiante agotar todas las diligencias de localización necesarias, a efecto de no dejar al particular afectado en un completo estado de

³⁵⁷ Cfr. “EXPROPIACION. PAGO DE LA INDEMNIZACION CUANDO HAY CONFLICTO”, No. 255715, visible a página 25 del Semanario Judicial de la Federación, volumen 59, sexta parte.

³⁵⁸ Cfr. “EXPROPIACION. CASOS EN QUE LA INDEMNIZACION PUEDE NO SER PAGADA INMEDIATAMENTE”, No. 233239, página 41 del Semanario Judicial de la Federación, primera parte.

³⁵⁹ Cfr. “EXPROPIACION, INDEMNIZACION POR CAUSA DE. LEY DE EXPROPIACION DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1936 (LEGISLACION DEL DISTRITO FEDERAL)”, Registro No. 233133, Semanario Judicial de la Federación, Primera Parte, página 25.

³⁶⁰ Cfr. “EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA. ELEMENTOS”, No. 232939, legible a página 15 del Semanario Judicial de la Federación, primera parte.

indefensión³⁶¹ y para que surta efectos de notificación la segunda publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación³⁶².

Además de todo lo anteriormente señalado, en esta séptima época se trató más ampliamente lo relativo al derecho de reversión que tiene el afectado y se comenzó a sostener que a través de esta institución se le da la posibilidad al particular de poder readquirir sus bienes siempre que no se hayan destinado al fin por el cual fueron expropiados. Se dijo que la reversión tiene como propósito evitar cualquier abuso de la autoridad administrativa, impidiendo que los bienes que no hubieren sido destinados al fin para el cual fueron expropiados, continúen infructíferamente dentro del patrimonio público. Se consigna que el ejercicio de éste derecho deberá hacerse valer ante la autoridad administrativa que decretó la expropiación, y no bajo las características de un recurso administrativo sino como un derecho subjetivo real que la ley de la materia consigna en favor del expropiado³⁶³.

En cuanto a la procedencia del amparo, se reafirmó la tesis que se había venido manejando desde la quinta época con respecto al agotamiento previo de los recursos ordinarios que se encuentran previstos en la ley de la materia pues, éste, como el más pulcro mecanismo por el que se obtiene una efectiva protección

³⁶¹ A mayor abundamiento, consúltense las tesis “EXPROPIACION, IGNORANCIA DEL DOMICILIO DE LOS AFECTADOS EN MATERIA DE”, No. 253067, ubicada en la página 101 del Semanario Judicial de la Federación, sexta parte; “EXPROPIACION. NOTIFICACIONES POR EL DIARIO OFICIAL”, No. 253068, visible a página 101 del Semanario Judicial de la Federación, sexta parte; y “EXPROPIACION. NOTIFICACION PERSONAL DEL DECRETO DE. RECURSO DE REVOCACION”, No. 253799, localizable a página 41 del Semanario Judicial de la Federación, sexta parte.

³⁶² Para que se tenga por válida la notificación hecha mediante la segunda publicación, las autoridades tienen la carga de probar que han hecho todo lo razonablemente posible para averiguar el domicilio de los afectados, y que la investigación ha sido infructuosa.

³⁶³ Sobre este particular, véanse las tesis “REVERSION DEL BIEN EXPROPIADO. CUANDO PROCEDE”, Página 567, Semanario Judicial de la Federación, 217-228 sexta parte; “REVERSION, DERECHO DE. NO ENCUENTRA SU FUENTE EN LA VOLUNTAD DE LA ADMINISTRACION SINO EN LA LEY”, Semanario Judicial de la Federación, 217-228 sexta parte, Página 568; “REVERSION. DEBE CONOCER DE ELLA LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y NO LA JUDICIAL”, Página 86, Semanario Judicial de la Federación 86 Sexta Parte; “REVERSION, DERECHO DE, EN MATERIA DE EXPROPIACION. NO CONSTITUYE UN RECURSO”, Página 87, Semanario Judicial de la Federación, 86 Sexta Parte; “EXPROPIACION, DE LA REVERSION DEBE CONOCER LA MISMA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE ORDENO LA”, Página 36, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Parte; y “EXPROPIACION. DESPOSEIMIENTO IMPROCEDENTE TRANSCURRIDO EL PLAZO DE REVERSION”, Semanario Judicial de la Federación, 69 Sexta Parte, Página 32.

de las garantías de los individuos, requiere de la satisfacción de los elementos de procedencia que se vislumbran del contenido del artículo 73, interpretado a contrario *sensu*, concretamente la fracción XV de la Ley de Amparo. Lo anterior, según se desprende de los criterios No. 256452, “EXPROPIACION, DEBE AGOTARSE EL RECURSO DE REVOCACION, PREVIAMENTE AL AMPARO”, legible a página 37 del Semanario Judicial de la Federación, sexta parte; y “EXPROPIACION, LEY DE. RECURSOS ADMINISTRATIVOS CONTRA LA DECLARATORIA RELATIVA”, No. 245921, localizable a página 18 del Semanario Judicial de la Federación, séptima parte.

Lo relativo a la Garantía de previa Audiencia, consagrada en el artículo 14 de nuestra Constitución, se emitió jurisprudencia con respecto a que, en materia de expropiación, no resultaba aplicable tal prerrogativa en virtud de que dicho requisito no se encuentra previsto entre los que contempla el artículo 27 constitucional. Esto es así, en virtud de que *“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”*³⁶⁴.

Se determinó que, al encontrarse restringida la Garantía de Audiencia previa en términos de lo preceptuado por el artículo 27 de nuestra Constitución, no resulta obligatorio para la autoridad expropiante el tener que respetar dicho canon previo a la emisión del decreto de expropiación salvo que, en tratándose de legislaciones estatales, dicho ordenamiento prevea la observancia de la

³⁶⁴ Tesis de Jurisprudencia número 65, de rubro “EXPROPIACION, LA GARANTIA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE”, Registro No. 390955, proveniente del Pleno de la Suprema Corte de justicia de la Nación, visible a página 46 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1995, Tomo III, Parte SCJN. Cfr. tesis “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)”, Registro No. 233134, localizable a página 26 del Semanario Judicial de la Federación, primera parte.

multicitada garantía en favor de los expropiados³⁶⁵. De esta forma, según se desprende de los razonamientos vertidos, no debe suprimirse en su totalidad el otorgamiento de esta prerrogativa pues, si bien no era indispensable otorgarla de manera previa a la emisión del decreto respectivo, se deben respetar las garantías constitucionales de debido proceso, por lo menos, de manera posterior a la emisión de este acto de privación³⁶⁶.

Así pues, se concluyó diciendo que no resultaba valedero el argumento relativo a que al no contener el artículo 27 constitucional la mención expresa de la exclusión de la garantía de audiencia en materia de expropiación, ésta debía observarse en un estricto apego a lo preceptuado por el diverso artículo 14, con el afán de evitar el pronunciamiento de actos inconstitucionales y arbitrarios. Ello, toda vez que la expropiación atiende a intereses de orden público que pudieran verse obstaculizados por el otorgamiento de esta garantía³⁶⁷.

Por lo que toca al periodo de la Octava Época se estableció que, al ser la expropiación un acto administrativo que tiene por efecto la privación del derecho de propiedad, es necesario que se demuestre, con pruebas objetivas y contundentes, durante el desarrollo del procedimiento para la respectiva declaración de expropiación por utilidad pública, dos elementos: primero, la existencia de una causa de utilidad pública y, en segundo lugar, que el bien que se pretende afectar con la expropiación es idóneo para que el Estado pueda cumplir

³⁶⁵ Cfr. "EXPROPIACION, LA GARANTIA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE, (LEY DE EXPROPIACION DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1936)", Registro No. 233135, página 27 del Semanario Judicial de la Federación, primera parte; y "EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA (LEY NUMERO SESENTA Y UNO DEL ESTADO DE SONORA), INCONSTITUCIONALIDAD DE LA", Registro No. 237224, página 99, Semanario Judicial de la Federación, tercera parte.

³⁶⁶ Cfr. tesis "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)", Registro No. 232748, ubicada en la página 77 del Semanario Judicial de la Federación, primera parte; y Tesis 1093, de rubro "EXPROPIACIÓN, GARANTÍA DE AUDIENCIA EN MATERIA DE. NO DEBE SUPRIMIRSE EN SU TOTALIDAD (LEY DE EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE 15 DE MARZO DE 1964)", Registro No. 901766, consultable a página 768 del Apéndice 2000, Tomo I, Const., P.R. SCJN.

³⁶⁷ "EXPROPIACION. GARANTIA DE AUDIENCIA. NO RIGE EN LA MATERIA (LEY DE EXPROPIACION DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1936)", Registro No. 233282, página 41 del Semanario Judicial de la Federación, primera parte.

los fines invocados³⁶⁸. Así pues, se sostuvo que no hay mejor mecanismo para demostrar la existencia del procedimiento expropiatorio que la integración del expediente respectivo, el cual, debe contener la descripción de las características del bien de que se trate, y las consideraciones o estudios por los cuales se advierte la idoneidad de dicho bien³⁶⁹.

Hay que destacar que, Nuestra Suprema Corte de Justicia ha sido reiterativa en cuanto a la correcta integración del expediente toda vez que, según se desprende del criterio Número 221681, de rubro “EXPROPIACION. PARA QUE SE DECRETE, ES NECESARIO QUE EL BIEN RESPECTIVO SEA IDONEO PARA SATISFACER LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA DE QUE SE TRATE”, legible a pagina 179 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo VIII, octubre de 1991, mediante la adecuada tramitación e integración del expediente de expropiación, 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 público o social. De esta forma, la tramitación del expediente, constituye una garantía de seguridad jurídica para el gobernado, cuya finalidad es evitar que las autoridades expropien en forma arbitraria cualquier bien de propiedad particular, por lo que la falta del multicitado expediente, provoca la ilegalidad del acto expropiatorio³⁷⁰,

³⁶⁸ Cfr. “EXPROPIACION. PRUEBA DEL PROCEDIMIENTO DE”, No. 217929, visible a página 257 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, noviembre de 1992.

³⁶⁹ Cfr. “EXPROPIACION, CONSTANCIAS INSUFICIENTES PARA CONSIDERAR INTEGRADO EL EXPEDIENTE DE”, No. 221678, visible a página 178 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo VIII, Octubre de 1991; “EXPROPIACION. LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA DEBE ACREDITARLA LA RESPONSABLE”, No. 217927, localizada en la página 257 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, noviembre de 1992; “EXPROPIACION, CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA DEBE DEMOSTRARSE EN EL DECRETO DE”, No. 217928, localizable a página 257 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, noviembre de 1992; y “EXPROPIACION, ES REQUISITO INDISPENSABLE LA INTEGRACION DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO RESPECTIVO, A FIN DE JUSTIFICAR LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA EN MATERIA DE”, No. 228424, visible a página 332 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989.

³⁷⁰ Cfr. “EXPROPIACION, DEBE DEMOSTRARSE EN EL EXPEDIENTE PREVIO A LA DECLARACION DE, LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA Y DE INTERES SOCIAL”, No. 230064, localizable a página 258 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1988; “EXPROPIACION. CUANDO NO SE ACREDITA HABER INTEGRADO EL EXPEDIENTE RESPECTIVO, NO ES POSIBLE DETERMINAR LAS CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA”, No. 230065, legible a página 258 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1988; y “EXPROPIACION, ESTA SUJETA A QUE EXISTA UN CASO DE UTILIDAD PUBLICA”, No. 230066, visible a página 259 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1988.

dando lugar a un posible pago de daños y perjuicios en favor del particular afectado³⁷¹.

Además de lo anterior, se determinó a través de la jurisprudencia P./J. 40 14/1989, legible a página 225 del Semanario Judicial de la Federación, tomo III, primera parte, enero a junio de 1989, de rubro “EXPROPIACION. LA OCUPACION DE LA PROPIEDAD NO REQUIERE DE INTERVENCION JUDICIAL”, que la intervención que pudiera tener la autoridad judicial en materia de expropiación, solamente, se circunscribe a aquellos aspectos relativos a la determinación del monto de la indemnización, siempre que existen controversias relativas al exceso de valor o demérito que pudiera presentar la propiedad expropiada, o cuando su valor no se encuentre específicamente determinado en las oficinas rentísticas.

Por otro lado, se dijo que, atendiendo a que la expropiación y sus requisitos de procedencia se encuentran debidamente previstos en la ley, para la extinción o revocación de este acto, es necesario que se agoten 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”*³⁷².

En lo referente a la indemnización sólo se sostuvo que este derecho nacía a partir de que se decretara la expropiación, pero nada se dijo respecto al término en que la expropiante debía entregar dicho concepto al afectado³⁷³.

Por cuanto hace a la notificación del decreto, se volvió a reiterar el criterio relativo a que la autoridad deberá agotar todas las diligencias necesarias para la

³⁷¹ A mayor abundamiento, véase la tesis No. 219325, cuyo rubro y datos de localización son los siguientes: “EXPROPIACION FUNDADA EN UN DECRETO DECLARADO INCONSTITUCIONAL. PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS CUANDO EL AGRAVIADO NO PUEDE SER RESTITUIDO EN EL GOCE DE SUS DERECHOS”, página 437 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo IX, Mayo de 1992, proveniente de los Tribunales Colegiados de Circuito.

³⁷² “EXPROPIACION. EXTINCION O REVOCACION DEL DECRETO RESPECTIVO”, número 211459, ubicada en la página 586 del Semanario Judicial de la Federación, volumen XIV, Julio de 1994.

³⁷³ Cfr. Tesis “EXPROPIACION. INDEMNIZACION POR CAUSA DE. EL DERECHO A OBTENERLA. SURGE HASTA QUE SE EMITE EL DECRETO CORRESPONDIENTE”, No. 212863, visible a página 371 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIII, Abril de 1994.

localización de los afectados con la emisión del decreto de expropiación, siempre que se pretenda tomar con efectos de notificación personal la segunda publicación de este instrumento en el Diario Oficial de la Federación³⁷⁴. Con respecto a la ocupación urgente de la propiedad de los particulares, en el período jurisprudencial que nos ocupa, se declaró firme el criterio a través del cual se considera urgente e inaplazable la ocupación de los bienes de propiedad particular, siempre que la falta de dicho acto irroge perjuicios al interés colectivo o social³⁷⁵.

Finalmente, según el criterio No. 209496, de rubro “EXPROPIACION. LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE”, legible a página 235 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XV, enero de 1995, en cuanto al otorgamiento de la audiencia previa en materia de expropiación, se determinó que ésta no era necesaria en virtud de que no se encontraba entre los requisitos previstos en el artículo 27 de la Constitución, pues para que se lleve a cabo este acto privativo, no es necesario que el particular afectado sea oído y vencido en el procedimiento relativo.

