



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN
SISTEMA DE UNIVERSIDAD ABIERTA Y EDUCACIÓN A DISTANCIA

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE PRESENTA:

JOSÉ ANTONIO AGUILAR ARIAS

LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIA EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN.

EN LA MODALIDAD DE "TESIS"

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

L I C E N C I A D O E N D E R E C H O

ASESOR: LICENCIADO MARIO MARCOS ARVIZU CORTÉS



Nezahualcóyotl, Estado de México, 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

JUSTIFICACIÓN DEL TEMA.	I
INTRODUCCIÓN	1
I. LAS FACULTADES INSTITUCIONALES	11
1.1.- La división de poderes y la Constitución.	11
1.2.- Estructura de la facultad constitucional.	15
1.3.- La facultad reglamentaria	17
1.4.- Pluralismo de facultades.	24
1.5.- La facultad discrecional.	31
II EL ORDEN JURÍDICO PARA EXPROPIAR	33
2.1.- El orden jurídico de la propiedad en el sistema político mexicano.	33
2.2.- El artículo 27 constitucional, derecho de la propiedad.	38
3.3.- Proyecto constitucional del artículo 27 (16-noviembre-1916).	41
2.3.1.- Concepto de expropiación.	44
3.2.2.- Concepto de utilidad pública	47
2.4.- Las reformas constitucionales de 1982.	50
2.5.- La garantía de audiencia contemplada en el artículo 14 constitucional.	56
2.5.1.- Concepto de garantía de audiencia	59
2.5.2.- Criterio Jurisprudencial número 834 de la Quinta Época	64
2.5.3.- Solicitud de modificación de jurisprudencia “VARIOS 2/2006”	69
2.6.- La reforma a la Ley de Expropiación del año 2009.	74
III LA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN.	81
3.1.- La vaguedad de la reforma a la Ley de Expropiación 2009.	81
3.2.- La finalidad del reconocimiento de la garantía de audiencia previa.	86
3.3.- Las implicaciones jurídicas de la reforma a la Ley de Expropiación del año 2009.	88

IV CONCLUSIONES	98
FUENTES DE CONSULTA.	104
Bibliográficas	104
Hemerográficos	106
Documentos oficiales	106
Legislación	107
Jurisprudencia	108
Amparos en revisión.....	108
ANEXOS.....	110
Anexo 1.....	111
CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL.	
Solicitud de información 0220000021915	
Anexo 2.....	119
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.	
Solicitud de información 0002700260815	
Anexo 3.....	123
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.	
Solicitud de información 0000900327015	

DEDICATORIA

El presente trabajo de investigación está dedicado a personas muy especiales en mi vida, que siempre han estado a mi lado dándome su amor, apoyo incondicional y lo mejor de sí, que me han ayudado a ser mejor hijo, hermano, esposo y padre.

A **MARÍA DE JESÚS ARIAS NAVARRO**, mi adorada y nunca olvidada Madre, que donde quiera que estés, siempre me das la fuerza para cumplir mis metas, IN MEMORIAM.

A **CHRISTIAN VERÓNICA MORATO RODRÍGUEZ**, mi gran amor y amada Esposa, que siempre ha creído en mí, ejemplo de lucha y dedicación sin importar los inconvenientes. Le agradezco todos los días a Dios por haberte puesto en mi camino. Te amo.

A **SARIE NAZARET AGUILAR AMORATO**, mi regalo iluminado de Dios, gracias Hija por cambiar mi vida en todos los sentidos, eres la fuente de inspiración y fortaleza en mi vida. Te amo tesoro adorado.

AGRADECIMIENTOS

Gracias Dios

Por haberme permitido lograr mi sueño.

CON AGRADECIMIENTO A LA

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN**

Agradecimiento especial:

Licenciado Mario Marcos Arvizu Cortés

Por su enseñanza y apoyo

JUSTIFICACIÓN DEL TEMA.

Es incuestionable la importancia para un país lo que representa la *constitución política*, cuyo contenido dispone la forma de Gobierno, los derechos de los gobernados, la organización del Estado, el reconocimiento de los poderes y órdenes de gobierno.

En México a partir del 2 de julio de 2001, se inició una nueva etapa de alternancia en el Ejecutivo Federal, es decir, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, ya no pertenecía al partido político hegemónico que gobernó por más de siete décadas, lo que indudablemente inició un cambio en el rol de los diferentes actores políticos.

Alternancia basada en un modelo que le confirió al Presidente de la República en turno, facultades ordinarias y discrecionales al margen y por encima de nuestro orden legal constitucional y gobierno de la alternancia que - electo democráticamente- ejerció las facultades que mantuvieron al Partido Revolucionario Institucional por más de setenta años en el poder.

Un de ejemplo de ello, son los decretos expropiatorios de los ingenios azucareros publicados en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de septiembre de 2001 por parte del Ejecutivo Federal, en los que fueron expropiados 27 ingenios azucareros.

Los decretos que fueron combatidos por los afectados mediante diversos juicios de amparo, que favorecieron a 18 de los 27 ingenios azucareros que habían sido expropiados.

Las resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los amparos en revisión 1133/2004, 1132/2004 y 1131/2004, contienen criterios novedosos respecto a la concepción de la garantía de audiencia previa en materia de expropiación, que por razones históricas e

ideológicas, así como por la implementación de políticas públicas se sustentó por más de siete décadas, que la garantía de audiencia no era aplicable de conformidad con el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, interpretación jurídica que atendió evidentemente a una ideología postrevolucionaria y de Estado, siendo estas resoluciones de mérito, el antecedente directo que dio origen a la solicitud de modificación de la Tesis 834 en el año 2006, por parte de la Suprema Corte Justicia de la Nación respecto a la procedencia de la garantía de audiencia contemplada en el artículo 14 de nuestra Constitución General de la República, misma que no operaba en materia de expropiación.

En el presente trabajo de investigación se analiza la reforma a la Ley de Expropiación del año 2009, sus imprecisiones, implicaciones y finalidad de la reforma de mérito, considerando que el contenido del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es uno de los artículos más extensos y el segundo más reformado, para ser preciso con diecinueve reformas, su última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 20 de diciembre de 2013.

Los términos en que fueron expropiados los ingenios azucareros por parte del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo, Pesca y Alimentación (SAGARPA), no fue apegado en estricto derecho de conformidad con el marco jurídico vigente para el año 2001, incumpliendo con las formalidades establecidas en nuestro marco normativo.

La decisión que el Gobierno Federal sustentó como causa de utilidad pública a favor de la Nación, lo justificó con base en lo establecido en el artículo 1, fracción V y IX de la Ley de Expropiación, por lo que pasarían a favor del Estado todas las acciones, los cupones, títulos representativos del capital de los 27 ingenios azucareros, así como todos los bienes muebles e inmuebles propiedad de las sociedades de mérito.

Ante la expropiación llevada a cabo por el Gobierno Federal en fecha 3 de septiembre de dos mil uno, los propietarios afectados promovieron diversas acciones constitucionales, es decir, interpusieron juicios de amparos en contra de los decretos expropiatorios publicados en el Diario oficial de la Federación de fecha 3 de septiembre de 2001, por violaciones a los derechos constitucionales, en específico lo establecido en el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución General de la República, en el que se consagra el derecho de garantía de previa audiencia.

Es indiscutible que la facultad ordinaria y discrecional para expropiar por parte del titular del Ejecutivo Federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 en relación al artículo 89, fracción I de la Constitución General de la República, en materia expropiación, el Presidente de la República es la máxima autoridad y sólo él puede ordenar la publicación de un decreto de expropiación.