En el transcurso de la Novena Época, se ha obtenido una mayor firmeza respecto de algunos aspectos que se habían venido manejando desde la quinta época. Así, por ejemplo, se tiene jurisprudencia firme en torno al concepto de la expropiación, la cual *“constituye un acto de carácter administrativo mediante el cual se priva a los particulares de la propiedad de un bien inmueble, en aras del interés, necesidad o utilidad social, es decir, se trata de una figura a través de la cual el Estado logra determinados fines relacionados con el interés colectivo,*

³⁷⁴ Cfr. “EXPROPIACION. NOTIFICACION DE LAS DECLARACIONES DE”, No. 209082, localizable a página 184 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XV-1, febrero de 1995.

³⁷⁵ Sobre Este particular, véase la jurisprudencia número J/3, con número de registro 227624 XXI.1o., de la Octava Época, emanada de los Tribunales Colegiados de Circuito, visible a página 618 del Semanario Judicial de la Federación, volumen IV, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1989, de rubro “EXPROPIACION, SUSPENSION IMPROCEDENTE EN CASO DE”.

[sujetando]... *la expropiación a [la existencia de determinadas] causas de utilidad pública*³⁷⁶.

Así, bajo este criterio, se consideró que, aun cuando el derecho a la propiedad privada se encontrara custodiado por los supuestos de los artículos 14, 16 y 27 de la Constitución Federal, éste debía delimitarse en orden a procurar la satisfacción de las necesidades sociales o colectivas. Por lo que, de ser necesario, debía privar la preferencia de los intereses colectivos, respecto de los derechos individuales de propiedad³⁷⁷.

Por otro lado, se determina firme el criterio con respecto a la amplitud de la causa de utilidad pública, con el fin de beneficiar y cubrir todas las necesidades apremiantes de la colectividad, comprendiendo así tres tipos, a saber:

- a) La pública, cuando el bien expropiado se destina directamente a una obra o servicios públicos;
- b) La social, que cubre las carencias de una clase social determinada, de manea directa, aportando ciertos beneficios para la colectividad, de manera indirecta, y
- c) La nacional, que implica la necesaria adopción y ejecución de medidas para solventar situaciones que pudieran afectar la seguridad, nacional o internacional, de la entidad política³⁷⁸.

“De ahí que la noción de utilidad pública ya no sólo se limita a que el Estado deba construir una obra pública o prestar un servicio público, sino que también comprende aquellas necesidades [de seguridad nacional], económicas, sociales,

³⁷⁶ Tesis: P./J. 38/2006, “EXPROPIACIÓN. ES FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS ESTABLECER LEGALMENTE LAS CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA QUE LA JUSTIFIQUEN”, Novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, Marzo de 2006, Registro No. 175592, página 1414.

³⁷⁷ Jurisprudencia P./J. 37/2006 “PROPIEDAD PRIVADA. EL DERECHO RELATIVO ESTÁ LIMITADO POR SU FUNCIÓN SOCIAL”, Registro No. 175498, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, Marzo de 2006, página 1481.

³⁷⁸ Cfr. Tesis de Jurisprudencia P./J. 39/2006, de rubro “EXPROPIACIÓN. CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA”, Registro No. 175593, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Marzo de 2006, página 1412.

*sanitarias e inclusive estéticas*³⁷⁹”, que pudieran resultar de urgente y apremiante realización.

En cuanto a la indemnización, se ha dicho que *“la exigencia constitucional consiste..., 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*³⁸⁰. De esta transcripción, se desprende que no es necesario cubrir el monto de la indemnización con anterioridad al acto posesorio pues, cuando la expropiación responde a necesidades sociales urgentes, las mismas podrían resultar afectadas e insatisfechas debido a la imposibilidad que pudiera generarse para disponer del bien de manera inmediata.

En lo relativo a la notificación del decreto expropiatorio, se ha sostenido el criterio manejado desde la quinta época, afirmándose que para que surta efectos de notificación personal la segunda publicación del decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación, es necesario que se agoten todas las diligencias necesarias para localizar al afectado y mediante las cuales se pueda demostrar la imposibilidad real de situar el domicilio del expropiado³⁸¹.

³⁷⁹ Idem.

³⁸⁰ Tesis P. CXIX/97, “EXPROPIACIÓN. EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY APLICABLE EN MATERIA FEDERAL, VIGENTE HASTA 1993, EN CUANTO AL PLAZO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN, NO ES INCONSTITUCIONAL”, Registro No. 198204, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Julio de 1997, página 10.

³⁸¹ Cfr. Tesis P. CXVIII/97, “EXPROPIACIÓN. LEY APLICABLE EN MATERIA FEDERAL. PARA QUE LA SEGUNDA PUBLICACIÓN DEL ACUERDO RELATIVO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN SURTA EFECTOS DE NOTIFICACIÓN PERSONAL, DEBE EXISTIR IMPOSIBILIDAD REAL DE LOCALIZAR EL DOMICILIO DEL AFECTADO”, Registro No. 198206, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Julio de 1997, página 13.

De lo expuesto con anterioridad, podemos observar que, según nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, el acto administrativo expropiatorio consta de dos etapas³⁸²:

1. La que comprende el inicio del procedimiento en el que se efectúa la declaración de utilidad pública y se emite el decreto expropiatorio. Donde, se decía, no es necesario escuchar al sujeto afectado puesto que implica la realización de estudios unilaterales, por parte del Estado, para demostrar la existencia de la causa de utilidad pública y la idoneidad del bien que se pretende expropiar, y
2. Aquella que abarca desde la notificación del decreto a los afectados, hasta la ejecución de lo ordenado en el mismo. En esta etapa sí rige la garantía de audiencia puesto que con la notificación del decreto respectivo, el afectado puede hacer valer su defensa legal mediante la interposición del recurso de revocación; el cuestionamiento judicial de la determinación del monto de indemnización; exigir el pago del monto indemnizatorio, una vez que se haya vencido el plazo para su cumplimiento; solicitar la reversión del bien expropiado cuando éste no se haya destinado al fin para el que se le afectó dentro del plazo de ley o, incluso, promover directamente el juicio de amparo en contra del decreto y los vicios del procedimiento, siempre que se actualice alguna excepción al principio de definitividad³⁸³.

³⁸² No se omite señalar que nuestra postura es distinta a la aquí planteada por criterio de nuestro máximo tribunal, en virtud de las razones que se harán valer en el siguiente capítulo, dónde se abordará con mayor detalle el desarrollo del procedimiento expropiatorio, atendiendo a lo preceptuado por la Ley de Expropiación vigente y a la práctica cotidiana en la emisión de los decretos expropiatorios. Por ahora, sólo bástenos decir que, para nosotros, el procedimiento expropiatorio concluye con la emisión del decreto respectivo y que posterior a ello podemos hablar de etapas post procedimentales de ejecución e impugnación del mismo.

³⁸³ Cfr. Tesis I.15o.A.3 A, "EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA RIGE DESPUÉS DE DICTADO EL DECRETO Y PERMITE CUESTIONAR TODO EL PROCEDIMIENTO RELATIVO, Registro No. 179910, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Diciembre de 2004, página 1344.

Para finalizar, cabe destacar que, atendiendo a lo anteriormente señalado, hasta agosto del año pasado, nuestro máximo tribunal había sostenido firme el criterio con respecto a que en materia de expropiación no regía la garantía de Audiencia previa, consignada en el artículo 14 constitucional. Lo anterior, en virtud de que dicho requisito no se encuentra consignado entre los que establece el artículo 27 de la propia Constitución, por lo que no podía admitirse la *“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”*³⁸⁴.

A partir de septiembre de 2006, por cuestiones de adaptabilidad del derecho a las circunstancias y necesidades sociales, y sobre todo, considerando que *“los actos privativos de la propiedad deben realizarse, por regla general, mediante un procedimiento dirigido a escuchar previamente al afectado, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, ... en orden a garantizar eficazmente los bienes constitucionalmente protegidos a través del artículo 14, sin que [ello] se contraponga al artículo 27 de la Constitución Federal”*; nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, modificó la jurisprudencia 834, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 1389, con el rubro: "EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE", emitiendo el criterio jurisprudencial 2a./J. 124/2006, de rubro "EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEBE RESPETARSE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DEL DECRETO RELATIVO", localizable a página 278 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Septiembre de 2006, Registro No. 174253, que será abordado con mayor amplitud y profundidad en el siguiente capítulo.

³⁸⁴ Tesis: P./J. 65/95, de rubro "EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE", visible a página 44 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Junio de 1997, Registro No. 198404.

CAPÍTULO IV: LA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

Según se desprende del capítulo que precede, la Garantía de Audiencia, es un derecho del gobernado que evita la vulnerabilidad de la seguridad jurídica del particular, e impide la falta de legalidad de los actos autoritarios por exceso o defecto en su pronunciamiento y ejecución.

Sin lugar a dudas, aunque con intervalos muy grandes, este tema ha servido para intensos debates dentro del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y, en esta ocasión, para la elaboración de esta tesis.

Desde el inicio de la vigencia de la actual Ley de Expropiación, surgió la duda respecto a si a este acto autoritario le era oponible la Garantía de Audiencia. Este aspecto lo había resuelto nuestro máximo tribunal, desde la quinta época, en el sentido de que dicha garantía quedaba excluida de los requisitos que marca el artículo 27 de la Constitución Federal. Actualmente, nos regimos bajo el criterio de la previa Garantía de Audiencia, postura obtenida de la atinada labor hermenéutica de nuestro Supremo Tribunal, y al que dedicaremos gran parte de este estudio en los siguientes apartados por ser esta la posición que tratamos de sostener y robustecer.

Cabe añadir que, además de la SCJN, diversos son los autores que se han pronunciado, aunque de manera muy breve, con respecto al momento en que

debe ser observada la Garantía de Audiencia en materia de expropiación. Así, con distintos criterios, podemos encontrar a destacados juristas como don Ignacio Burgoa Orihuela, quien pugna por la preexistencia de la citada Garantía a la emisión del decreto expropiatorio; y al abogado Fernández del Castillo que afirma la observancia posterior de esta garantía, al pronunciamiento del decreto expropiatorio.

a) Procedimiento Expropiatorio

Por procedimiento administrativo, entendemos al camino por el que la autoridad crea y emite el acto de privación o molestia, así como los mecanismos por los que ejecuta dicho acto, teniendo como sustento una ley de naturaleza administrativa³⁸⁵.

Si bien es cierto no podemos hablar de un procedimiento expropiatorio como tal, porque nuestra legislación no lo prevé; también lo es, que para que el Ejecutivo de la Unión pueda determinar la expropiación de un bien, se necesita la verificación y desarrollo de una serie de trabajos técnicos, para que se pueda llegar a la conclusión de que resulta indispensable la citada privación, que tenga como finalidad la satisfacción de una necesidad pública.

El maestro Burgoa Orihuela, sostiene que el procedimiento expropiatorio se lleva a cabo de la siguiente manera: El Ejecutivo Federal, previo a la emisión del decreto expropiatorio, realiza un estudio a efecto de determinar si el bien que se pretende expropiar u ocupar temporalmente, resulta útil para solventar una necesidad pública. Dicho estudio, lo realiza el Ejecutivo de la Unión por conducto

³⁸⁵No debemos confundir al procedimiento con el proceso administrativo pues, mientras el primero tiene como finalidad la creación de un determinado acto, emanado de la potestad ejecutiva de la administración pública, el segundo tiene por efecto pronunciar una sentencia, misma que se ha emitido de conformidad con los lineamientos contenidos en una ley de carácter procesal. A este respecto, véase SÁNCHEZ, Alberto, *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Recursos Administrativos, juicio de Nulidad y Amparo*, Op. Cit., p. 56.

de la Secretaría de Estado cuyas facultades se relacionen con el objeto de la expropiación, de conformidad con lo preceptuado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Una vez que se ha determinado la existencia de la utilidad pública, el titular del Ejecutivo, emitirá la declaración de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, según corresponda. Dicha declaración deberá notificarse personalmente al interesado y publicarse en el Diario Oficial de la Federación (DOF). En caso de no conocer el domicilio del particular afectado, dicha publicación en el DOF surtirá efectos de notificación³⁸⁶.

Si el expropiado estuviere inconforme con la decisión de la autoridad administrativa, tiene derecho a interponer recurso administrativo de revocación³⁸⁷, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del decreto, donde el afectado podrá ofrecer pruebas de su parte. Si dentro del término que la ley señala, no se ha interpuesto el mencionado recurso, o se resuelve en contra de las pretensiones del recurrente, se procederá a la ocupación del bien expropiado³⁸⁸.

Finalmente, la propia Ley de Expropiación, concede al particular el derecho de ejercitar la reversión del bien afectado dentro de un término de cinco años, cuando este no haya sido destinado al fin por el que se le privó de su propiedad o posesión³⁸⁹.

Por su parte, el ex Senador Antonio García Torres, sostenía en la exposición de motivos de la *"Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas"*, que los requisitos para llevar a cabo la expropiación son los siguientes.

³⁸⁶ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., pp.479 y ss.

³⁸⁷ Por regla general, tratándose de la interposición de este recurso, se suspende la actividad expropiatoria, de ocupación temporal del bien afectado o la limitación de su dominio, en tanto este no se resuelva.

³⁸⁸ Idem.

³⁸⁹ Cfr. BURGOA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 481.

- a) La previa determinación legislativa de las causas de utilidad pública;
- b) La oficiosidad por parte de la autoridad administrativa, para iniciar el procedimiento expropiatorio con respecto de un bien determinado³⁹⁰;
- c) Emisión del decreto expropiatorio por parte del Ejecutivo Federal, mismo que debe fundar y motivar la causa de utilidad pública que originó el pronunciamiento de este instrumento, y
- d) Entrega de la indemnización al particular afectado³⁹¹.

De esta forma, tomando en consideración lo antes señalado, y recurriendo a nuestra propia experiencia, consideramos que la previa consignación legislativa de las causas de utilidad pública y la estricta observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos de privación, constituyen los presupuestos fundamentales del procedimiento expropiatorio, mismo que se desarrolla en las siguientes fases.

1. Cualquier ente u órgano estatal que necesite allegarse de bienes, que no se encuentren dentro de su patrimonio, para cubrir una necesidad pública apremiante, deberá integrar el expediente respectivo, según lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley de Expropiación, considerando lo siguiente:
 - a) La determinación particularizada de la(s) causa(s) de utilidad pública por las que se genere la expropiación;
 - b) Ejecución de los trabajos técnicos, por parte del IndAAbin, para especificar las características del bien que ha de ser expropiado; las razones por las que se determina la idoneidad del bien en estudio para cubrir esa causa de utilidad; la autoridad que solicite el dictamen técnico, y el avalúo del bien que se pretende afectar;

³⁹⁰Esta fase, hasta antes de la emisión de la nueva jurisprudencia, era de carácter unilateral, pues ésta se llevaba a cabo sin la intervención del afectado.

³⁹¹Cfr. GARCÍA, Antonio, *Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, citada.

- c) Teóricamente³⁹², a raíz del nuevo criterio de la SCJN, proceder a la notificación del inicio del procedimiento al particular afectado, para que exprese lo que a su interés legal convenga, y
 - d) Elaboración del Proyecto de Decreto que se ha de enviar a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF), junto con la constancia de notificación y conformidad del particular con el procedimiento expropiatorio, para dictaminación y, en su caso, firma del Presidente de la República.
2. Una vez que se encuentra debidamente integrado el expediente, el mismo es enviado, junto con el proyecto de Decreto³⁹³, a la CJEF para que sea dictaminado;
 3. Aprobado que ha sido por la CJEF, y se ha recabado la firma del titular del Ejecutivo Federal y del Secretario de Estado que en ella interviene, se procede a enviarlo, para su publicación, al Diario Oficial de la Federación, por conducto de la Oficina del Presidente, y
 4. Simultáneamente, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría de Estado a quien correspondió tramitar el expediente, procederá a la notificación del decreto al particular afectado. Entregando la respectiva indemnización, dentro de los plazos y en los términos señalados en el Decreto de expropiación.

³⁹²Utilizamos esta expresión en virtud de que, de manera por demás anómala, la autoridad administrativa suele utilizar ciertos formatos en los que se pretende notificar al particular el inicio del procedimiento expropiatorio pero realmente lo que se hace es recabar, habilidosamente, la conformidad del particular con respecto a la expropiación de sus bienes. No obstante, lo que hasta aquí se ha dicho, en más de las ocasiones, ni siquiera se les notifica como se debe; como por ejemplo, lo que ocurrió recientemente en las expropiaciones de predios de "tepito"; cuyo decreto se encuentra visible en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, N° 32, de fecha 16 de febrero de 2007; donde ni siquiera se agotaron todas las diligencias necesarias para notificar al afectado en la forma y términos que marca la Constitución Federal y la Ley de la materia, en su artículo 4. Por estas y muchas otras razones más, es necesario que se instituya formalmente el procedimiento expropiatorio, evitando con ello mayores vulneraciones y atropellos a los derechos fundamentales y procesales de los particulares.

³⁹³El decreto expropiatorio, es el instrumento presidencial a través del cual se declara la expropiación de determinados bienes, para destinarlos a la satisfacción de una necesidad pública. Este documento se integra por el Proemio, Considerandos, Articulado, Transitorios y la Hoja de firmas.

Hasta este punto, nosotros consideramos que tiene lugar el procedimiento expropiatorio como tal, pudiendo hablar de etapas post-procedimentales, o post-expropiatorias, para llevar a cabo las respectivas impugnaciones, por las vías que la Constitución y la Ley de Expropiación contemplan, a efecto de inconformarse por cuestiones relativas a la determinación de utilidad pública, monto de la indemnización y posibles violaciones al procedimiento. Por el momento, sólo hemos de destacar que, en lo que a expropiaciones se refiere, podemos observar “una intervención autoritaria sucesiva de los tres poderes constitucionales: el ejecutivo, el legislativo y el judicial”³⁹⁴. Las cuestiones referentes a las etapas, que nosotros llamamos post procedimentales, se agotaran en el apartado relativo a los medios de impugnación.

b) La Garantía de Audiencia Previa al decreto de expropiación

Tal como se ha venido diciendo, resulta de particular importancia, que el acto expropiatorio observe escrupulosamente los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos de privación que consagra nuestra Carta Magna en sus artículos 14 y 16 pues, cualquier acto de autoridad que se lleve a cabo sin observar las formalidades esenciales del procedimiento, sólo se traduciría en una flagrante violación de las garantías constitucionales del gobernado. Así pues, para obtener un acto administrativo válido, se requiere la estricta observancia y el respeto irrestricto al derecho de audiencia previa, pues todo procedimiento que tenga por efecto la privación del derecho de propiedad privada, debe ceñirse a los

³⁹⁴BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales, Op. Cit., p. 478. Así pues, afirma este autor, “La Ley Suprema en el artículo 27, fracción VI, párrafo segundo, otorga facultad al Poder Legislativo, bien sea local o federal, según el caso, para expedir el ordenamiento que fije las causas de utilidad pública (p. 478). La intervención del Poder Ejecutivo, local o federal, en materia de *expropiación*, consiste en la declaración concreta de cuándo procede, en un caso determinado, la *expropiación* de un bien o su ocupación temporal y en la realización consiguiente de la actividad expropiatoria (p. 479). Por último, la injerencia que tiene el Poder Judicial en materia de *expropiación* se reduce, por declaración constitucional, a conocer de los conflictos que surjan entre las partes (el Estado y el particular), con motivo de la no equivalencia entre el valor real, actual y efectivo del bien expropiado y el valor catastral o fiscal de éste” (p. 479).

requisitos constitucionales y legales, previstos para el menoscabo o afectación de este derecho, evitando con ello incurrir en actos arbitrarios o inconstitucionales³⁹⁵.

De esta manera, afirma Sosa Wagner, *“el no otorgar audiencia previa, sólo genera una situación de desigualdad entre las partes, sobre todo porque tratándose del pago de la indemnización... se dificulta al particular disponer del precio de los bienes que le han sido expropiados”*³⁹⁶, y más aún, cuando éste ha decidido iniciar el procedimiento para la valoración del bien afectado.

Asimismo, en palabras de Escuín Palop, resulta de vital importancia el conceder la previa audiencia al particular afectado con un acto autoritario pues, de suceder lo contrario, sólo se vulneraría *“el marco estructural del Estado de Derecho”*, ya que se dejaría al particular en un completo estado de indefensión e inseguridad jurídica ante la emisión y ejecución de los actos autoritarios que afectan tanto su legítimo interés, como sus derechos procesales, *“lo que constituye una infracción que puede llevar aparejada la nulidad del acto dictado en tales condiciones”*³⁹⁷.

Por su parte, los ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Silva Meza, durante las sesiones celebradas los días 20 y 25 de febrero de 1997, en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se habían pronunciado en el sentido de que la Garantía de Audiencia debía ser observada previamente a la emisión del decreto expropiatorio pues argumentaban que, el respeto a esta garantía constitucional, servía no sólo como un mecanismo de defensa de los derechos del particular, sino que además fungiría como un dispositivo de autocontrol de la Administración Pública en la emisión de los decretos de expropiación; dotando de legitimación, fuerza y respetabilidad a sus determinaciones³⁹⁸.

³⁹⁵ Cfr. BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., pp.478 y ss.

³⁹⁶ SOSA, Francisco, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Op. Cit. p. 74.

³⁹⁷ ESCUÍN, Vicente, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Op. Cit., pp. 84.

³⁹⁸ Cfr. SCJN, *La Garantía de Audiencia en Materia de Expropiación*, Op. Cit., pp. 1-4.

Atendiendo a los requisitos constitucionales de la expropiación, si bien estos no consignan la Garantía de Audiencia para la procedencia de este acto administrativo, tampoco prohíben, de manera expresa, que se tenga que observar este derecho constitucional en favor del gobernado. Además, con la observancia previa de la Garantía de Audiencia, se evitarían muchos abusos en el ejercicio de la potestad administrativa que se le confiere al Estado, dando la oportunidad al gobernado para defenderse adecuadamente³⁹⁹.

En otro orden de ideas, según se desprende de las sesiones celebradas los días 10, 12 y 16 de enero del año pasado en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nuestro máximo órgano jurisdiccional ha sostenido que, la observancia previa de la Garantía de Audiencia⁴⁰⁰, enviste una particular importancia en virtud de que se tiene que demostrar, previamente, que en la hipótesis se configura alguno de los supuestos que contempla el artículo 1º de la Ley de Expropiación vigente. Para ello, se requiere no sólo la simple determinación que de ella haga la autoridad expropiante, sino que además se requiere contar con los elementos que aporte el particular afectado, para que el Ejecutivo pueda emitir, en su caso, un decreto expropiatorio acorde con las necesidades sociales que deban cubrirse y en pleno respeto del derecho fundamental de la propiedad privada. De esta manera, si se quiere restringir o privar del derecho de propiedad particular, se deben atender a los requisitos que la propia Constitución señala para esos efectos en sus artículos 14 y 16; y que sólo el poder reformador de la Constitución es el único facultado para restringir los derechos fundamentales que la propia Constitución consigna, según se desprende del contenido de los artículos 1º y 29 de este supremo ordenamiento.

Asimismo, se consideró que en cuanto la expropiación es un acto de naturaleza privativa, esta debe sujetarse a los requisitos del artículo 14 de nuestra

³⁹⁹ Cfr. *Ibidem.*, pp.26 a 30.

⁴⁰⁰ En este sentido se pronunciaron los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero, Silva Meza, Azuela Güitrón y Luna Ramos. Sobre este punto, véase SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Versiones taquigráficas de las sesiones del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 10, 12 y 16 de enero de 2006. Amparo en Revisión 1133/2004*, página www.scjn.gob.mx, consultada el 13 de septiembre de 2006 a las 14:29 hrs.

Constitución pues, a efecto de evitar violaciones a los derechos fundamentales o sustanciales de los individuos, se tienen que respetar los elementos procesales esenciales para darle a conocer la causa por la que se le pretende privar de su propiedad⁴⁰¹, permitiéndole intervenir en el procedimiento para aportar pruebas de su parte y alegar lo que en derecho le corresponda.

Así pues, la ministra Luna Ramos, nos señala lo siguiente: *“Se inicia el procedimiento de expropiación, ..., se señala el bien, se le da la posibilidad de que se le dé garantía de audiencia, se les notifica a los interesados, para que acudan en defensa a ser oídos y defendidos en ese procedimiento administrativo, si el caso amerita la urgente e inmediata ocupación, en ese momento, dentro el expediente administrativo, se decretará la ocupación temporal, como medida precautoria, ..., pero no porque se le deje de dar garantía de audiencia, ..., y se continúa con el desarrollo del expediente de expropiación, en donde se va llevar a cabo la garantía de audiencia, y una vez concluida ésta se determinará si se expropia o no el bien correspondiente...”*⁴⁰². Bajo esta tesitura, podemos considerar que en todos los casos de expropiación debe operar la Garantía de Audiencia previa y que, en los casos en que exista una urgente y rápida atención, se podrá utilizar la figura de la ocupación temporal de los bienes como una medida precautoria o de previa ejecución, dentro del procedimiento expropiatorio, sin llegar a privar al particular de sus bienes y derechos, definitivamente.

De todo lo expuesto con anterioridad, podemos concluir que no hay mejor momento para que opere la Garantía de Audiencia que previamente a la emisión del decreto de expropiación; y que por lo mismo, no resulta válido que se diga que por el simple hecho de que el artículo 27 de nuestra Constitución no consigna expresamente la verificación de la precitada garantía, ésta no debe ser respetada. Lo anterior, en virtud de que la autoridad se encuentra obligada a garantizar el

⁴⁰¹ Esto es así en virtud de que, según sostiene el ministro Azuela Güitrón, *“En el momento que se emite un decreto de expropiación; primero esto supone que ha habido un procedimiento previo, no es posible que de pronto se le ocurra aun gobernador o a un presidente; esto es de utilidad pública y por lo mismo lo expropio”*. Sobre este punto, véase SCJN, *Versión Taquigráfica de la Sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 16 de enero de 2006*.

⁴⁰² A este respecto véase, Idem.

respeto de los derechos constitucionales mínimos de los gobernados, frente a cualquier situación; estando facultada para restringirlos, únicamente, bajo los términos y condiciones que el propio ordenamiento constitucional prevé.

Asimismo, tampoco resulta válido argumentar que la expropiación es una Garantía Social que busca satisfacer los intereses colectivos que, por su propia naturaleza, se encuentran por encima de los derechos subjetivos individuales, porque éste acto en sí mismo no fue ideado por el Constituyente como una Garantía Social, sino como un mecanismo a través del cual el Estado podía allegarse de bienes para repartirlos entre la gente que no poseía propiedades, logrando una distribución equilibrada de las tierras que, en aquellos tiempos (1917), se encontraban concentradas en pocas manos. Actualmente, nos atrevemos a decir, ya no existen tierras por repartir, por lo que ahora el espíritu de la expropiación implantada en 1917, no corresponde a las razones por las que actualmente se llevan a cabo las expropiaciones, puesto que las condiciones histórico-sociales han cambiado, ya que en la actualidad no se busca la satisfacción de los intereses de los grupos sociales menos favorecidos (como lo fueron en su momento los obreros y campesinos), sino que se busca impulsar el avance en cuestiones científicas, tecnológicas, económicas y culturales, que no siempre requieren de una urgente atención que haga imposible otorgar la audiencia previa a los particulares afectados.

c) Garantía de Audiencia Posterior a la Declaratoria de Expropiación

Desde la quinta época, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo firme el criterio relativo a que en materia de expropiación no regía la Garantía de Audiencia previa. Así, según se desprende de las sesiones del Pleno, celebradas

el 20 y 25 de febrero de 1997⁴⁰³, la Garantía de Audiencia debe ser posterior a la emisión del decreto expropiatorio, en virtud de que dicho requisito no está comprendido entre los que marca el artículo 27 constitucional para la procedencia de este acto autoritario. Además de lo anterior, nuestro máximo tribunal consideró que no resultaba aplicable dicha garantía, toda vez que esta sólo se utilizaba para la defensa de los derechos individuales, mientras que el artículo 27 amparaba Garantías Sociales que, por su propia naturaleza e importancia, resultaban incompatibles con la prevalencia del interés individual⁴⁰⁴.

En este orden de ideas, según el contenido del artículo 27 de nuestra Constitución, para que se pueda privar a un particular de determinados bienes de su propiedad, sólo basta la existencia de una causa de utilidad pública que deba ser cubierta por la Administración Pública, mediante el otorgamiento de una indemnización, como compensación del daño causado al particular afectado. Así, al no ser la Garantía de Audiencia uno de los requisitos previstos por el artículo 27 constitucional para la procedencia de la expropiación, no es necesaria su observancia en la emisión de dicho acto⁴⁰⁵.