Consecuentemente con dicha disposición constitucional para llevar a cabo una expropiación en la mayoría de casos, es considerada como mero trámite, esto es tan sencillo, en razón de que el Ejecutivo Federal es quien decide cuando un bien inmueble es susceptible de expropiación por causa de utilidad pública, sin exponer de manera clara bajo qué mecanismos se toman las decisiones, pues antes del nuevo criterio del año 2006 emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación conjuntamente con las reformas a la Ley de expropiación del año 2009, la garantía de audiencia previa no regía en materia de expropiación, dejando de lado lo ordenado por nuestro marco jurídico. Por ende el problema que nos ocupa es que la decisión de expropiar fue discrecional e inconstitucional, es decir el Presidente de la República aplica facultades ordinarias contempladas en nuestra Carta Magna, justificando la decisión discrecional de acuerdo al catálogo contemplado en el artículo 1 de la Ley de Expropiación a fin de acreditar la “causa de utilidad pública” al ser un acto de índole administrativo, la autoridad está obligada a fundar y motivar

todos sus actos consistentes en la ley aplicable al caso concreto, y en nuestro estudio se analiza lo preconizado en el artículo 14 y 27 constitucionales, y su relación con las reformas a la Ley de Expropiación del año 2009.

Considero que la decisión discrecional de expropiar los 27 ingenios azucareros, fue una decisión subjetiva por parte del titular del Ejecutivo Federal, lo que se corrobora con las irregularidades contenidas en los decretos de fecha 3 de septiembre de 2001, que fueron materia de estudio por parte de la Autoridad Federal, lo que se corrobora con lo expuesto en el Informe de Fiscalización del Sector Azucarero, que a la letra señala:

“... En la resolución final dictada en el amparo en revisión núm. 551/2003 del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito del 9 de febrero de 2004, en relación con el juicio núm. 863/2001, se consideró la premisa que debería recapitularse, tratándose de la figura de la expropiación, los requisitos de fundamentación y motivación desde el punto de vista formal y material, lo que significa que la autoridad, en el decreto de expropiación estaba obligada a exponer las causas de utilidad pública por las que emitió dicho acto administrativo y citar las disposiciones aplicables para tal efecto, mientras que el procedimiento formado por la secretaría de estado, relativo al expediente administrativo, debe contener los medios de convicción necesarios que justifiquen fehacientemente las consideraciones expresadas en el decreto.

La autoridad judicial arribó a la convicción de que la autoridad administrativa expresó en el Decreto expropiatorio las consideraciones relativas a las hipótesis previstas en el artículo 1, fracciones V y IX, de la Ley de Expropiación; sin embargo, no se encontraron probadas las causas de utilidad pública invocadas con el procedimiento administrativo formado.”¹

En esa tesitura, el problema de la expropiación se plantea en relación a la facultad ordinaria explícita y la facultad discrecional implícita del Presidente de la República de acuerdo a lo establecido en el artículo 27 constitucional, párrafos segundo y tercero:

“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

¹ Auditoría Superior de la Federal, Cámara de Diputados, “Informe Sobre la Fiscalización del Sector Azucarero de 2000 a 2005, versión electrónica en formato PDF, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2005i/Tomos/Separata_2.pdf, pag. 59, fecha de consulta 22 de mayo de 2015.

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.”²

Las facultades del Presidente de la República Mexicana en su carácter de representante del Poder Ejecutivo Federal, se entienden como ordinarias y discrecionales, las cuales se explican a partir de un análisis en dos planos: la política y la jurídica.

En el plano de la política los grupos de poder se explican a partir de asociaciones, agrupaciones políticas y partidos políticos, además de los grupos de poder económicos y/o sociales, que tienen injerencia directa en la toma de decisión en el Ejecutivo Federal, un ejemplo de ello es precisamente el control de explotación de la caña de azúcar, lo que se corrobora con los decretos expropiatorios de fecha 3 de septiembre de 2001, ya que en dicha declaratoria no se especifica con precisión la causa de utilidad pública y mucho menos se acredita, es decir, el motivo de expropiación es la conservación, defensa,

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, 2000, pp. 20-21

desarrollo o explotación de la caña de azúcar o de las propias empresas azucareras, lo que se traduce en que el gobierno federal no acredita la causa de utilidad pública, y muchos menos se tiene certeza jurídica del destino de dichos ingenios azucareros.

Por su parte en el plano de lo político las decisiones sustentadas por los Ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente que son los que deciden cómo debe interpretarse la Constitución General de la República y en qué sentido deben resolverse los asuntos presentados a debate ante nuestro Máximo Tribunal, un ejemplo de ello, es la Tesis 834, en la que se establece que la garantía de audiencia no rige en materia de expropiación; jurisprudencia que se ordenó publicar nuevamente en el año de 1997 quedando registrada como P./J.65/95.³

Por otro lado, el contexto jurídico que imperó desde el momento en que la administración del entonces Presidente Vicente Fox Quesada, llevó a cabo la decisión discrecional e ilegal de expropiar los 27 ingenios azucareros y que indudablemente no justificó la causa de utilidad pública. Lo que dio origen a que los dueños de los ingenios emprendieran acciones constitucionales, promovieron juicios de amparos en contra de los decretos expropiatorios de

³ Novena Época, Registro: 198404, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Junio de 1997, Página: 44, Materia(s): administrativa, Constitucional, Tesis: P./J. 65/95. **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.

VIII

fecha 3 de septiembre de 2001, así como los recursos de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dichos recursos de revisión promovidos en contra de las resoluciones en los juicios de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son la razón que propició el cambio de criterio jurisprudencial por parte de nuestro máximo Tribunal Constitucional, respecto a la garantía de audiencia previa contemplada en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional.

El cambio de criterio por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la procedencia de la garantía de audiencia previa en materia de expropiación, concluyó nuestro máximo Tribunal en que no existe contradicción en lo dispuesto entre los artículos 14 y 27 constitucionales, como se sostuvo por más de siete décadas, con base en el criterio jurisprudencial 834 de la Quinta Época.

El nuevo criterio jurisprudencial de septiembre de 2006, publicado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos de lo dispuesto por el artículo 197 de la Ley de Amparo vigente (2006), por el cual se interrumpe el criterio jurisprudencial 834, respecto a la interpretación del párrafo segundo del artículo 14 constitucional, en el sentido de que debe otorgarse la garantía de audiencia previa en materia de expropiación antes de la publicación del decreto expropiatorio por parte del titular del Ejecutivo Federal.

Como antecedente entre el criterio jurisprudencial 834 y la interrupción de dicha Tesis, se tienen los argumentos derivados de la solicitud a interrupción de jurisprudencia bajo el número "VARIOS 2/2006", promovida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es la base de la reforma a la Ley de Expropiación, publicada en el Diario Oficial de la Federación, en fecha cinco de junio de dos mil nueve, en la que reformaron los

artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 20 y 20 bis y se adicionó el primer párrafo, recorriéndose los demás párrafos, y una fracción III Bis al artículo 1º, a fin de dar cumplimiento a los lineamientos del nuevo criterio jurisprudencial 2a./J. 124/2006⁴, publicado en septiembre de 2006, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la procedencia de la garantía de audiencia previa en materia de expropiación.

La reforma de 2009 a la Ley de Expropiación, en esencia observa la intención del legislador de establecer un mecanismo que otorgue al Ejecutivo Federal más facultades en materia de expropiación que contempla fundamentalmente la eliminación de obstáculos para expropiar, como lo es el recurso de revocación sin dejar de considerar que al ser una Ley Reglamentaria tiene que estar en concordancia con lo establecido en la Constitución General de la República y los Instrumentos Internacionales del que México forma parte, en que se contempla la garantía de audiencia previa que rige en materia de expropiación.