De conformidad con lo anterior, se afirmaba que al ser la expropiación un acto emanado de la potestad soberana, conferida por la Constitución Federal al Ejecutivo de la Unión, ésta no debía estar regida por la Garantía de Audiencia Previa, pues su sola consignación constitucional hacía presumir la legalidad y plena validez del acto⁴⁰⁶, por lo que de admitirse la procedencia de la previa audiencia sólo se echaría abajo el principio de presunción de validez de los actos administrativos⁴⁰⁷, que suponen la consecución del interés público.

⁴⁰³ Cabe anotar que estas sesiones fueron celebradas para resolver el Amparo en revisión 1565/94, promovido por Inmuebles PRIDI S.A. contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades, consistentes en la expedición y aplicación de artículos de la Ley de Expropiación, de la Ley General de Bienes Nacionales y de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Sobre este particular, véase, SCJN, *La Garantía de Audiencia en Materia de Expropiación*, pp. 1 y ss.

⁴⁰⁴ Cfr. *Ibidem.*, pp. 59 y ss.

⁴⁰⁵ Cfr. *Ibidem.*, pp. 26 y ss.

⁴⁰⁶ En materia de derecho Administrativo, esto se conoce como "el principio de presunción de validez de los actos de autoridad" en virtud de que se parte de la idea de que estos buscan el bien de la comunidad y respetan los derechos subjetivos de los gobernados.

⁴⁰⁷ Cfr. SCJN, *La Garantía de Audiencia en Materia de Expropiación*, Op. Cit. pp. 34 y ss.

Por otro lado, se consideraba que si bien la propiedad, como uno de los derechos fundamentales del hombre, no debe ser restringida ni perturbada sino bajo los términos y con las formalidades que indica el artículo 14 de la propia Constitución, también es menester considerar que, atendiendo al fin urgente y apremiante que debe ser cubierto por la expropiación, no necesariamente debe otorgarse audiencia previa al particular afectado pues, de suceder lo contrario, se tornaría muy difícil cubrir oportunamente las necesidades sociales que el Estado busca solventar a través de la expropiación. En nuestra opinión, este punto resulta ampliamente discutible pues, aún cuando hay expropiaciones que atienden al logro de necesidades sociales urgentes, no todas estas presentan ese tinte inminente ya que en la mayoría de los casos, para determinar la expropiación de un determinado bien o derecho, se necesita una serie de trabajos técnicos, que sólo pueden sustanciarse a través de la incoación de un procedimiento que implica un intervalo, más o menos amplio, entre la solicitud de expropiación de un bien o derecho, y su declaratoria de afectación, por parte del Ejecutivo.

Cabe destacar que, ministros como Juventino V. Castro y Castro y Antonio Díaz Romero afirman que, en materia de expropiación, debe observarse la Garantía de Audiencia⁴⁰⁸, pero de manera posterior a la emisión del decreto expropiatorio, ya que la audiencia previa sólo sería un obstáculo para que el Estado cubra rápidamente las necesidades sociales, que ameritan una oportuna y urgente atención⁴⁰⁹.

⁴⁰⁸ Como ya se ha dicho, esta garantía se encuentra consignada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, e implica la estricta vigilancia de las formalidades esenciales del procedimiento, mediante el cual se pretende afectar uno o más derechos sustantivos de los individuos.

⁴⁰⁹ Sostiene el ministro Díaz Romero: "Se dice y se asienta en el artículo 27 constitucional: Tú puedes tener toda la propiedad privada que quieras; yo te la protejo, yo te auxilio, te doy todas las garantía individuales que gustes para que tengas seguridad y las aproveches pero cuando necesite algún bien de tu propiedad, te la voy a quitar, te la voy a expropiar, no en forma drástica, pues te voy a dar oportunidad de defensa y te voy a dar lo que vale, pero sí te voy a dar la defensa de tal modo que no me estorbes en el propósito de servir a la comunidad para la cual va a ser útil tu propiedad" A mayor abundamiento véase SCJN, *La Garantía de Audiencia en Materia de Expropiación*, Op. Cit., p.16.

Así pues, apunta el ministro Ortiz Mayagoitia, la expropiación, como acto administrativo, persigue fines estadistas que no se encuentran en pugna sino por encima de los intereses particulares; por lo que la Garantía de Audiencia previa, no le brindaría al afectado más oportunidades de defensa que las que le proporciona la audiencia posterior. Esta última consideración, desde nuestro particular punto de vista, resulta un tanto alarmante pues parecería que la función social de la propiedad, únicamente busca hacer nugatorios los derechos del gobernado en lo individual, cuando en realidad dicha función sólo tiene por efecto conciliar los intereses individuales con los de la colectividad. Es decir, por un lado, se busca justificar la “intervención inmediata de la propiedad privada” en favor de la satisfacción de una necesidad pública y, por otro, no soslaya el respeto de los intereses patrimoniales individuales⁴¹⁰.

En resumen, entre los principales argumentos para que la Garantía de Audiencia se observara con posterioridad a la emisión del decreto de expropiación, encontramos los siguientes:

- a) *Dentro de los requisitos que contiene el artículo 27 constitucional, no figura la Garantía de Audiencia Previa;*
- b) *El Artículo 14 de la Constitución, consagra una regla general para los derechos subjetivos, el 27 ampara garantías sociales que por su propia naturaleza están por encima de los derechos individuales;*
- c) *Que en los casos de expropiación existe una necesidad pública urgente de cubrir que requiere una determinación rápida, la cual no podría lograrse oyendo al afectado ante los tribunales, con las formalidades de un juicio;*

⁴¹⁰ Ejecutoria número 19866, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, diciembre de 2006, página 526, bajo el rubro SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA, promovida por el Ministro Presidente, Mariano Azuela Güitrón.

- d) *Que El vocablo “mediante” que contiene el artículo 14 constitucional, a través de la doctrina judicial de la SCJN, permite llegar a la conclusión de que puede ser posterior;*
- e) *No puede otorgarse audiencia previa porque, con ello se acabaría con el principio de presunción de validez de los actos de autoridad que rigen en derecho administrativo y que dispone que debe presumirse que éstos buscan el bien de la comunidad;*
- f) *Si bien es cierto que varios ordenamientos estatales sí contemplan la Garantía de Audiencia Previa, esto no significa que por ello deba otorgarse en esa forma.*
- g) *En el caso de que algún tratado internacional celebrado por México, pudiera contemplar la Garantía de Audiencia Previa en favor de los extranjeros, es un problema diverso que nada tiene que ver con la litis, porque en este asunto no se está impugnando la inconstitucionalidad de ningún tratado, sino únicamente se está discutiendo si la ley de expropiación viola la Carta Magna por no contemplarla de esta forma*
- h) *Que con el otorgamiento de audiencia posterior se respeta el bien común, que protege el artículo 27 de la ley fundamental, y el derecho de ser oído que consagra el numeral 14⁴¹¹ del mismo ordenamiento.*

⁴¹¹ SCJN, *La Garantía de Audiencia en Materia de Expropiación*, Op. Cit., pp. XIII a XVI. Hay que destacar que, como consecuencia de estas disertaciones se originó el criterio jurisprudencial visible a página 44 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Junio de 1997, Novena Época, bajo el número P./J. 65/95, con el rubro 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”. Nota: Esta tesis aparece publicada con el número 65 en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo III, Materia Administrativa, página 46, con la adición acordada por el tribunal pleno, en sesión de fecha veinticinco de febrero de mil novecientos noventa y siete.

Los puntos antes mencionados, desde nuestra perspectiva, no resultan suficientes para considerar que la Garantía de Audiencia debe observarse con posterioridad a la emisión del decreto de expropiación, sobre todo porque se está dejando de lado que, debido a la naturaleza jurídica de los efectos que trae aparejados este acto privativo, sería imposible la restitución del quejoso en el goce de la garantía individual violada pues, al ser actos de difícil reparación, sólo se conseguiría un resarcimiento de los daños y perjuicios causados con la ejecución del decreto y no así de la restitución de los bienes y/o derechos de que se hubiere privado al particular afectado.

d) Medios de Impugnación

Antes de empezar con el estudio relativo a los medios de impugnación en materia de expropiación, considerando la naturaleza jurídica de este acto administrativo de autoridad, se deberá tomar en consideración lo que a continuación se explica.

Tal como ya se analizó en el apartado relativo a la expropiación administrativa, dicho acto es la manifestación de la voluntad del Estado, a través de la cual se busca privar al particular afectado de determinados bienes y/o derechos. No obstante, la naturaleza autoritaria que entraña la expropiación como un acto administrativo del Estado, el mismo debe cumplir con lo preceptuado por la Constitución Federal, la Ley de Expropiación y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues dichos ordenamientos marcan las bases para la correcta y legal emisión de los actos y resoluciones de la Administración Pública, evitando con ello una posible impugnación administrativa, jurisdiccional o en vía de amparo por parte del afectado⁴¹².

⁴¹² Cfr. SÁNCHEZ, Alberto *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo*, Op. Cit. p. 51.

Bajo esta tesis, según la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para que un acto de autoridad sea válido y perfecto, debe cumplir con los siguientes requisitos:

1. Ser emitido por autoridad competente, señalando el órgano del cual emana, así como el lugar y la fecha de su emisión;
2. Individualmente determinado, esto es, señalando particularmente al sujeto afectado;
3. Estar fundado y motivado, es decir, debe expresar la causa legal que le dio origen al acto en cuestión;
4. Expedirse sin que medie error, dolo, mala fe o violencia;
5. Su objeto, debe ser física y jurídicamente posible, buscando que la emisión y ejecución del acto sea en estricta observancia de la Constitución y de los demás ordenamientos legales aplicables para el caso en concreto;
6. Perseguir la consecución del interés público, y
7. Constar por escrito, portando la firma autógrafa de la autoridad que lo expida.

Asimismo, para que el acto surta todos sus efectos de ejecución, debe notificarse según la ley aplicable al caso concreto, y si se trata de actos que pueden ser susceptibles de impugnación, debe mencionarse el tipo de recurso que proceda y el lugar donde se encuentre el expediente que se formó para tal caso. Si llegare a faltar cualquiera de los elementos antes descritos, nos encontraríamos ante un acto ilegal susceptible de impugnación.

Así pues, de manera genérica, llamamos medios de impugnación a todos aquellos mecanismos que, de una u otra manera, nos sirven para atacar la validez

y legalidad de los actos de autoridad arbitrarios, ya que estos *“han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales... de defensa de sus derechos”*⁴¹³. En Derecho Administrativo, la interposición de los medios de impugnación, permite al particular afectado cuestionar no sólo el acto que considera contrario a derecho, sino que también tiene la posibilidad de refutar todo o parte del procedimiento que sirvió de base para la emisión del acto de privación o molestia de sus derechos. Sirven para controlar *“la legalidad y la constitucionalidad de los actos administrativos que se han excedido de su cauce legal”*⁴¹⁴.

Desde la perspectiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴¹⁵, los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales que faciliten la defensa de sus derechos; ello, en virtud de que si se demuestra que un acto de autoridad se emitió contraviniendo el procedimiento legal determinado en la Constitución o en la ley secundaria aplicable, procede la revocación, la reposición del procedimiento, la declaración de nulidad o el otorgamiento del Amparo y protección de la Justicia de la Unión, en contra del acto que afecta sus derechos sustantivos⁴¹⁶.

Así pues, los medios de impugnación, constituyen un medio legal de que dispone el particular que se considera afectado en sus intereses o derechos, por un acto administrativo determinado, con el propósito de obtener la anulación, modificación o revocación del mismo, por motivos de ilegalidad o por falta de oportunidad en la emisión del mismo.

Dichos mecanismos de defensa de los derechos del particular, sirven como contrapeso en el ejercicio de la potestad administrativa, pues delimitan y condicionan el ejercicio de la facultad de imperio de la autoridad, evitando la

⁴¹³ Ibidem., pp.135 y 136.

⁴¹⁴ Ibidem., p. 52.

⁴¹⁵ A este respecto, véase la Tesis de Jurisprudencia de rubro *“RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS”*, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Vol. 60, p. 73, Séptima Época.

⁴¹⁶ Cfr. SARMIENTO ACOSTA, Manuel, *Los Recursos Administrativos en el marco de la Justicia Administrativa*, Civitas, Diversidad de las Palmas de Gran Canaria, Madrid, 1996, pp. 29, 30 y 43-47.

afectación y desapoderamiento de los bienes de propiedad privada sin que se hayan cumplido las formalidades esenciales del procedimiento. De esta manera, en materia expropiatoria, el empleo de los diversos medios de impugnación ayuda a hacer extensivo el régimen de protección al derecho de propiedad, garantizando el respeto de los derechos sustantivos y procesales, consignados por nuestro máximo ordenamiento y por las demás disposiciones legales aplicables en favor del gobernado⁴¹⁷.

De esta forma, para controlar la legalidad de la expropiación, el afectado cuenta con medios de impugnación de carácter administrativo y jurisdiccional, mismos que ahora quedan enunciados y se desarrollarán en los siguientes epígrafes. Entre los recursos administrativos de defensa, a los que puede recurrir el gobernado para hacer valer sus derechos frente a los actos de autoridad, encontramos al Recurso de Revocación, mismo que se encuentra consignado en los artículos 5 y 6 de la Ley de Expropiación vigente, y al de Reversión de los bienes expropiados, contemplado en el artículo 9 del citado ordenamiento. En la vía jurisdiccional, el particular afectado, puede recurrir en primera instancia a la impugnación en cuanto al monto de la indemnización que se le entregue a razón de la expropiación y, en segundo término, de manera independiente puede hacer valer el Juicio de Amparo, mismo que le servirá para combatir cuestiones de inconstitucionalidad en la emisión del decreto expropiatorio.

Finalmente, cabe anotar que desde nuestra perspectiva, tal y como ya se ha venido diciendo cuando se desarrolló el tema relativo al procedimiento expropiatorio, la interposición de los distintos medios de impugnación contra el decreto de expropiación constituye el inicio de la etapa post-procedimental en materia expropiatoria. Dichos medios, sirven para inconformarse de cuestiones relativas a la determinación de utilidad pública, monto de la indemnización,

⁴¹⁷ Cfr. SERNA DE LA GARZA, José María, *El Régimen Constitucional de la Propiedad en México, Congreso Internacional de derecho Comparado Asia-México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, página <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/dercompa/pdf>, consultada el 14 de mayo de 2007 a las 14:00 horas.

posibles violaciones al procedimiento o contravenciones a las garantías consignadas por nuestra norma Fundamental.