En el espíritu de la reforma a la Ley de Expropiación del año 2009, no se establece con claridad el procedimiento para dar cumplimiento a la procedencia de la garantía de audiencia previa que debe regir antes de emitir el decreto de expropiación, toda vez que al estipular que uno de los criterios a satisfacer es el dar cumplimiento al nuevo criterio jurisprudencial 2a./J.124/2006, el legislador no establece con claridad la forma en que la autoridad deba dar cumplimiento al nuevo criterio de mérito, lo que sí funda que la reforma tiene como fin agilizar las expropiaciones, deja a la Autoridad Administrativa Federal decidir discrecionalmente sobre la procedencia de la causa de utilidad pública y de la expropiación en sí misma.

⁴ Época: Novena Época, Registro: 174253, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Septiembre de 2006, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 124/2006, Página: 278 . **EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEBE RESPETARSE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DEL DECRETO RELATIVO.**

Ante ello surgen las interrogantes respecto a esta reforma, ¿Qué sucede en la práctica con estas reformas?, ¿Cuál es la implicación jurídica?, ¿Cuál es la deficiencia de la reforma?, indiscutiblemente se tiene un avance en materia de derechos fundamentales, en el sentido de dar cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento respecto a la garantía de audiencia previa establecida en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional; además considero que el incluirse este derecho fundamental en el artículo 2 de la ley de Expropiación, en la que den cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento, tiene como fin último justificar la expropiación forzosa por parte del Estado, como detentador originario de la propiedad con base a la facultad discrecional que tiene la autoridad administrativa federal (Ejecutivo Federal) no sólo para expropiar, sino para integrar, valorar e instrumentar políticas y/o lineamientos que deban regir el procedimiento de conformidad con lo establecido con el artículo 2 de la Ley de Expropiación, sin que se contemple un procedimiento definido, sólo se limita a dar cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento en concordancia con lo estipulado en el nuevo criterio jurisprudencial y mucho menos contempla qué ordenamiento podrá ser de aplicación supletoria a la Ley de Expropiación respecto a la garantía de audiencia previa que deberá regir en el procedimiento una efectiva defensa del afectado en estricto respecto a los derechos fundamentales.

Lo anterior muestra en un primer momento, que no se respetó el marco jurídico plasmado en nuestra Carta Magna vigente en el año 2001, así como lo dispuesto en la Ley de Expropiación, como ordenamiento reglamentario del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que le otorga facultades al Presidente de la República para expropiar por causa de utilidad pública; un segundo momento es el nuevo criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La reforma a la Ley de Expropiación del año 2009, materia de la presente trabajo de investigación y que como se señaló en supra líneas las

interrogantes que surgen al analizar las reformas de mérito, demuestran la vaguedad de la misma, pues desde la minuta enviada por el Senado de la República a la Cámara de Diputados en fecha 30 de abril de 2009⁵, que contienen la exposición de motivos por los cuales se llevó a cabo la reforma a la Ley de Expropiación y los considerandos que forman parte del Dictamen con Proyecto de Reforma a la Ley de Expropiación, por el que se reformaron los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 20 y 20 bis se adicionó un primer párrafo y una fracción III Bis al artículo 1, reforma que no limitan las facultades del Ejecutivo Federal en materia de expropiación, pues se establecen dos momentos para llevar a cabo la expropiación por parte de la autoridad; en el primer momento, contempla la declaratoria de utilidad pública y el segundo momento, el decreto de expropiación correspondiente. Cabe mencionar que existen excepciones en las que no es procedente la garantía de audiencia previa contemplada en el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución General de República.

Considero que la reforma a la Ley de Expropiación de 2009, que reconoce la garantía de audiencia previa de forma genérica, es decir, el reconocimiento es aplicable a cualquier juicio o acto administrativo, indudablemente se incluye lo preconizado en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, -mandato constitucional- donde se ordena que en todo acto de molestia y/o privativo en contra de los gobernados, siempre debe regir la garantía de audiencia previa, ya que el anterior criterio jurisprudencial que duró más de siete décadas haya obedecido más a los intereses ideológicos y políticos, basados por una deficiente e inoperante interpretación recurrente por parte de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así como también se reconoce que ante los cambios democráticos que se generaron a partir del año 1994, que sin lugar a dudas también impactaron

⁵ Cámara de Diputados, "Gaceta Parlamentaria", Palacio Legislativo de San Lázaro, México, número 2748-XXIV, Año XII, 30 de junio de 2009.

en los criterios emitidos por los Ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes demuestran la autonomía que aún se encuentra en vías de perfeccionarse frente a los demás Poderes de la Unión.

En tal virtud, se tiene el precedente respecto a la interpretación del párrafo segundo del artículo 14 constitucional, derivado de la solicitud de modificación de jurisprudencia por el Ministro Mariano Azuela Güitrón, en su carácter de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el número “VARIOS 2/2006-SS”, a fin de respetar la garantía de audiencia previa en materia de expropiación en los casos que proceda, generó la interrupción de la Tesis 834, emitiendo la Segunda Sala en septiembre de 2006, el criterio jurisprudencial 2a./J. 124/2006, bajo el rubro **EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEBE RESPETARSE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DEL DECRETO RELATIVO**, aplicable a la expropiación de la propiedad privada.

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo de investigación es el análisis y estudio de la Reforma a la Ley de Expropiación, de fecha cinco de junio de dos mil nueve, mediante la cual se reformaron los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 20 y 20 bis y se adicionó el primer párrafo, recorriéndose los demás párrafos, y una fracción III Bis al artículo 1, a fin de dar cumplimiento a los lineamientos del nuevo criterio jurisprudencial emitido en septiembre de 2006 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la procedencia de la garantía de previa audiencia en materia de expropiación.

Se analiza en el presente trabajo de investigación las facultades ordinarias y discrecionales explícitas e implícitas del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, a qué orden jurídico corresponden dentro del Derecho Constitucional Mexicano y la relación que tienen con los demás artículos que componen nuestra Carta Magna, así como otros ordenamientos normativos que conforman nuestro ordenamiento jurídico, como es la Ley de Expropiación.

Las facultades del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, son aplicables por el sólo hecho de estar vigentes, es decir, no han sido reformadas para acotar la discrecionalidad en la toma de decisiones en materia de expropiación, llevando a cabo la decisión unilateral con base en la causa de utilidad pública contemplada en el catálogo de supuestos del artículo 1 de la Ley referida, en que toda expropiación se sustenta con relación a lo establecido en el artículo 27 constitucional.

Dichas facultades se han incrementado y concretado, un ejemplo de ello es la rectoría de la planeación, desarrollo y crecimiento del país, estas últimas a partir de las reformas del año 1982, se otorga al titular del Ejecutivo Federal la dirección y planeación de la Economía Nacional, lo que se corrobora con los decretos expropiatorios publicados en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de

septiembre 2001, por parte del Ejecutivo Federal, en los que fueron expropiados 27 ingenios azucareros en los que no se acreditó la causa de utilidad pública.