1. Administrativa

En esta materia, los recursos constituyen un medio legal del que dispone el afectado para hacer valer sus derechos sustantivos frente a la actuación de la autoridad administrativa, sin que se inicie una instancia contenciosa⁴¹⁸. Tienen por objeto, que la autoridad que emitió el acto que se impugna, o su superior jerárquico, lo anule, modifique o revoque⁴¹⁹, llevando a cabo una revisión del procedimiento y revalorando las circunstancias determinantes en la emisión del mismo. Esta clase de medios de impugnación, forman parte del entramado de los mecanismos de defensa que nuestro sistema jurídico prevé en favor del particular.

Así pues, siguiendo a Sánchez Pichardo⁴²⁰, encontramos dos clases de recursos administrativos, a saber:

- a) Los que conoce y resuelve la autoridad emisora de los actos reclamados, entre los que encontramos aquellos que las leyes administrativas especiales prevén para cada caso en concreto, así por ejemplo los de Revocación y Reversión en materia de expropiación; o los de Revocación, Reclamación y Reconsideración de los actos administrativos, en materia financiera y fiscal, y
- b) Aquellos que conoce y resuelve una autoridad distinta, o el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto impugnado, entre los que encontramos el del Juicio Pericial para controvertir el monto de la indemnización en cuanto a expropiaciones se trata; el de Revisión,

⁴¹⁸Cfr. SÁNCHEZ, Alberto, *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo*, Op. Cit., p.100.

⁴¹⁹Cfr. SARMIENTO ACOSTA, Manuel, *Los Recursos Administrativos en el marco de la Justicia Administrativa*, Op. Cit., pp. 29 y 30.

⁴²⁰ Cfr. SÁNCHEZ, Alberto, *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo*, Op. Cit., p. 99.

previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y/o el de Inconformidad, establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

En atención a lo antes expuesto, cabe añadir que la impugnación de los actos administrativos puede tener dos efectos primordiales. Por un lado, encontramos la anulabilidad⁴²¹ de los actos, por adolecer estos de una clara precisión por cuanto a los datos de identificación del expediente, nombre completo de la persona en contra de quien deberá ejecutarse el acto de gobierno, la fecha y lugar de su emisión, o por que no se mencione el recurso que procede en su contra. Por otra parte, procede la nulidad⁴²² de los actos administrativos siempre que no sea expedido por autoridad competente, que su objeto no sea física y jurídicamente posible, que no persiga el interés público, que no conste por escrito, que no contenga la firma autógrafa de la autoridad emisora, que no se encuentre debidamente fundado y motivado, o porque se hubiese emitido mediando error, dolo, mala fe o violencia.

No obstante, soslayando el ánimo pretencioso de hacer un extenso estudio de los distintos medios de impugnación en materia administrativa, nos enfocaremos en pormenorizar los recursos administrativos de los que puede hacer uso el sujeto expropiado, y que expresamente consigna la Ley de Expropiación vigente. Dichos recursos, son el de revocación del decreto expropiatorio, cuando el particular observe la existencia de una falta de oportunidad en la emisión del mismo, y el de reversión de los bienes expropiados, por la no-aplicación de los bienes afectados al fin de la expropiación, dentro del término que la propia ley prevé.

⁴²¹El acto que sea declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán la obligación de cumplirlo. El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.

⁴²²La nulidad de un acto será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido. Un acto declarado nulo será jurídicamente inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable. Los particulares no tendrán la obligación de cumplirlo.

La Revocación Administrativa. Este recurso procede cuando el afectado decide inconformarse contra la declaración de expropiación hecha por el Presidente de la República, según se consagra en los artículos 5, 6 y 7 de la actual Ley de Expropiación. Dicho recurso deberá interponerse, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del Decreto respectivo, ante la Secretaría de Estado o Gobierno de la Entidad Federativa que haya tramitado el expediente para la determinación de la expropiación.

Cabe destacar que la interposición de este medio de impugnación, tiene por efecto suspender la ejecución del decreto expropiatorio⁴²³, excepto cuando se trate de impugnaciones hechas contra declaratorias emitidas para la satisfacción de las necesidades colectivas suscitadas en los supuestos que a continuación se mencionan.

1. En caso de guerra o trastornos interiores;
2. Se procure el abastecimiento de víveres o de otros artículos de consumo necesario para las ciudades o centros de población que se encuentren en Estado de Emergencia;
3. Se proponga el establecimiento de los procedimientos necesarios para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;
4. Se procure la defensa nacional o el mantenimiento de la paz pública, o
5. Se instituyan medidas para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

⁴²³En España, a diferencia de México, este tipo de recursos administrativos contienen una pretensión principal de declaración de nulidad del procedimiento de fijación del justiprecio, que ha sido determinado sin la intervención de los actores. Sus sentencias, resuelven pretensiones de naturaleza económica, sin entrar a valorar otras posibles consecuencias de la irregular actuación administrativa. Esto último resulta distinto en la vía jurisdiccional pues, como veremos más adelante en el Juicio de Amparo, no sólo podemos combatir cuestiones de afectación de nuestros intereses patrimoniales, sino que además podemos cuestionar la validez y legalidad de la actuación de la autoridad expropiante. Sobre este punto, véase ESCUÍN, Vicente, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Op. Cit., p 87.

Sólo en los precitados casos, el Ejecutivo de la Unión podrá ordenar, desde luego, la ocupación de los bienes objeto de la expropiación.

En caso de que no se haya interpuesto este recurso, o se haya resuelto en contra de las pretensiones del interesado, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien expropiado, o impondrá de inmediato la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio convenientes.

Hasta aquí, sólo hemos enunciado cómo es que procede el recurso de revocación y cuáles son sus efectos en materia expropiatoria; sin embargo, hay que añadir que este medio de impugnación, según palabras de Sánchez Pichardo, es considerado como uno de los “*medios anormales*”⁴²⁴ para la extinción de un acto administrativo y está considerado como “*un acto del órgano gubernativo por el que se deja sin efectos de manera unilateral un acto previo y eficaz, por causa de un motivo superveniente*”⁴²⁵. Es decir, cuando el particular controvierta la legalidad de un acto administrativo, emitido con apego al principio de presunción de validez, la autoridad deberá demostrar que el mismo se encuentra apegado a derecho, y de no hacerlo tendrá que declarar la anulabilidad de sus actuaciones, privándolas de eficacia⁴²⁶. Por ello, una vez que los actos declarados anulables sean subsanados por la autoridad competente, podrán surtir todos sus efectos legales⁴²⁷.

Además de lo señalado con anterioridad, y sin ser óbice de lo preceptuado por la Ley de Expropiación, atendiendo a las reglas del artículo 122 del Código

⁴²⁴La forma normal de extinción de un acto administrativo sólo es a través del cumplimiento de su objeto, motivo o fin, y se extinguirá anormalmente cuando se empleen medios tendentes a su modificación e ineficacia, sobre este respecto, véase SÁNCHEZ, Alberto, *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo*, Op. Cit., pp. 84 a 86.

⁴²⁵Ibidem., pp. 85 y ss.

⁴²⁶Se considera que un acto administrativo es eficaz cuando es jurídica y materialmente ejecutable. Sobre este punto véase ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado Teórico-Práctico de los Recursos Administrativos*, Porrúa, México, 1992, pp. 19 y 20.

⁴²⁷Cfr. Ibidem., p. 37.

Fiscal de la Federación el escrito de interposición del Recurso de Revocación, deberá contener lo siguiente:

- a) Nombre, denominación o razón social, y el domicilio del recurrente;
- b) Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción;
- c) El domicilio para oír y recibir notificaciones, y el nombre de la persona autorizada para recibirlas;
- d) La resolución o el acto que se impugna;
- e) Los agravios que cause la resolución o el acto que se combate, y
- f) Las pruebas y los hechos que se controvertan.

Además de los requisitos señalados con anterioridad, al escrito de interposición del recurso, se deberán anexar los documentos con que se acredite la personalidad, en caso de actuar a nombre de otro o de personas morales; el documento en que conste el acto impugnado; la constancia de notificación, excepto cuando el recurrente manifieste bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia, o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado, se trate de negativa ficta o de una notificación hecha por edictos; así como las pruebas documentales y el dictamen pericial que, en su caso, se ofrezcan.

La Reversión de los Bienes Expropiados. Este recurso que opera en forma exclusiva en materia de expropiación, encuentra su fundamento en el artículo 9 de la ley de la materia, y tiene por objeto regresar al particular afectado los bienes de su propiedad si en el término de cinco años no se han destinado, total o parcialmente, al fin que dio causa a la declaratoria respectiva.

La interposición de este recurso, se realiza mediante la presentación de un escrito ante la autoridad que tramitó el expediente para la expropiación, solicitando la reversión total o parcial del bien de que se trate; o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio; o el pago de los daños causados. En

nuestra opinión, esta última opción para reclamar el pago de daños no debería ser disyuntiva a la acción para pedir la reversión del bien, sino que debería operar conjuntamente con la devolución del mismo, en virtud de que no debe descartarse que la privación de la propiedad sobre un determinado objeto, pudo haber generado un menoscabo patrimonial al particular afectado.

Siguiendo con lo relativo a la tramitación de esta solicitud, no contenciosa, una vez que se presente la petición de reversión de los bienes ante la autoridad competente, ésta dictará resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la interposición del recurso y, en caso de resolverse favorablemente, el particular beneficiado deberá devolver la totalidad o, únicamente, la parte de la indemnización que le hubiere sido cubierta. El término para la caducidad de esta acción es de dos años, contados a partir de la fecha en que sea exigible, según lo señala el último párrafo del precepto en cita.

No omitimos señalar que, desde nuestra óptica, la expresión de “... *dos años, contado a partir de la fecha en que sea exigible*”, que marca el último párrafo del artículo 9 de la propia ley, resulta ambigua y jurídicamente inadecuada, ya que no realiza ninguna precisión con respecto a qué es lo que debe hacerse exigible. La práctica, nos conmina a precisar que lo que debe verificarse es el plazo de cinco años para la ejecución de la obra u objeto para el cual fue afectado el bien expropiado. No obstante lo anterior, también consideramos que, tratándose de este tipo de actos que perjudican el patrimonio de los gobernados y presuntamente se persigue la satisfacción de un interés público apremiante, no debería de darse un margen para que el cumplimiento del objeto de la expropiación se realice en un plazo exigible sino a término vencido. Ello, en virtud de que para que un término sea exigible, se requiere que previamente se haya prevenido a la autoridad con respecto a que el término para que cumplimente el objeto de la expropiación está próximo a vencerse.

2. Jurisdiccional

Según se desprende del segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 de nuestra Constitución Federal, en materia de expropiación, el Poder Judicial interviene para el caso de dirimir las controversias que se pudieran suscitar entre las partes, a razón de la determinación del monto de la indemnización; es decir, para resolver conflictos relativos a *“la no equivalencia entre el valor real, actual y efectivo del bien expropiado, y el valor [comercial (muebles)], catastral o fiscal de éste (inmuebles) ⁴²⁸”*.

En materia de expropiaciones, la intervención de la autoridad judicial busca otorgar certidumbre legal (firmeza jurídica) a los hechos y actos contenciosos sobre los que decide y califica⁴²⁹. De esta manera, establece el precepto constitucional citado en el párrafo anterior, lo siguiente:

“... 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”.

Así pues, según se estipula en los artículos 10 a 17 de la Ley de Expropiación, en concordancia con el 53, fracciones I y VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al momento de controvertir el monto de la indemnización ante un Juez de Distrito en materia Civil, éste dictará un auto de admisión de la demanda, señalando un término de tres días para que los actuantes designen perito de su parte; de no señalar perito, el juez designará uno en rebeldía. Asimismo, y de manera totalmente distinta al desahogo de la prueba

⁴²⁸BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 479.

⁴²⁹Cfr. SÁNCHEZ, Alberto, *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Recursos Administrativos, juicio de Nulidad y Amparo*, Op. Cit., pp. 89 y 90.

pericial en materia civil, desde el inicio del proceso, el juez requerirá a ambas partes que señalen de común acuerdo un perito tercero en discordia, y de no hacerlo, será este quien designe uno en rebeldía. Contra el proveído de designación pericial que dicte el Juez, no cabrá recurso en contra.

Hecha la designación de los peritos, el juez dictará un nuevo acuerdo en el que se señalará un término de sesenta días para que dichos técnicos rindan sus dictámenes. En caso de discordancia entre los resultados de los estudios técnicos rendidos, entonces mandará llamar al perito tercero en discordia para que en un plazo de treinta días rinda su dictamen. Así, teniendo a la vista los referidos estudios periciales, el Juez pronunciará sentencia dentro de los siguientes diez días, en la que fijará el monto de la indemnización y se ordenará el otorgamiento de la respectiva escritura. Contra esta resolución no habrá recurso en contra.

Finalmente, es conveniente señalar que el recurso que la Ley de Expropiación contempla, a efecto de impugnar el monto de la indemnización fijada por la autoridad administrativa, no tiene por efecto el reconocimiento o determinación de la existencia o no de una lesión a los derechos sustantivos del particular, como sucede con el Juicio de Amparo, sino que se quiere que la autoridad judicial intervenga como un ente arbitral, ajeno a los intereses en pugna, para decidir, tomando en consideración las circunstancias reales y actuales del bien afectado, así como el monto adecuado para el pago de la indemnización. Cabe añadir, que este breve procedimiento para la fijación del monto de la indemnización se conoce como Justiprecio, el cual encuentra un mayor sustento y desarrollo dentro de la doctrina y legislación española, según vimos en el Capítulo II del presente trabajo expositivo⁴³⁰.

⁴³⁰Vid. Supra., pp. 93-97 de esta tesis.

3. Juicio de Amparo y su efectividad

Lato sensu, el Juicio de Amparo, constituye un mecanismo de control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades legislativas, administrativas o judiciales, y sirve para evitar la vulnerabilidad de los principios de legalidad y seguridad jurídica que deben observar todos los actos autoritarios⁴³¹. *“El amparo es un juicio autónomo e independiente que tiene como fin el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad,... no se trata de un procedimiento de alzada en el que se revise la legalidad del inferior, sino que se trata de un juicio en el que la parte demandada lo es una autoridad que, a criterio del quejoso, no ha ajustado sus actos a lo que la [Constitución] determina”*⁴³².

Para la eficaz procedencia del Juicio de Amparo, según señala el maestro Burgoa⁴³³, se requiere tener en consideración los siguientes principios rectores:

1. Instancia de parte agraviada.- Esto implica que la instancia se inicia cuando el particular que resiente directamente el agravio causado por un acto inconstitucional, recurre al Amparo y protección de la Justicia de la Unión, esgrimiendo la falta de fundamentación y motivación del acto que se combate.
2. Existencia del agravio personal y directo.- Implica la presencia de un interesado legítimo que resiente directamente el daño sobre sus bienes y/o derechos, mismos que se encuentran jurídicamente tutelados por el ordenamiento constitucional.
3. Prosecución Judicial.- Significa que el Juicio de Amparo se tramitará y resolverá en estricto apego a los procedimientos y formalidades establecidas en la ley.