Resulta evidente que las facultades en materia de expropiación son aplicables por el sólo hecho de estar plasmadas en nuestra Carta Magna, así como por la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional, sin importar si el Titular del Ejecutivo Federal, pertenece o no al partido que gobernó durante 71 años y al pluralismo en el Congreso de la Unión, ya que de acuerdo a nuestro derecho positivo, el poder Legislativo es el encargado de determinar cuáles son las causas de utilidad pública aplicables a fin de llevar a cabo cualquier expropiación. Por su parte, el Poder Ejecutivo es quien aplica el caso concreto a fin de justificar la expropiación, es decir, fundar y motivar la expropiación, misma que deberá encuadrar en el catálogo de causales establecido en el artículo 1 de la Ley de Expropiación, de ahí la importancia del pluralismo de facultades entre los Poderes de la Unión.

Es indiscutible que a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, instaurada en 1917 -emanada de la Revolución Mexicana- en la que se confiere facultades específicas a los Poderes de Unión, creando la vida política, institucional y constitucional en el México contemporáneo, es decir, el Sistema Político Mexicano.

El fortalecimiento de nuestro marco jurídico constitucional ha tenido una serie de reformas, que han dado como resultado la modificación de nuestra Ley Suprema en casi todos sus artículos y fracciones que la integran.

En este trabajo de investigación se analiza las facultades ordinarias otorgadas al Presidente de la República por el artículo 89 constitucional, fracción I con relación a lo establecido en los artículos 26, 27 y 28 de nuestra Constitución, así como la Ley de Expropiación y sus reformas del año 2009, artículos que exponen en lo fundamental las facultades y obligaciones del Presidente de

República en materia de expropiación, así como la conducción y planeación del desarrollo y crecimiento económico de nuestro país, lo que relaciona con el contenido del artículo 1 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional, respecto a las expropiaciones que pueda contemplar el Plan Nacional de Desarrollo a fin de llevar cabo la aplicación de las políticas públicas en materia de infraestructura y comunicaciones en beneficio de la sociedad.

El marco jurídico que regula las facultades del Presidente de la República, mismas que han quedado precisadas en líneas precedentes, y que en materia de expropiación por su inexacta aplicación se traducen en acciones inconstitucionales en perjuicio de los particulares, pues al ser decisiones discrecionales en las que se no acredita la causa de utilidad pública, como fueron los decretos expropiatorios publicados en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de septiembre de 2001, por parte del Ejecutivo Federal, en los que fueron expropiados 27 ingenios azucareros.

La Constitución le otorga al Presidente una serie de facultades ordinarias y discrecionales, ya sean explícitas o implícitas con base en un marco legal que llegan a violar uno de los principios fundamentales del liberalismo, el cual debe contar con un mecanismo de pesos y contrapesos entre los tres niveles del poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El mecanismo que regula la separación de los Poderes Federales o de la Unión no ha sido respetado, un ejemplo de ello son los decretos expropiatorios publicados en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de septiembre de 2001, por parte del Ejecutivo Federal, en los que fueron expropiados 27 ingenios azucareros, en el que la autoridad no acredita la causa de utilidad pública, de tal manera que no sólo el artículo 89 de la Constitución asigna una serie de facultades exclusivas, sino que también a lo largo de nuestra Carta Magna se manifiesta y se reafirman las facultades más allá de lo que corresponde al Poder Ejecutivo.

Por lo que, con base en el dogma liberal y los fundamentos del Federalismo, las facultades ordinarias del Presidente traen aparejada la discrecionalidad en la toma de decisiones que no sólo afectan a los Poderes Federales, a los Poderes Estatales y Municipales, sino también a los derechos fundamentales de los gobernados; por consecuencia afectan la vida política, social, económica y jurídica del país, lo que evidentemente se refleja en la reforma a la Ley de Expropiación de 2009, considerando la generosidad del Legislador, a fin se reconoce la garantía de previa audiencia a los efectos para dar cumplimiento a los lineamientos esgrimidos en el nuevo criterio que por sustitución de jurisprudencia emitió la Segunda Sala de la Suprema Corte, bajo el número 2a./J.124/2006.⁶

En esa tesitura, el nuevo criterio jurisprudencial es la base de la reforma a la Ley de Expropiación del año 2009, por el cual se incluye y/o se reconoce la garantía audiencia previa contra actos privativos. Ahora bien esta reforma contempla dos momentos que deberá regir antes de expedir el decreto expropiatorio. Uno de esos momentos es la 'declaratoria por causa de utilidad pública', en donde la autoridad administrativa deberá considerar las formalidades esenciales del procedimiento en concordancia con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, esta reforma no establece un procedimiento definido, ni tampoco que ordenamiento deberá de aplicarse de forma supletoria la autoridad administrativa en materia de expropiación.

Como ya se ha hecho mención, nuestra Constitución General en sus artículos 26, 27 y 28 otorgan al Presidente de la República la autoridad *política y jurídica* para intervenir en el desarrollo económico del país, donde el Estado tiene la rectoría de llevar a cabo el desarrollo y crecimiento económico, estableciendo el Plan Nacional de Desarrollo (reformas constitucionales de 1982), que incluyen las

⁶ “EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEBE RESPETARSE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DEL DECRETO RELATIVO.”, Época: Novena Época, Registro: 174253 , Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Septiembre de 2006, Materia(s): Administrativa , Tesis: 2a./J. 124/2006, Página: 278.

áreas: económica, política y social, así como áreas estratégicas para el desarrollo y crecimiento del país, por la simple interpretación, disposiciones constitucionales que justifican en aras del interés y beneficio de la colectividad cualquier expropiación.

En este sentido se observará en este trabajo de investigación si las reformas a la Ley de Expropiación, dan cumplimiento a los lineamientos contemplados en la Jurisprudencia 2a./J.124/2006, expedidos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos de lo dispuesto por el artículo 197 de la Ley de Amparo vigente 2006, respecto a la interpretación del párrafo segundo del artículo 14 constitucional, derivaba de la solicitud de modificación de jurisprudencia por el Ministro Mariano Azuela Güitrón, en su carácter de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el número "VARIOS 2/2006-SS", a fin de respetar la garantía de audiencia previa en materia de expropiación en los casos que proceda.

De lo anterior expuesto, resulta indispensable analizar de forma lógica jurídica, ¿Qué sucede en la práctica con estas reformas?, ¿Cuál es la implicación jurídica?, ¿Cuál es la deficiencia de la reforma? con la finalidad de entender la manera en que se propone llevar a cabo las expropiaciones respecto a la propiedad privada por parte del Ejecutivo Federal.

Ante ello el presente trabajo de investigación se integra de la manera siguiente:

En el primer capítulo se estudia el origen de las facultades del Presidente; para ello se analiza la División de Poderes para establecer el orden jurídico plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación a las facultades otorgadas a los Poderes de la Unión.

También se analiza la relación que guarda la facultad y el pluralismo en nuestro sistema político mexicano, considerando su transformación a partir de la década de los ochenta y parte de los noventa, teniendo como base las reformas

estructurales del país en 1982, así como un sistema de partidos acorde a un incipiente sistema democrático a partir del año 2000.

En ese contexto, se definirán las facultades ordinarias y discrecionales explícitas e implícitas que contempla nuestra Carta Magna, así como la aplicación de las mismas, partiendo de la facultad de expropiar por causa de utilidad pública, vinculadas con el nuevo procedimiento que contempla la Ley de Expropiación.

En el capítulo segundo, se considera el marco jurídico para expropiar, es decir, se analiza el orden jurídico al que pertenece la propiedad en nuestro Sistema Político Mexicano, considerando el antecedente que dio origen al artículo 27 constitucional desde la perspectiva de las facultades que otorga nuestra Constitución General al Ejecutivo Federal a través del Presidente de la República.

Las reformas constitucionales de 1982 en relación con los artículos 26, 27 y 28 constitucionales, muestran las características de las facultades discrecionales del Presidente la República, a partir de la aprobación de las mismas, siendo el Ejecutivo Federal la autoridad suprema en la planeación, organización y rectoría del desarrollo económico, político y social del país, pues la expropiación era considerada como el resultado de un acto de soberanía, por tanto no es necesario conceder la audiencia previa al afectado.

Es evidente que con las reformas constitucionales de 1982 y la Ley de Expropiación, se refuerzan aún más las facultades del Presidente de la República en materia de expropiación, lo que indudablemente marcaron la supremacía del Ejecutivo Federal frente a los demás poderes y niveles de gobierno.

Esa situación que se relaciona con la garantía de audiencia previa contemplada en el artículo 14 constitucional y su relación con el artículo 27 constitucional en materia de expropiación, corrobora el criterio jurisprudencial sustentado por la Segunda Sala de nuestro máximo Tribunal Constitucional, bajo la

Tesis 834, publicado en el Apéndice de 1917-1988, correspondiente a la Quinta Época.⁷

Por instrucciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se publicó por reiteración el criterio en comentario en el tomo V, Junio de 1997, pág. 44, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

Finalmente, se estudia la solicitud de modificación de Jurisprudencia y las reformas a la Ley de Expropiación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, a los cinco días del mes de mayo del año dos mil nueve.

El nuevo criterio jurisprudencial conjuntamente con las reformas a la Ley de Expropiación del año 2009, sirven de marco y soporte para el tercer capítulo donde se aborda la falta de claridad y la vaguedad de la reforma, pues que obedece más a la necesidad de erogar recursos públicos con rapidez, concesión y prestación de servicios públicos en los que se requiera de bienes inmuebles, dejando a la Autoridad Administrativa Federal decidir discrecionalmente sobre la procedencia de la causa de utilidad pública y de la expropiación en sí misma.

En este último capítulo, se analiza la reforma a la Ley de Expropiación, partiendo del análisis la exposición de motivos en la que se establece que dicha reforma tiene como fin dar cumplimiento al nuevo criterio jurisprudencial 2a./J.124/2006 por el que se reconoce que la autoridad antes de expedir el decreto expropiatorio respectivo, deberá otorgar la garantía de audiencia previa al gobernado.

Para llevar a cabo dichas reformas, es decir, el Marco Constitucional y jurídico en que se sustenta la expropiación y sobre el cuál será el procedimiento que debe regir en toda expropiación con base en lo dispuesto en el artículo 2 de la

⁷ **EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.** En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta Fundamental.

Ley de Expropiación, respecto a la garantía de audiencia previa antes de emitir el decreto expropiatorio, considerando que la reforma contempla dos momentos para expedir el decreto de expropiación y la Jurisprudencia contempla el acto de expropiación en una sola etapa.

La reforma contempla las formalidades esenciales del procedimiento, consistentes en notificar al afectado del inicio del procedimiento expropiatorio, ofrecer pruebas que considere pertinentes, comparecer en audiencia y formular alegatos; hecho lo anterior, la autoridad administrativa dicta una resolución en la que confirma, modifica o revoca la declaratoria de utilidad pública y a dicha resolución el afectado sólo podrá interponer juicio de amparo.

Se analiza también la posición que asume la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante los afectados por la expropiación de los ingenios azucareros, toda vez que la resolución de los amparos en revisión promovidos contra los decretos expropiatorios publicados el 3 de septiembre de 2001, son la causa directa para solicitar la modificación de la jurisprudencia número 834, ya que después de pronunciarse al respecto, la Segunda Sala cambia totalmente el escenario al modificar el criterio jurisprudencial 834 e incluir la garantía de audiencia previa en materia de expropiación, lo que es indudablemente un reforzamiento a las facultades del Titular del Ejecutivo Federal, pues se legitima la acción de la expropiación forzosa, bajo la estricta observancia a nuestro marco constitucional.

Se concluye en el presente trabajo de investigación, que el nuevo criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las reformas a la Ley de Expropiación, refuerzan las facultades del Presidente de la República dentro de nuestro sistema político mexicano, como contrariamente se cree que se ha otorgado un reconocimiento de derecho, lo que es totalmente falso, ya que el propio artículo 14 constitucional contempla el derecho de la garantía de audiencia previa, respecto a la formalidades esenciales del procedimiento a fin de garantizar al afectado una adecuada y oportuna defensa,

pues en la práctica el afectado no cuenta con un procedimiento que dé certeza jurídica mediante una efectiva defensa.

Ahora bien a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 14 y 16 constitucionales, la autoridad federal administrativa está obligada a dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 2 de la Ley de Expropiación. Sin embargo no tiene la potestad jurisdiccional, mucho menos es perito en materia de expropiación, pues solo se encuentra facultado para solicitar la declaratoria de utilidad pública, cierto es que el acto administrativo se sigue en forma de juicio, lo que no se traduce que sea competente para resolver si confirma, modifica o revoca la declaratoria de utilidad pública solicitada, ya que no puede ser juez y parte en el proceso, lo que es violatorio de derechos fundamentales reconocidos por nuestra Constitución General.

Además que la facultad de expropiar por causa de utilidad pública, tal como lo establece el artículo 27 Constitucional, siempre ha tenido implícita la facultad discrecional en la toma de decisiones de acuerdo al catálogo contemplado en los artículos 1 de la Ley de Expropiación, teniendo la decisión de expropiar por el Presidente de la República, es decir, recae en una sola persona, y por tanto se traduce en una decisión unilateral y subjetiva por intereses económicos o políticos, y en este caso la utilidad pública no está en función del beneficio de la colectividad, y mucho menos en la planeación del desarrollo y crecimiento económico de nuestro país.

La facultad discrecional en materia de expropiación por parte del Ejecutivo Federal se encuentran vigente y aplicable, sin importar el partido político que esté en el poder, así como tampoco importa quien esté gobernando en los tres niveles de gobierno –Federal, Estatal o Municipal-, o quien tenga la mayoría en el Congreso de la Unión, toda vez que éstas, ya sean ordinarias o discrecionales en materia de expropiación se encuentran plasmadas en nuestra Constitución y leyes generales y federales, a pesar de lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 27

constitucionales en relación a la Ley de Expropiación, es evidente la Supremacía del Ejecutivo Federal frente a otros poderes y niveles de gobierno, más aún con solo justificar la causa de utilidad pública se legitima la expropiación forzosa frente a los gobernados, lo que indudablemente se puede sustentar en el artículo 26 constitucional y en el artículo 1 de la Ley de Expropiación.

I. LAS FACULTADES INSTITUCIONALES

1.1.- La división de poderes y la Constitución.

Cuando hablamos de facultades pensamos en una capacidad y/o habilidad para hacer, no hacer y abstenerse de hacer alguna acción, esa es una concepción muy común. La facultad en su aspecto jurídico que implica otro razonamiento que está vinculado con el poder, así como también con un equilibrio del mismo entre varias partes, por lo que dicha concepción jurídica de facultad, se circunscribe en relación a un acto jurídico, por lo que difiere sustancialmente de lo que se cree.