⁴³¹ Cfr. SÁNCHEZ, Alberto, *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Recursos Administrativos, juicio de Nulidad y Amparo*, Op. Cit., pp. 463 y ss.

⁴³² *Ibidem.*, p. 481.

⁴³³ Cfr. BURGOA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 2006, 41ª edición, pp.269 a 312.

4. Relatividad de la Sentencia.- Se refiere a la determinación e individualización del fallo del Magistrado o Juez de Distrito que pone fin al Juicio de Amparo. Es decir, la sentencia de amparo, sólo beneficiará al promovente del mismo, en caso de ser otorgado.
5. Definitividad.- Supone el agotamiento previo de los recursos ordinarios que consignan los ordenamientos secundarios aplicables. Ello es así, en virtud de que al ser el Juicio de Amparo un medio extraordinario de impugnación, éste no podrá interponerse hasta en tanto no se resuelva el recurso ordinario consignado por la ley especial. Este principio no resulta aplicable para el Amparo en materia de expropiación.
6. Estricto Derecho.- Constríñe al órgano de control constitucional a analizar exclusivamente los conceptos de violación alegados por el quejoso, sin que pueda suplir la deficiencia de la queja. Este principio, encuentra su excepción tratándose de cuestiones relativas a la materia penal, laboral, agraria, menores de edad, o cuando se advierta que haya habido una violación manifiesta de la ley, que haya dejado en estado de indefensión al recurrente.
7. Procedencia.- Este principio marca el tipo de instancia a la que deberá ocurrirse para la efectiva defensa de las garantías de los gobernados. Se determina en virtud de las características que presente el acto que se pretende impugnar. De ahí, se obtiene la división del Amparo en Directo e Indirecto, teniendo dos vertientes para su tramitación. Así, una de ellas es ante los Tribunales Colegiados de Circuito y, la otra, es a través de los Juzgados de Distrito del Poder Judicial Federal, respectivamente.

Así, atendiendo a lo antes expuesto, es conveniente determinar lo que a continuación se precisa.

El Amparo Directo, que se tramita ante los Tribunales Colegiados de Circuito, procede bajo los siguientes casos.

- a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no procede ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que cometido durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías, cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados, y
- b) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso en concreto.

Por otro lado, procede el Amparo Indirecto ante el Juzgado de Distrito, siempre que se configuren las hipótesis siguientes.

- a) Contra actos autoaplicativos (aquellos que causan agravio por su sola entrada en vigor) y heteroaplicativos (que causan agravio con el primer acto de aplicación);
- b) Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, siempre que el acto emane de un procedimiento seguido en forma de juicio;
- c) Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, ejecutados fuera de juicio o después de concluido;
- d) Contra actos de imposible reparación;
- e) Contra actos ejecutados dentro o fuera del juicio que afecten a personas extrañas a él;
- f) Contra leyes o actos de la autoridad Federal o de los Estados, en los casos de invasión de competencias, y

- g) Contra las resoluciones del Ministerio Público, que determinen el no ejercicio de la acción penal.

En materia de expropiación, el Juicio de Amparo, implica una revisión de los actos administrativos por parte del Poder Judicial Federal, e involucra un análisis normativo por cuanto al cumplimiento del principio de legalidad, consagrado en nuestro máximo ordenamiento jurídico⁴³⁴. El Amparo es el instrumento de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, a través del cual se puede defender el derecho fundamental de la propiedad privada⁴³⁵. De esta forma, el particular afectado con la expropiación podrá impugnar en dos casos:

1. Cuando con la emisión del decreto de expropiación se produzca agravio al expropiado en las garantías que consagra la Constitución, sin necesidad de agotar previamente el Recurso de Revocación previsto en la Ley de Expropiación vigente⁴³⁶, y
2. Al momento en que la resolución administrativa, que recaiga al recurso de revocación que se haya interpuesto, viole los derechos que la propia Constitución Federal consigna en beneficio del gobernado⁴³⁷.

De lo anterior, se deduce que no es necesario que la ley especial, aplicable al caso en concreto, establezca requisitos ni formalidades para la emisión del acto que se reclama, sino que es obligación de la autoridad administrativa el respetar los derechos procesales básicos de defensa que consagra nuestra Constitución, como norma directamente aplicable a todas las hipótesis fácticas del Derecho. De ahí, que para la procedencia y eficacia plena del Amparo en materia de expropiación, no es necesario que se alegue la inconstitucionalidad de la ley, sino que basta con que el particular afectado demuestre la contradicción que existe

⁴³⁴ Cfr. RODRIGUEZ-ZAPATA, Jorge, *Teoría y Práctica del Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 234.

⁴³⁵ Cfr. SERNA, José María, *El Régimen Constitucional de la Propiedad en México, Congreso Internacional de Derecho Comparado Asia-México*, Op. Cit. p. 27.

⁴³⁶ Cfr. FERNÁNDEZ, Germán, *La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual*, Op. Cit., p.113.

⁴³⁷ Cfr. ESCUÍN, Vicente, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Op. Cit., p. 87.

entre el acto que se impugna y los preceptos contenidos en nuestra Constitución Federal⁴³⁸, para que se le tenga como impetrante de las garantías fundamentales.

El ámbito protector del Amparo en materia expropiatoria, se explica en razón de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen el derecho a la propiedad privada como un derecho fundamental del hombre, que sólo puede ser restringido o perturbado siempre y cuando se haya concedido la Garantía de Previa Audiencia al particular afectado, respetándole las formalidades esenciales del procedimiento y mediante la expedición de actos que se encuentren debidamente fundados y motivados por la autoridad competente⁴³⁹.

De esta forma, atendiendo a lo anterior, el Juicio de Amparo procederá para el efecto de reconocer que ninguna persona podrá ser privada de su propiedad sin que se hayan cumplido previamente todos los formalismos consignados en dichos preceptos, de tal suerte que el otorgamiento del amparo en este sentido no resuelve las cuestiones relativas con respecto a la titularidad de un determinado bien, sino simplemente se limita a proteger al quejoso en caso de que *“se le pretenda privar del derecho respectivo sin observarse previamente los requisitos o condiciones que se consignan en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional”*⁴⁴⁰.

Bajo esta tesitura, el Juicio de Amparo, sirve para delinear los contornos de los derechos de los ciudadanos y marcar los límites de la actuación de las autoridades, en caso de que estas hubiesen emitido un acto de autoridad arbitrario. Tiene por efecto reponer al quejoso en el goce de la garantía individual

⁴³⁸ A este respecto, véase la tesis de jurisprudencia pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación de 1985, Parte III, Página 579, número 338, de rubro: *“ACTOS ADMINISTRATIVOS, INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS. NO ES NECESARIO RECLAMAR LA LEY, CUANDO ÉSTA ES OMISA CON RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES CONSAGRADAS POR EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL”*.

⁴³⁹ Cfr. SERNA, José María, *El Régimen Constitucional de la Propiedad en México, Congreso Internacional de Derecho Comparado Asia-México*, Op. Cit., p.14.

⁴⁴⁰ BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p.542.

violada, retrotrayendo los efectos del acto reclamado⁴⁴¹, según lo contempla el artículo 80 de la Ley de Amparo. Cabe agregar que, hasta antes de agosto de 2006, cuando la Garantía de Audiencia se otorgaba con posterioridad a la emisión del decreto de expropiación, era casi imposible restituir al quejoso en el goce del derecho que había sido afectado con la emisión del decreto de expropiación, pues cuando se ejecutaban obras públicas sobre los terrenos expropiados ya sólo se otorgaba el Amparo para los efectos que señalan los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 105 de la Ley de Amparo; es decir, para un cumplimiento sustituto, que si bien busca compensar los derechos que hubieren resultado menoscabados como consecuencia de la indebida ejecución del acto de privación, no logra restituir adecuadamente al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada.

e) La nueva perspectiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Hasta agosto de 2006, nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación se había pronunciado en el sentido de que en materia de expropiación no regía la Garantía de Audiencia Previa. Sin embargo, después de los debates celebrados el 10, 12 y 16 de enero de 2006, para resolver el Amparo en Revisión 1133/2004, promovido por Fomento Azucarero del Golfo S.A. de C.V., y en el que se decidió conceder el Amparo y Protección de la Justicia Federal; sin conseguirse la interrupción y modificación de las Jurisprudencias número 65, visible a página 44 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, junio de 1997, Novena Época; y 834, de la Segunda Sala, publicada en el Apéndice de 1917-1988, Quinta Época, Parte II, página 1389, en las que se había sostenido la inoperancia de la Garantía de Audiencia Previa al decreto de expropiación, el ministro Mariano Azuela Güitrón, elaboró una solicitud de interrupción y modificación de las jurisprudencias, hasta entonces vigentes, a efecto de declarar

⁴⁴¹ Cfr. SCJN, *La Garantía de Audiencia en Materia de Expropiación*, Op. Cit. p. 64.

inoperantes los citados criterios, por resultar incongruentes con las circunstancias histórico-sociales de la actualidad, dando como resultado la emisión de la jurisprudencia que a continuación se transcribe.

Registro No. 174253

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV,
Septiembre de 2006

Página: 278

Tesis: 2a./J. 124/2006

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEBE RESPETARSE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DEL DECRETO RELATIVO.

Conforme al artículo 197 de la Ley de Amparo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica la jurisprudencia 834, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 1389, con el rubro: "EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.", porque de una nueva reflexión se concluye que de la interpretación del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos privativos de la propiedad deben realizarse, por regla general, mediante un procedimiento dirigido a escuchar previamente al afectado, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que son las señaladas en la jurisprudencia P./J. 47/95, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La

oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. En ese sentido, tratándose de actos privativos como lo es la expropiación, para que la defensa sea adecuada y efectiva debe ser previa, en orden a garantizar eficazmente los bienes constitucionalmente protegidos a través del mencionado artículo 14, sin que lo anterior se contraponga al artículo 27 de la Constitución Federal, pues si bien es cierto que este precepto establece las garantías sociales, las cuales atienden a un contenido y finalidades en estricto sentido al régimen de propiedad agraria, y por extensión a las modalidades de la propiedad, al dominio y a la propiedad nacional, también lo es que la expropiación no es una garantía social en el sentido estricto y constitucional del concepto, sino que es una potestad administrativa que crea, modifica y/o extingue relaciones jurídicas concretas, y que obedece a causas establecidas legalmente y a valoraciones discrecionales de las autoridades administrativas; además, la expropiación es una potestad administrativa dirigida a la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien particular decretada por el Estado, con el fin de adquirirlo.

Varios 2/2006-SS, solicitud de modificación de jurisprudencia. Ministro Mariano Azuela Güitrón, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 18 de agosto de 2006. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Juan Díaz Romero. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: David Rodríguez Matha.

Tesis de jurisprudencia 124/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticinco de agosto de dos mil seis

Nota: La tesis P./J. 47/95 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133.

De esta forma, el nuevo y acertado criterio que determinó la observancia de la Garantía de Audiencia previa a la emisión del decreto expropiatorio, se fundamenta, entre otras cosas, en el hecho de considerar que la expropiación, como un acto administrativo que tiene por objeto la privación del derecho de propiedad privada, debe sujetarse a los requisitos que señala el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues toda privación sólo se puede llevar a cabo mediante las formalidades de un juicio⁴⁴² en el que se le permita a los gobernados, ser oídos y vencidos, con la posibilidad de poder ofrecer pruebas y alegaciones de su parte⁴⁴³.

Lo anterior es así, en virtud de que la Garantía de Audiencia rige para todos los actos de autoridad que impliquen una privación del derecho de propiedad del gobernado, no siendo válido el argumento de que como la Garantía de Audiencia no se encuentra consignada entre los requisitos que contempla el artículo 27 constitucional, para la procedencia de la expropiación, ésta puede no ser observada, pues todo derecho que se encuentre consignado por la Constitución Federal sólo podrá ser restringido o suspendido en los casos y bajo las formalidades que el propio ordenamiento establece en sus artículos 1º y 29.

Aunado a lo antes expuesto, atendiendo a la labor hermenéutica que caracteriza al jurista, no se debe soslayar que toda interpretación legislativa busca la armonización de los preceptos legales para evitar incurrir en un *fraus legis*; por lo que al no haber precepto constitucional alguno, en el que se restrinja expresamente el derecho de la Garantía de Audiencia Previa, ésta debe respetarse ampliamente en todos los campos que impliquen una privación de los derechos particulares, sin importar que dichos actos procuren la utilidad pública.

⁴⁴²Las formalidades esenciales del procedimiento, que deben respetarse antes de la emisión de un acto privativo, son: a) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; b) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se fundamente la defensa; c) la posibilidad de ofrecer alegaciones de su parte; y d) el pronunciamiento de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. A mayor abundamiento ver tesis de jurisprudencia P./J. 47/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133.

⁴⁴³Cfr. Ejecutoria número 19866, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

Así pues, al escuchar al afectado, el Estado podrá pronunciar un decreto expropiatorio que beneficie a la colectividad, evitando incurrir en actos arbitrarios, susceptibles de impugnación que, al final de cuentas, pudieran parar en perjuicio del interés público⁴⁴⁴.

En adición a lo dicho con anterioridad, según sostiene nuestro máximo tribunal, se encuentra el hecho de que sin importar que la expropiación, eventualmente, atienda a la satisfacción de necesidades que ameriten una pronta y oportuna atención, siempre debe respetarse el derecho de Previa Audiencia frente a los actos privativos. Así, según lo preceptuado en los artículos 1, 2 y 8 de la Ley de Expropiación vigente, para satisfacer los intereses colectivos no necesariamente resulta taxativo recurrir a la emisión de actos privativos, sino que también se puede apelar al pronunciamiento de una ocupación provisional de inmuebles con fines expropiatorios, hasta en tanto se otorga la oportunidad de defensa al gobernado afectado. Esta alternativa, permitiría a la autoridad afrontar oportunamente las situaciones públicas de emergencia, con la posibilidad de restituir al particular en el goce de sus derechos, una vez que ha sido superado el estado de urgencia que le dio origen al acto de molestia⁴⁴⁵. De esta forma se logra un balance entre la satisfacción de las necesidades colectivas y los derechos individuales de los gobernados, evitando conflictos normativos entre estos, y respetando los principios de razonabilidad y proporcionalidad entre las partes, pues para que una ocupación provisional llegara a convertirse en una verdadera expropiación, la Administración Pública deberá agotar, forzosamente, la Garantía de Previa Audiencia en favor del particular afectado.

Por otro lado, atendiendo a que la ejecución de la expropiación origina consecuencias de carácter grave, frontal y directa, tendentes a la transformación del derecho a la propiedad privada, es menester observar previamente la Garantía

⁴⁴⁴ Idem.

⁴⁴⁵ Según se desprende de la ejecutoría 19866 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene el ministro Mariano Azuela Güitrón, *“Es falso, así, que los actos de privación inmediata de la propiedad sean, en exclusiva, los únicos susceptibles de evitar afectaciones al interés público y social en los casos previstos en la ley de la materia, ya que también los actos de molestia pueden llegar a ser idóneos a esos efectos”*.

de Audiencia pues, de lo contrario, se causarían afectaciones irreversibles sobre los bienes jurídicamente tutelados por nuestra Constitución Federal, ya que aun cuando dichos actos administrativos fueran declarados judicialmente injustificados, existiría una imposibilidad material para restituir al quejosos en el goce del derecho sustantivo violado, por no existir una relación lógica de correspondencia entre los intereses del Estado y los derechos fundamentales y procesales del gobernado.

Asimismo, y no obstante que en ocasiones anteriores nuestra Suprema Corte ha sostenido que la Garantía de Audiencia no debe respetarse en orden a que se encuentre consignada en un Tratado Internacional, el otorgamiento de la Garantía de Audiencia Previa en materia de expropiación, proporciona una mayor congruencia entre nuestro sistema jurídico nacional, y los derechos que se otorgan a los extranjeros por virtud de la suscripción de un instrumento internacional (en este caso, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte), ya que se observaría el principio de *“no discriminación por razones de nacionalidad”*, previsto en los artículos 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no sólo en favor de los extranjeros, sino también en beneficio de nuestros conacionales. Cabe destacar que, esta congruencia normativa, resulta ampliamente favorable en virtud de que con ello se evitaría que México fuera la *“generosa madre de los extranjeros y la madrastra de los nacionales”*⁴⁴⁶.

En conclusión, para que el acto expropiatorio se encuentre dotado de eficacia jurídica, la autoridad no puede determinar la inobservancia de la Garantía de Audiencia Previa en perjuicio del gobernado, en virtud de la interpretación aislada del artículo 27 constitucional que da sustento a este acto privativo, sino que para obtener el espíritu de los preceptos constitucionales, deberá interpretarlos de manera sistemática y armónica. De esta forma, para que se

⁴⁴⁶ MARGADANT, Guillermo, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, Op. Cit., p. 199.

determine la expropiación de un determinado bien de propiedad particular, se deberá observar lo siguiente.

1. Que haya una necesidad pública;
2. Que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola;
3. La inexistencia de otra vía de solución que pudiera producir el mismo efecto, sin necesidad de privar al particular de su derecho de propiedad;
4. El agotamiento previo de la Garantía de Audiencia para evitar la indefensión del particular ante la emisión de esta clase de actos de privación, y
5. El otorgamiento de una indemnización, previa a la ejecución del decreto expropiatorio, al particular afectado.

En resumen, en la ejecutoria número 19866, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, diciembre de 2006, página 526, bajo el rubro “SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA”, promovida por el Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón, se decidió la interrupción y modificación de las jurisprudencias citadas en el primer párrafo de este inciso, por no corresponder a las circunstancias histórico-sociales de la actualidad, considerando, además, lo que a continuación se expone.

- 1) *De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14 y 27 constitucionales, se obtiene que la Constitución no ha establecido como excepción a la Garantía de Audiencia Previa, la ejecución de actos de carácter expropiatorio;*
- 2) *El problema jurídico relativo a la aplicabilidad de la Garantía de Audiencia Previa, tratándose de la expropiación, no entraña un verdadero conflicto entre garantías sociales e individuales y,*

aunque pudiera considerarse que genera un conflicto de esa índole, ese tipo de controversias no deben resolverse de modo absoluto y abstracto, favoreciendo a las garantías sociales frente a aquéllas;

- 3) *La Ley de Expropiación prevé medidas legales alternativas que permiten la ocupación inmediata de los bienes en casos urgentes, y*

- 4) *Debe existir una relación lógica de correspondencia entre la intensidad de la afectación de un acto expropiatorio y la intensidad de las garantías de defensa frente a posibles actuaciones arbitrarias sobre el derecho fundamental a la propiedad privada⁴⁴⁷.*

⁴⁴⁷ SCJN, Ejecutoria Número 19866.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La mayoría de las Constituciones del mundo, en su parte dogmática, reconocen y garantizan, entre otros, el derecho a la propiedad privada, el cual admite limitaciones que sólo podrán ser impuestas por el propio poder Constituyente, en atención a la función social que ésta debe cumplir.

SEGUNDA.- La propiedad, es uno de los derechos más importantes consagrados en el derecho positivo. De carácter universal y no absoluto, es la facultad que la propia ley atribuye a un sujeto determinado para ejercitar actos de dominio y plena disposición sobre un bien, sea que se origine en relaciones de derecho privado o que nazca de actos administrativos. Esta prerrogativa, enviste al titular del derecho de una acción contra cualquiera que intente interrumpirlo en el goce del mismo, aún cuando se trate del propio Estado, y sólo encuentra límites en las exigencias de su función social.

TERCERA.- La función social constituye un límite intrínseco al derecho de propiedad de los particulares, pues impone restricciones a la potestad de libre y absoluta disposición de un determinado bien en beneficio del orden público y el interés social. La función social de la propiedad, no busca hacer nugatorios los derechos del gobernado en lo individual, puesto que tiene por efecto conciliar los intereses individuales con los de la colectividad.

CUARTA.- Los derechos individuales y los sociales se encuentran bajo el mismo rango protector de la Constitución y del resto de los ordenamientos jurídicos. La propiedad, como derecho subjetivo público del hombre, debe encontrarse positivizado y garantizado por el propio Estado para proporcionar bienestar y seguridad jurídica a los gobernados.

QUINTA.- Todo cuanto tenga que ver con la limitación o restricción con respecto a cualquiera de las garantías constitucionales de los individuos, tendrá que sujetarse

a los procedimientos establecidos en la misma, principalmente, de conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 29 constitucionales.

SEXTA.- Toda autoridad administrativa, jurisdiccional o incluso legislativa, sólo tiene permitido hacer aquello a lo que la propia ley la faculta, bajo los términos y con las formalidades que la Constitución y los ordenamientos secundarios prevén, dotando su actuar de una plena legalidad, validez y eficacia jurídica, al tiempo que consolidan el Estado de Derecho.

SÉPTIMA.- Hipótesis ideológicas como el antropocentrismo renacentista, el racionalismo, el individualismo y la idea de una auténtica libertad, fueron los pilares que generaron la creciente y paulatina protección y garantía de los derechos sustantivos y adjetivos del individuo frente a los actos autoritarios del Estado, tal como sucede en el caso de las expropiaciones.

OCTAVA.- Históricamente, la expropiación, lejos de ser un acto autoritario, emanado del capricho de la potestad estatal, respondió a un impulso colectivo de una sociedad económica y gubernamentalmente reprimida que buscaba una igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad, procurando que el Estado y los grandes terratenientes (ya sea como señores feudales o como latifundistas) les reconocieran y respetaran los derechos sustantivos de usar, disfrutar y disponer de la cosa.

NOVENA.- La expropiación, es un acto de derecho público que deriva del ejercicio de una potestad administrativa legalmente reconocida al Estado. Implica un acto autoritario de privación sobre el derecho de propiedad, que sólo puede verificarse cuando exista una causa de utilidad pública debidamente fundada y motivada y bajo la condición del pago de una justa indemnización.

DÉCIMA.- La expropiación, debe encontrarse regulada puntualmente en el ordenamiento relativo. Esto, con el objeto de que el sujeto afectado conozca la

forma y los términos en que el Estado puede y debe ejercer su potestad expropiatoria.

DÉCIMO PRIMERA.- Los derechos sustantivos y procesales que el orden jurídico crea y consagra en favor de los gobernados, constituyen una barrera al ejercicio del poder estatal, puesto que proporcionan certeza y seguridad jurídica a través del otorgamiento de Garantías Individuales como las de Legalidad y Audiencia, que limitan la acción del Estado y evitan toda opresión o arbitrariedad que pudiera vulnerar el orden constitucional, afectando la esfera jurídica de los particulares.

DÉCIMO SEGUNDA.- Los elementos *sine qua non* de la expropiación, se clasifican en objetivos o formales y en subjetivos o personales. Los objetivos, se encuentran conformados por la causa de utilidad pública y la indemnización; y los subjetivos, se hayan integrados por el expropiante y el expropiado.

DÉCIMO TERCERA.- Existe utilidad pública cuando un bien sirve para satisfacer una necesidad general, de carácter impersonal y en beneficio de la comunidad. La utilidad pública sólo se puede entender en razón de la existencia de un interés social, que exige la satisfacción de las necesidades colectivas, evitando cualquier acometimiento en detrimento del bienestar colectivo.

DÉCIMO CUARTA.- Para la efectiva configuración de una causa de utilidad pública, la autoridad expropiante deberá precisar y demostrar, con toda claridad e indubitabilidad, la importancia y beneficios que trae consigo la ejecución de la expropiación, así como la idoneidad del bien que se pretende afectar. Es decir, toda causa de utilidad pública, debe estar fundada y motivada, debiendo ser concreta, específica y real.

DÉCIMO QUINTA.- La indemnización, es el pago en moneda nacional que se otorga al afectado para resarcir el daño o menoscabo patrimonial que el particular sufre, como consecuencia de la expropiación. Sirve para lograr un equilibrio entre los intereses de la propiedad privada y la pública, evitando con ello que la

sociedad abuse del derecho de expropiación en perjuicio del patrimonio particular. Es el medio a través del cual, el Estado, puede retribuir al particular la privación de su derecho.

DÉCIMO SEXTA.- La indemnización deberá pagarse al afectado, se fijará de conformidad con el valor fiscal que aparezca en las oficinas catastrales. Para el caso de que el bien hubiese sufrido ciertas obras de mejora o deterioros que pudieran haber afectado su valor intrínseco, se podrá recurrir a juicio pericial y resolución judicial para la determinación del valor del bien, en términos de lo preceptuado por el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 constitucional y 11 a 17 de la Ley de Expropiación vigente.

DÉCIMO SÉPTIMA.- El justiprecio, es un concepto jurídico económico, susceptible de ser determinado a través de un proceso lógico de cuantificación. Éste, debe atender a las circunstancias y características reales de uso del bien expropiado, impidiendo la disminución o incremento excesivo del precio indemnizable al afectado. Su determinación se logra mediante una avenencia entre los intereses del afectado y la autoridad expropiante.

DÉCIMO OCTAVA.- En México, el justiprecio, se logra a través de la impetración de juicio pericial, posterior a la emisión del decreto expropiatorio. En dicha etapa, se controvierte, ante una instancia jurisdiccional distinta a la emisora del decreto expropiatorio, el valor fijado en el decreto para el pago de la indemnización. En este procedimiento post expropiatorio, se le proporciona al particular la posibilidad de conseguir una mejor valoración de los bienes de que fue privado mediante decreto.

DÉCIMO NOVENA.- Al ser la indemnización el medio para llevar a cabo la expropiación, esta debe preceder al fin, por lo que, la determinación del monto y el momento del pago, deben quedar especificados desde antes de la emisión del

decreto expropiatorio, y pagarse antes de la ocupación del bien que se pretende afectar.

VIGÉSIMA.- El expropiante, es el sujeto activo que, en miras a la satisfacción del interés público, ejecuta un decreto expropiatorio. En la práctica, este elemento está representado por el titular del Poder Ejecutivo, federal o local según sea el caso. Éste sujeto es el que se encuentra legalmente facultado, por ley emanada del Constituyente, para privar al particular de determinados bienes o derechos, en beneficio del interés colectivo.

VIGÉSIMO PRIMERA.- El expropiado es el sujeto pasivo que resiente la pérdida de un bien de su propiedad. Es el titular de los bienes, derechos o intereses, que resultan afectados con la expropiación. Es el sujeto que tiene el derecho personal para exigir el pago de la indemnización, así como para conocer, intervenir e impugnar cuantas decisiones administrativas le afecten.

VIGÉSIMO SEGUNDA.- De conformidad con el artículo 2 de nuestra Ley Federal de Expropiación, nuestro sistema jurídico reconoce la procedencia de las expropiaciones, las limitaciones de dominio (acciones interdictales de derecho publico) y las ocupaciones temporales (sobre la totalidad o de una parte del bien que se pretende afectar). Las expropiaciones, persiguen fines permanentes y continuos que implican la transformación del bien para la satisfacción de la utilidad pública que le dio origen, mientras que las limitaciones de dominio y las ocupaciones temporales, persiguen fines transitorios, por lo que sus efectos cesan una vez que se ha cumplido con la necesidad pública temporal que le hubiese dado origen, pues ambas operan como una simple restricción de la posesión del bien, sin privar al particular del legítimo derecho de propiedad, como propiamente sucede en la expropiación.

VIGÉSIMO TERCERA.- La naturaleza jurídica de la expropiación se explica considerando, primero, el ejercicio de una potestad formal y materialmente legislativa, pues sólo el Constituyente está facultado para determinar los casos en

que procede decretarla; y, en segundo término, la concreción de un acto materialmente ejecutivo, que tiene como propósito determinar la expropiación de un determinado bien para la satisfacción de las necesidades públicas, mediante la emisión de un decreto, siempre que se verifiquen todos y cada uno de los requisitos previamente determinados por el legislativo.

VIGÉSIMO CUARTA.- El procedimiento expropiatorio, es un acto material y formalmente ejecutivo que se encuentra legitimado por ley del Congreso.

VIGÉSIMO QUINTA.- Atendiendo a lo preceptuado por los artículos 2, 3 y 4 de la Ley Federal de Expropiación, la Secretaría de Estado, Gobierno del Distrito Federal o de cualquier otra Entidad Federativa, según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso, previa autorización del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para lograr la consecución de los fines del Estado. Este decreto será publicado en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados, debiendo entregar al particular afectado la indemnización correspondiente en un plazo no mayor a un año

VIGÉSIMO SEXTA.- En caso de que los bienes que se hayan afectado por la expropiación, no fueren destinados, total o parcialmente, para cumplir el objeto del mencionado acto administrativo en un plazo de cinco años, el afectado podrá promover la reversión del bien expropiado, la insubsistencia de la ocupación temporal o de la limitación de dominio, o el pago de los daños y perjuicios que se le pudieron haber generado.