El Diccionario Jurídico Mexicano, define el concepto jurídico de facultad, en los términos siguientes:

“El concepto jurídico de facultad indica que alguien está investido jurídicamente para realizar un acto jurídico válido, para producir efectos jurídicos previstos (celebrar un contrato, otorgar un testamento, revocar un poder). El concepto de facultad jurídica presupone la posesión de una potestad o capacidad jurídica para modificar válidamente la situación jurídica. (...) El concepto de facultad jurídica presupone la investidura o el facultamiento. Cuando alguien no está facultado para celebrar un determinado acto jurídico, el acto es nulo. Cuando no se está investido de la facultad correspondiente el acto realizado no produce los efectos jurídicos deseados. (...) La facultad tiene como objetivo la producción de ciertos actos jurídicos válidos; su propósito es que los actos, que en virtud de la facultad se realizan, tengan los efectos que pretenden tener (que algo sea un contrato válido, que algo sea un testamento válido).”⁸

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, México, 1989, V.I, pp.1406-1407

De tal manera que la *facultad* muestra una función esencial de todo orden jurídico, que puede ser de atribución o facultamiento de poderes necesarios para la creación y modificación de todo orden jurídico.

Esta situación implica otra perspectiva de facultad dentro de un Estado, es decir, lo relacionado con los pesos y contrapesos respecto a los niveles de gobierno, así como a la separación de los Poderes Federales, cabe aclarar, que la separación de poderes implica dos concepciones:

Primero se observa una separación de poderes, mencionada por John Locke en su obra acerca del Gobierno Civil y “el principio de la división de poderes, (...) expuesto por Montesquieu con el objeto de impedir el abuso del poder concentrado en un solo órgano o en una sola persona”⁹; problema que se resuelve otorgando funciones específicas a cada uno de los poderes, es decir, el poder del Estado no debe estar concentrado en una sola persona o grupo de personas con la finalidad de evitar un desequilibrio entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Segundo los Poderes Federales tienen su origen en una Constitución, atendiendo al tipo de Ley Suprema, se tiene la Constitución emanada de un pacto entre soberano y súbditos conocida como Monárquica, y la que tiene su origen por un acuerdo entre territorios autónomos, quienes con base en un pacto otorgan parte de su soberanía para crear una República.

La República contempla poderes con una jerarquía mayor que la de los Estados que conformarán la Nación, es decir, la división de poderes -Legislativo, Ejecutivo y Judicial-, por medio de un Pacto Federal, de tal manera que “la federación es una unión de estados libres y soberanos en su régimen interior que forman un nuevo estado dotado de poderes y facultades superiores llamado Estado Federal”¹⁰.

⁹ Gutiérrez, Raquel, Rosa María Ramos, Esquema Fundamental del Derecho México, Porrúa, México, 1978, p. 90

¹⁰ Carvajal Moreno, Gustavo, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, Porrúa, México, 1994, p. 107

Esto se observa en lo dispuesto en el artículo 40 constitucional, que dice: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”¹¹

En tal virtud en el Estado Federal se contemplan diversos mecanismos que permiten distribuir las facultades y competencias entre la autoridad federal y las entidades que integran la Federación.

Cabe resaltar que México se rige por el principio norteamericano relativo a la organización y distribución de las facultades entre poderes, es decir “todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de las entidades federativas. La Constitución numera lo que los Poderes de la Unión pueden hacer y todo lo demás es competencia de las entidades federativas.”¹²

El instrumento que permite distribuir las competencias dentro de la Federación es la Constitución.

Para entender la función de la Constitución respecto a las facultades que la misma otorga a los Poderes de la Unión, es preciso definirla para tener una idea más precisa.

En esa tesitura, Constitución proviene del latín *constitutio-onis*, forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado, Ley Suprema de la organización de un Estado.

Al respecto Aristóteles menciona, que una “Constitución es en esencia el ser de un Estado”¹³, para este autor y filósofo la función de una Constitución política es la

¹¹ Ibidem, Constitución Política....., p.39

¹² Opus.cit., Diccionario Jurídico....., p. 1415

¹³ 8 Opus.cit., Diccionario Jurídico....., p. 658

organización, el orden establecido que regula la convivencia entre los ciudadanos y el Estado.

De la misma forma, autores como Schmitt filósofo jurídico alemán, coinciden que el ser de la Constitución “es la manera de ser del Estado, por cuanto la unidad política de un pueblo”¹⁴. Por su parte Sieyès, el clásico doctrinario francés del siglo XVIII, declara que “la Constitución comprende a la vez la formación y la organización interior de los diferentes poderes públicos, su correspondencia necesaria y su independencia recíproca.”¹⁵

Se considera a “la Constitución como ley fundamental y suprema del Estado, que atañe tanto a las atribuciones y límites a la autoridad como a los derechos y deberes del hombre y pueblo de un Estado”¹⁶. La Constitución estipula derechos y deberes tanto de los gobernantes como de los gobernados mediante un orden público en relación a la solidaridad social.

El régimen constitucional bajo cualquier circunstancia “es la raíz primera de las instituciones políticas, por cuanto la organización de la sociedad política es de siempre el alma de la polis”. (..) La Constitución, expresa, además, los sistemas, los regímenes y las estructuras de la sociedad en acción, organiza la suprema institución política que hoy día se denomina Estado.”¹⁷

La Constitución es la Ley Fundamental o Suprema del Estado, que concede facultades, atribuciones y límites, como derechos y deberes dentro del Estado y a la sociedad en su conjunto.

¹⁴ Opus.cit., Diccionario Jurídico....., p. 658

¹⁵ Opus.cit., Diccionario Jurídico....., p. 658

¹⁶ Opus.cit., Diccionario Jurídico....., p. 658

¹⁷ Opus.cit. Diccionario Jurídico....., p. 658

Siendo la Constitución la raíz de todas las instituciones políticas de tal manera que pasamos a un principio importante en lo que corresponde a la estructura de las facultades constitucionales del Ejecutivo.

1.2.- Estructura de la facultad constitucional.

En México la división de poderes se basa en un sistema presidencialista, emanado de un pacto federal que dio origen a una Constitución General de la República, estableciendo los mecanismos que permiten distribuir las facultades de conformidad con las funciones y encomiendas entre los poderes federales y las entidades federativas.

La estructura de la facultad institucionalizada o constitucional, es la facultad que tiene cada uno de los Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y en el caso concreto de estudio las facultades del Presidente de la República, que son el conjunto de principios interdependientes regulados por la Constitución y las leyes que de ella emanen, consecuentemente, las facultades del Presidente de la República tienen una relación entre sí y “éstas provienen de tres grandes fuentes: la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político”¹⁸.

La Constitución y las leyes ordinarias tienen una relación entre sí, ya que facultan al Presidente de la República para llevar a cabo diversas funciones como son: “la de nombramiento, las que ejerce en materia internacional y la iniciativa de ley, promulgación y ejecución de las leyes”¹⁹ contempladas en los Artículos 71 y 89 constitucional, así como lo relacionado en materia agraria, rectoría del Estado en la economía y lo relacionado con la planeación del desarrollo del país, atribuciones exclusivas al titular del Ejecutivo federal, las cuales se encuentran consagradas en los artículos 26, 27 y 28 de nuestra carta Magna.

¹⁸ Carpizo, Jorge, El presidencialismo Mexicano, Siglo Veintiuno Editores, México, 1978, p. 82

¹⁹ Opus.cit., El presidencialismo Mexicano, p. 82

Las facultades que provenían del sistema político y en lo particular al asumir el papel como jefe del partido en el poder, sirvieron para “la designación de su sucesor y de los gobernadores”²⁰, que hoy en día ya no se encuentra vigente.

Además, las facultades del Presidente de la República se pueden “dividir en políticas y administrativas”²¹, las facultades políticas son “las relaciones con los otros poderes, la representación internacional, las relaciones con las organizaciones políticas y el desarrollo del sistema político en general”²².

A diferencia de las facultades administrativas que buscan “dar unidad a toda la burocracia, dependiendo de él, que es la cúspide de la pirámide, los funcionarios y empleados del gobierno federal”²³.