VIGÉSIMO SÉPTIMA.- La estricta legalidad de las expropiaciones, se logra cuando existe correspondencia entre los actos administrativos y las normas jurídicas que regulan su emisión, que comprenden la Constitución Federal y el resto de los ordenamientos secundarios que resulten aplicables al caso concreto.

VIGÉSIMO OCTAVA.- El principio de legalidad de los actos de autoridad garantiza al particular, por un lado, la emisión de actos autoritarios con un estricto apego a nuestro marco jurídico nacional y, por otro, la posibilidad de corrección de la actividad de la emisora. Lo anterior, a través de la interposición de recursos que permitan restituir al impetrante en el goce de los derechos individuales violados, consiguiendo, al mismo tiempo, un control preventivo y correctivo de los actos autoritarios que pudieran haberse emitido en contravención al orden jurídico nacional.

VIGÉSIMO NOVENA.- La Garantía de Audiencia es un derecho subjetivo público de carácter procesal, que nuestra Constitución Federal consigna en favor del gobernado a efecto de que éste pueda defenderse frente a los actos de autoridad que pudieran afectar su esfera jurídica, dándole la posibilidad de ser oído y vencido en juicio. La Audiencia, implica la existencia de un juicio previo, siempre que se trate de actos de privación.

TRIGÉSIMA.- En materia de expropiación debe operar la Garantía de Audiencia previa, porque se trata de actos que importan la privación del derecho fundamental de propiedad, independientemente de la nacionalidad del afectado, a efecto de evitar cualquier trato inequitativo o desigual.

TRIGÉSIMO PRIMERA.- La Garantía de Audiencia, es un derecho del gobernado que evita la vulnerabilidad de su seguridad jurídica, e impide la falta de legalidad de los actos de autoridad por exceso o defecto en su pronunciamiento y ejecución.

TRIGÉSIMO SEGUNDA.- Atendiendo a los requisitos constitucionales de la expropiación, si bien estos no consignan la Garantía de Audiencia previa para la procedencia de este acto administrativo, tampoco prohíben, de manera expresa, que se tenga que observar este derecho constitucional en favor del gobernado.

TRIGÉSIMO TERCERA.- Atendiendo a que la ejecución de la expropiación origina consecuencias de carácter grave, frontal y directa, tendentes a la transformación del derecho a la propiedad privada, es menester observar previamente la Garantía de Audiencia pues, de lo contrario, se causarían afectaciones irreversibles sobre los bienes jurídicamente tutelados por nuestra Constitución. Ello, debido a que aun cuando dichos actos administrativos fueran declarados judicialmente injustificados, existiría una imposibilidad material para restituir al quejoso en el goce del derecho sustantivo violado, por no existir una relación lógica de correspondencia entre los intereses del Estado y los derechos fundamentales y procesales del gobernado.

TRIGÉSIMO CUARTA.- De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14 y 27 constitucionales, se obtiene que la Constitución no ha establecido como una excepción a la Garantía de Audiencia Previa, la ejecución de actos de carácter expropiatorio.

TRIGÉSIMO QUINTA.- Entidades Federativas como Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Hidalgo, Jalisco, Nayarit y Tabasco, contemplan la incoación de un previo procedimiento a la emisión del decreto expropiatorio, en el que se vislumbra la participación del afectado desde antes que se decrete la expropiación.

TRIGÉSIMO SEXTA.- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos son instrumentos internacionales que consagran derechos subjetivos tales como la igualdad de todos los seres humanos ante la ley, el derecho a la propiedad individual, el derecho a un medio de defensa que los ampare contra actos que violen los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Asimismo, consagran la prohibición de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad reconocido en los Acuerdos Internacionales, o en las Constituciones de los países miembros. Estos documentos, a excepción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, obligan a los Estados parte a

respetar y hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales consignados en ellos.

TRIGÉSIMO SÉPTIMA.- Siempre que la autoridad administrativa emita un decreto expropiatorio que no se encuentre acorde con las formalidades de ley, fuere pronunciado por una autoridad distinta al titular del Poder Ejecutivo, o porque dicho decreto no presente una debida motivación y fundamentación de las causas de utilidad pública alegadas, se estará en presencia de un acto expropiatorio ilegal y contraventor de nuestra Constitución Federal.

TRIGÉSIMO OCTAVA.- La previa consignación legislativa de las causas de utilidad pública y la estricta observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos de privación, constituyen los presupuestos fundamentales del procedimiento expropiatorio.

TRIGÉSIMO NOVENA.- El Recurso Administrativo de Revocación, el Juicio Pericial de Avalúo, la Reversión y el Amparo, constituyen las vías eficaces y necesaria para el control correctivo de la legalidad y la constitucionalidad de los actos del Poder Ejecutivo en materia de expropiación.

CUADRAGÉSIMA.- La interposición de los distintos medios de impugnación contra el decreto de expropiación constituye el inicio de la etapa post procesal en materia expropiatoria. Dichos medios, sirven para inconformarse de cuestiones relativas a la determinación de utilidad pública, monto de la indemnización, posibles violaciones al procedimiento o contravenciones a las garantías consignadas por nuestra Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, Volumen I, Porrúa. México, 2001.

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*, 10ª edición, Porrúa. México, 1991.

ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado Teórico-Práctico de los Recursos Administrativos*, Porrúa, México, 1992,

BARROS, Carlos, *Vivir sin señores. La conciencia antiseñorial en la Baja Edad Media gallega*, Universidad de Santiago de Compostela, 1993.

BOBORG MALDONADO, Felipe, *Antología de Textos de Historia de la Filosofía II. Filosofía Moderna*, Universidad Iberoamericana, Departamento de Filosofía, México, 1993.

BRAVO GONZÁLEZ, Agustín y Bravo Valdés, Beatriz, *Derecho Romano*, primer curso, 15ª edición, Porrúa, México, 1997.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías individuales*, 38ª edición, Porrúa, México, 2005.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 41ª edición, Porrúa, México, 2006.

CASTILLO, Mireya, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

CASTRO, Juventino V., *Lecciones de Garantías y Amparo*, Porrúa, México, 1991.

COLEGIO DE MÉXICO, Centro de Estudios Históricos, *Historia Mínima de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

DÍAZ, Elías, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Taurus, Madrid, 1998.

ECHEVARRÍA ARSUAGA, Ana y RODRIGUEZ GARCÍA, José Manuel, *Atlas Histórico de la Edad Media*, Acento Editorial, Madrid, 2003.

El Digesto de Justiniano, Tomo I, Versión Castellana, traducción de A. DORS, F. HERNÁNDEZ TEJERO, P. FUENTESECA, M. GARCÍA-GARRIDO Y J. BURILLO, 45ª ed., Aranzadi, Pamplona, 1968.

ELIOT MORISON, Samuel, *Breve Historia de los Estados Unidos*, 4ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

ESCUÍN PALOP, Vicente, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, Madrid, 1999.

FERNÁNDEZ del Castillo, Germán, *La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual*, Escuela Libre de Derecho, México, 1987.

FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y Garantías*, Trotta, Madrid, 1999.

FIX ZAMUDIO, Héctor, *Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1964.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2005.

GALLEGRO ANABITARTE, Alfredo, *Derechos Fundamentales y Garantías Institucionales. Análisis Doctrinal y Jurisprudencial*, Civitas, Madrid, 1994.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Los Principios en la Nueva Ley de Expropiación Forzosa: Potestad Expropiatoria, Garantía Patrimonial y*

Responsabilidad Civil de la Administración, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, Porrúa, México, 1994.

IZQUIERDO MUCIÑO, Martha E, *Garantías Individuales*, Oxford University, México, 2001.

LACARRA, Miguel José, *Historia de la Edad Media. Volumen I, Renacimiento*, Barcelona, 1985.

LEFEBVRE, Georges, *Revolución Francesa y el Imperio (1787-1815)*, 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1960.

LOCKE, John, *Segundo Tratado del Gobierno Civil*, Alianza Editorial, Madrid, 2002.

LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, *Manual de Derecho Positivo Mexicano*, Libros y Arte, México, 1989.

MARGADANT, Guillermo Floris, *El Derecho Privado Romano, como Introducción a la cultura jurídica contemporánea*, 1ª edición, Esfinge, México, 1960.

MARGADANT, Guillermo Floris, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, Esfinge, México, 2001.

MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales, como Medios de Control en la Administración Pública*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Justicia Administrativa en México*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, México, 2002.

NORIEGA, Alfonso, *La Naturaleza Jurídica de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917*, Coordinación de Humanidades de la UNAM, México, 1967.

OLSON, Kert W., compilador, *Reseña de la Historia Norteamericana*, sin editorial y sin fecha de edición.

PAREJO ALFONSO, Luciano y DROMI, Roberto, *Seguridad Pública y Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

PECES-BARBA, Gregorio, *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Universidad Carlos III de Madrid-BOE, Madrid, 1995.

PECES-BÁRBA, Martínez Gregorio, *Derecho y Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

PEÑALOZA, Andrés, “Plenos derechos y nulas obligaciones para el inversionista extranjero”, en coordinación con ARROYO PICARD, Alberto, et. al., *Derechos Humanos y Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea*, ALAMPYME y ANIT, México, 2000.

PÉREZ-LUÑO, Antonio Enrique, *La Seguridad Jurídica*, Ariel, Barcelona, 1991.

PREVITÉ-ORTON C. W., *Historia del Mundo en la Edad Media, Tomo I*, Ramón Sopena, Barcelona, 1978.

RABASA, Emilio O., *El juicio Constitucional*, Librería de la Viuda de Ch. Bouret, México, 1919.

RABASA, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 3ª edición, UNAM, México, 2002.

REGLA COMPISTOL, Juan, *Historia de la Edad Media. Tomo II*, Montaner y Simón S.A., Barcelona, 1960.

RODRIGUEZ-ZAPATA, Jorge, *Teoría y Práctica del Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1996.

ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *Las Garantías Individuales en México. Su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, Porrúa, México, 2003.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Compendio de Derecho Civil, Bienes, Derechos Reales y Sucesiones*, Tomo II, Porrúa, México, 1997.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo*, Porrúa, México, 1997.

SARMIENTO ACOSTA, Manuel, *Los Recursos Administrativos en el marco de la Justicia Administrativa*, Civitas, Diversidad de las Palmas de Gran Canaria, Madrid, 1996.

SCHMITT, Carl, *Legalidad y Legitimidad*, tr. de J. Díaz García, Aguilar, Madrid, 1971.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, con la colaboración del Diario Oficial de la Federación, primera edición, México, 2006.

SERRANO ALBERCA, José Manuel, *El derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo*, Aranzadi, Pamplona, 1995.

SIEYÉS, J. Emmanuel, *El Tercer Estado*, Porrúa, México, 1983.

SIRVENT GUTIERREZ, Consuelo, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, 7ª edición, Porrúa, México, 2005.

SOSA WAGNER, Francisco, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Aranzadi, Madrid, 1999.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Garantía de Audiencia en Materia de Expropiación*, Serie debates pleno No 13, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 21ª edición Porrúa, México, 1985.

TERRAZAS, Carlos R., *Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México*, 2ª Edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 1991.

TOCQUEVILLE, Alexis de, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 1998.

TOCQUEVILLE, Alexis de, *La Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

FUENTES ELECTRÓNICAS

ENCICLOPEDIA MICROSOFT ENCARTA ONLINE 2007, consultable en la página <http://es.encarta.msn.com>

GARCÍA TORRES, Antonio, *Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*,
página web

www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta??sesión=2004/09/09/1&documento=19, consultada el 30 de enero de 2006, a las 14:56 hrs.

GARCÍA VALENZUELA, Victor Hugo, “John Locke: Propiedad y Gobierno”, *Revista de Historia*, volumen 9-10, Departamento de Ciencias Históricas y Sociales, Universidad de Concepción, 2000, pp. 31 a 40, visible en la página web <http://www2.udec.cl/historia/rhisto/art03.doc>, consultada el 23 de diciembre de 2006, a las 11:30 hrs.

GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, página web <http://usinfo.state.gov/espanol/billes.htm>, página consultada el 11 de enero de 2007, a las 15:20 hrs.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “El Recurso Administrativo como Mecanismo de Control de la Administración Pública”, en coordinación con CISNEROS FARÍAS, Germán y FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Control de la Administración Pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, ISBN 970-32-3923-4, página web: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2396>, consultada el 1 de noviembre de 2007, a las 14:25 horas.

RAMÍREZ BLAS, Eduardo, *La Expropiación. Análisis funcional y práctico*, página web <http://www.itacom.com.py/poderjudicial/expropia.html>, consultada el 30 de enero de 2006, a las 14:56 hrs.

SÁNCHEZ GUEVARA, Sergio, *Algunas Consideraciones sobre los efectos del Tratado de Libre Comercio*, Departamento de Administración de la UAM-A, página www.azc.uam.mx/publicaciones/gestión/num3/doc05.htm, consultada el 19 de septiembre de 2007, a las 17:00 hrs.

SERNA DE LA GARZA, José María, “El Régimen Constitucional de la Propiedad en México, Congreso Internacional de derecho Comparado. Asia-México”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, página

<http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/dercompa/pdf>, consultada el 14 de mayo de 2007, a las 14:00 horas.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Versiones taquigráficas de las sesiones del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 10, 12 y 16 de enero de 2006. Amparo en Revisión 1133/2004*, página www.scjn.gob.mx, consultada el 13 de septiembre de 2006, a las 14:29 hrs.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Ejecutoria Número 19866, *Expropiación, la Garantía de Audiencia debe respetarse en forma previa a la emisión del decreto relativo. Solicitud de modificación de jurisprudencia*, Novena Época, segunda Sala, semanario judicial de la federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Diciembre de 2006, página www.scjn.gob.mx, consultada el 13 de septiembre de 2006, a las 16:29 hrs.

DICCIONARIOS Y REVISTAS

ADAME GODDARD, J., "Seguridad Jurídica", *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo IV, Porrúa-UNAM, México, 1998.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, "La Contraposición entre Derecho y Poder desde la perspectiva del Control de la Constitucionalidad en Kelsen y Schmitt", *Revista Cuestiones Constitucionales*, número 15, julio-diciembre, 2006.

ESCAMILLA HERNÁNDEZ, Jaime, "Notas Sobre La Evolución del Régimen Parlamentario Británico", *Revista 1 de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco*, Enero-Marzo, 1990.

SÓCRATES JIMÉNEZ, Santiago, *Diccionario de Derecho Romano*, Sista. México, 2001.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2008.

Ley de Expropiación.

Ley de Amparo.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Tratado de Libre Comercio.

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia de Expropiación, 5ª a 9ª época.