En su conjunto las facultades políticas y administrativas sirven de base para justificar las acciones y decisiones unilaterales, que atiende a intereses específicos y de grupo por parte del Titular del Ejecutivo Federal, como es el caso de la expropiación por causa de utilidad pública.

Sin duda alguna, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “estructura un ejecutivo poderoso, y la práctica concreta del sistema político mexicano lo fortalece aún más”²⁴, un ejemplo de ello, evidentemente es la permanencia de un partido político en el poder, por poco más de setenta años.

Se reconoce que las facultades ordinarias del Presidente de la República en relación con los otros Poderes de la Unión son más amplias, es decir, superiores en

²⁰ Opus.cit., El presidencialismo Mexicano, p. 82

²¹ Bartlett, Manuel, “El sistema presidencialista mexicano”, en Pensamientos Político, Vol. II, Núm. 5, México, 1968, p. 25

²² Opus.cit., El presidencialismo Mexicano, p. 82

²³ Opus.cit., El presidencialismo Mexicano, pp. 82-83

²⁴ Opus.cit., El presidencialismo Mexicano, p. 9

todos los sentidos, rompiendo el equilibrio y contraviniendo los principios básicos del federalismo. Sin embargo, la Constitución establece los criterios para limitar las facultades del ejecutivo, contempla la facultad reglamentaria como lineamiento a seguir de manera enunciativa, más no limitativa, que también es considerado como elemento fundamental para aplicar la facultad discrecional.

Es evidente que la facultad reglamentaria de ninguna forma se puede traducir en la omisión de su estricta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las leyes que emanan de la misma, lo anterior en concordancia con lo establecido en la parte última de la fracción I del artículo 89 constitucional.

1.3.- La facultad reglamentaria

Esta facultad tiene esencialmente como finalidad mantener el equilibrio entre los poderes y está en función de la división de poderes a fin de mantener el sistema de pesos y contrapesos, que en lo particular dichas facultades corresponden a lo que establece nuestra Ley Suprema, en cuanto a las facultades y obligaciones de los Poderes Federales, en específico las del Ejecutivo Federal, representado por el Presidente de la República, como se precisa a continuación:

“La función de reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión corresponde al presidente de la República, de conformidad con lo que dispone la fracción I del artículo 89 de la Constitución vigente. La facultad reglamentaria del presidente de la República constituye una excepción al principio de separación de poderes, pues siendo los reglamentos normas abstractas, generales e impersonales, son actos materialmente legislativos y formalmente administrativos. (...) La facultad reglamentaria corresponde al Poder Ejecutivo en razón de

que la función de los reglamentos es facilitar y hacer posible la ejecución de la ley, lo cual es la función típica y natural del Ejecutivo. Los reglamentos desarrollan y precisan los preceptos contenidos en las leyes, pero no pueden ni contrariar ni exceder el alcance de ellas. (...) La facultad reglamentaria del presidente de la República es indelegable, ya que, en todo caso, es una excepción al principio de separación de poderes. De este modo ni los secretarios de Estado, ni ningún otro funcionario pueden dictar reglamentos a nombre del presidente de la República; tampoco una ley podría autorizar para expedir reglamentos a un funcionario distinto del presidente de la República, pues de lo contrario estaría estableciendo una excepción no prevista en la Ley Fundamental²⁵.

De acuerdo a lo antes citado tenemos que las Constituciones Políticas que precedieron a la de 1917 contuvieron en forma clara, precisa y expresa la facultad del titular del Ejecutivo Federal para dictar reglamentos. Por lo que se hace necesario precisar de manera sucinta éstas facultades:

Al lograr México su independencia -consumada en 1821- surgió la idea de formular una Carta Magna, con base en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba, se convocó a un Congreso Constituyente, que dio origen a la Constitución Política de 1824, documento jurídico-político que por primera vez contemplaba una República Federal, adoptando el sistema federal de los Estados Unidos de Norteamérica y de Suiza, el sistema de representación bicameral y el sufragio indirecto.

²⁵ Opus.cit. Diccionario Jurídico....., pp. 1414-1415

Dicha Constitución Política fue estructurada en dos partes: la dogmática, referente a los derechos que tiene el individuo y la orgánica “que define la naturaleza y las características del Estado”²⁶.

Esta Constitución Política, incorporó algunas garantías individuales como son: el sufragio, el derecho de petición y el derecho de reunión, se establecieron los controles políticos y judiciales de la constitucionalidad. Las primeras proponían garantizar el Pacto Federal y las segundas dieron origen al juicio de amparo.

La Constitución Política de 1824, ya contemplaba la división de poderes y el sistema presidencialista expresado en el título IV intitulado “Del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación”, sección cuarta, artículo 110, fracción II, de acuerdo con el cual el Presidente tiene la facultad de: “dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales”²⁷.

En la Constitución de 1836, de la Cuarta Ley Constitucional para la organización del Supremo Poder Ejecutivo establece en su artículo 17, fracción I, las facultades que corresponden al Poder Ejecutivo: “dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y, de acuerdo con el consejo, los reglamentos para cumplimiento de éstas”²⁸.

Otro documento que especifica las facultades del Presidente de la República son las Bases Orgánicas de 1843²⁹. De la misma manera que la Constitución de 1824, este documento también estableció las facultades que corresponde al Presidente de la República, plasmado en su título V, fracción IV del

²⁶ Arteaga Nava, Eliasur, Derecho Constitucional, Oxford University Press, México, 1999, p. 3

²⁷ Ibidem, Leyes Fundamentales....., p. 182

²⁸ Ibidem, Leyes Fundamentales....., p 225

²⁹ Documento que contempla las facultades del presidente. Éste documento es una excepción a la Constitución que presidió a la de Constitución de 1917.

artículo 87, que a la letra señala: “corresponde al Presidente de la República: expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas”³⁰.

A fin de garantizar la estabilidad política, social y económica en el país, derivado de las Bases Orgánicas y al centralismo, por lo que en fecha primero de marzo de 1854 se formuló el Plan de Ayutla, en el que se propuso una nueva Constitución y en fecha el cinco de febrero de 1857 se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se establecen las garantías individuales (derechos del hombre), se manifiesta “constituir una República representativa democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según el principio de esta ley federal”³¹, artículo 40 de la Ley Suprema de 1857.

Como se ha precisado, la Constitución Política de 1857 instituyó un sistema federalista, se reafirma la división de los poderes en su Título I, Sección II, referente a las facultades que corresponden al Poder Ejecutivo, y en lo particular lo establecido en el artículo 85, Fracción I, que a la letra dice:

“...las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”³².

La cita anterior, nos proporciona un panorama más amplio y preciso acerca de las facultades del Ejecutivo Federal.

³⁰ Ibidem, Leyes Fundamentales....., p. 418

³¹ Ibidem, Leyes Fundamentales.....p. 615

³² Ibidem, Leyes Fundamentales....., p. 621

Las facultades del Presidente de la República, establecidas en la Constitución Política de 1857, que se encuentran contenidas en los artículos 50 y 85, facultades que se transcribieron textualmente a los artículos 49 y 89 – respectivamente- de nuestra Constitución General de la República vigente, en el cual se estableció que “el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”³³.

El artículo 49 establece que: “No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el Artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”³⁴.

De acuerdo a la evolución de nuestros documentos constitucionales, observamos el establecimiento de los mecanismos jurídicos que mantienen hasta nuestros días la separación de los Poderes de la Unión y que sin duda, han conservado en todo momento la superioridad del Poder Ejecutivo frente a los demás poderes.

El principio de la separación de los Poderes Federales o de la Unión y las facultades que le competen a cada poder dentro de nuestro sistema político, mantienen las facultades del Presidente de la República, como una excepción a la regla, ya que al adoptar el sistema federalista estadounidense -considerado como el régimen presidencial clásico- cuya Constitución no otorga amplias facultades al Ejecutivo, a contrario sensu, en el caso de México que sí contempla amplias facultades para el Presidente de la República.

³³ Ibidem, Leyes Fundamentales....., pp. 614 y 839

³⁴ Ibidem. Constitución Política....., p. 45

El artículo 89 de la Constitución no solo asigna una serie de facultades, sino también a lo largo de nuestra Carta Magna se manifiestan y reafirman las facultades exclusivas que tiene el Presidente de la República.

Afirmación que se corrobora con lo preconizado en el artículo 26 constitucional, que faculta al Poder Ejecutivo en la organización y planeación del desarrollo económico; de la misma forma el artículo 27 constitucional establece que el Presidente de República es “la suprema autoridad agraria”³⁵; por su parte el artículo 28 constitucional otorga al Presidente de la República la actividad económica sujeta a su rectoría; finalmente el artículo 71 constitucional “otorga al presidente de la República facultad para iniciar leyes o decretos”³⁶ de forma discrecional

Consecuentemente la asignación exclusiva de facultades al Presidente de la República contenidas en nuestra Ley Suprema, contraviene lo que dicta el dogma liberal y los fundamentos del Federalismo. Más aún, la falta de precisión en la división de poderes, esto se relaciona en materia de competencias y atribuciones, no sólo respecto a los mecanismos de pesos y contrapesos.

El distanciamiento entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas, respecto a las facultades que establece nuestra Carta Magna no se da cumpliendo a su “estructura dual”³⁷, característica fundamental del sistema federalista. Para el caso de México, esta característica es común en el Sistema Político Mexicano, que se refleja en las facultades exclusivas del Presidente de la República que tienen su origen, fortaleza y continuidad, como consecuencia de haber tenido un único partido que gobernó durante 71 años, un lapso que contravino lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con relación a la división de

³⁵ Carpizo, Jorge, El presidencialismo Mexicano, México, Siglo Veintiuno, Editores, 1978, p. 154

³⁶ Ibidem, El Presidencialismo Mexicano.....,p. 39

³⁷ Opus.cit., Guillén López, Federalismo....., p.27

poderes y a las facultades en los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), ya que quienes decidieron durante siete décadas fue un grupo político y económico instaurado en el poder que mantuvo el control ampliamente de los Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), lo que permitió llevar a cabo la supremacía del Ejecutivo Federal frente a los demás poderes mediante las reformas a la Constitución Política que demuestra indudablemente, las decisiones del Presidente de la República con base a sus facultades ordinarias que llegan a ser discrecionales.

En lo anteriormente expuesto definimos las facultades del Ejecutivo Federal, y en lo particular las facultades del Presidente de la República de manera siguiente:

En primer lugar, como la investidura para realizar un acto jurídico válido, para crear o modificar todo orden jurídico como llevar a cabo decretos y expropiaciones, función esencial.

En segundo lugar, la función de reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión conforme a la Fracción I del Artículo 89 de la Constitución vigente, cabe mencionar que esta facultad de iniciar leyes o decretos según lo dispuesto por el artículo 71 constitucional es una excepción al principio de separación de poderes, ya que los reglamentos son normas generales e impersonales, así como actos materialmente legislativos y formalmente administrativos que lleva a cabo el Presidente de la República.

En tercer lugar, la facultad reglamentaria corresponde al Poder Ejecutivo, en razón de que la función de los reglamentos es facilitar y hacer posible la ejecución de la ley, facultad que es indelegable.

Por último, las facultades del Ejecutivo Federal se establecen a partir de las competencias entre la federación y las entidades federativas, ahí la supremacía de las facultades del Presidente de la República.

De lo anterior se deduce que toda decisión por parte del Presidente de la República tiene como base una acción política y/o económica, traducida en el poder que detenta la autoridad federal para justificar con base a las facultades otorgadas por el conjunto de normas aplicables, para el caso concreto en materia de expropiación, es evidente por su propia naturaleza la supremacía de facultades otorgadas al Ejecutivo Federal, para el caso de nuestro país.

1.4.- Pluralismo de facultades.

El estudio y análisis de las facultades ordinarias, reglamentarias y discrecionales de los Poderes de la Unión, en lo particular del Presidente de la República a la luz de las elecciones del año 2000, se observa un matiz diferente en nuestro Sistema Político Mexicano, porque el Presidente de la República, ya no pertenece al partido político que gobernó durante más de siete décadas, se cuenta con un pluralismo en el Congreso de Unión, además de contar con un sistema de partidos y órganos electorales autónomos; así como una notable independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es necesario abordar lo que implica el pluralismo con relación a las facultades entre poderes y el sistema de partidos.

El pluralismo es la coexistencia y rivalidad necesarias entre partidos o asociaciones políticas de intereses organizados que cuentan con medios de información o expresión, concepción que amplía el autor Mario Martínez Silva, de la forma siguiente:

“La existencia de dos o más grupos tiene como fundamento el principio de la democracia, con el que se garantiza al individuo la posibilidad de elegir entre dos o más partes y de asociarse con varios o diversas organizaciones que lo protejan y representen al mismo

tiempo, cuidando que dichos grupos no ejercen poderes de monopolio sobre los individuos”.³⁸

De tal manera que la naturaleza del artículo 40 constitucional, establece que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”³⁹, y la fracción I del artículo 41 constitucional, refiere que “los partidos políticos son entidades de interés público; (...) [los] partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público”⁴⁰.

De conformidad con el contenido de los artículos 40 y 41, fracción I constitucionales, la democracia se relaciona entonces con el pluralismo y su influencia en la división de poderes mediante un sistema de partidos, así se comprende que el “pluralismo es característica de la democracia liberal, definida como sufragio universal e igual bajo una forma presidencial o parlamentaria de gobierno”⁴¹.

Si el pluralismo permite la asociación de individuos, los intereses de éstos coexisten y crean la institución de partidos para poder entrar al juego de la pluralidad de intereses e ideas, para mantener el sistema de pesos y contrapesos en la división de poderes.

³⁸ Martínez Silva, Mario, Diccionario de Política y administración Pública, pp.247-248

³⁹ Ibidem., Constitución Política , p.39

⁴⁰ Ibidem., Constitución Política , p. 39

⁴¹ Offe, Claus, “Las contradicciones de la democracia capitalista” en Cuadernos Políticos, Núm. 34, p. 15

Para contrastar esta idea de partidos y su relación con las facultades en los Poderes de la Unión, de acuerdo con González Casanova “la estructura del gobierno y las decisiones políticas van por caminos distantes de los modelos ilustrados del siglo XVII y principios del XIX. No es por intermedio de éstos como se puede entender su funcionamiento real y sus significados más ricos. Los partidos, el sufragio, las elecciones, los “tres poderes”, la “soberanía de los estados federales”, y en general todo el aparato de la democracia tradicional operan en tal forma que las decisiones políticas nada o poco tienen que ver con los modelos teóricos de “la lucha de partidos que institucionaliza el cambio del poder”, o con el equilibrio y control de unos “poderes” por otros, o con una “federación de estados libres y soberanos”⁴².

Antes de la década de los noventa el pluralismo en México era inexistente por carecer de un sistema de partidos que permitiera la justa división de poderes, González Casanova señala:

“Si el poder del gobierno y su dinámica no se ajusta a los modelos de la teoría clásica de la democracia, cuando se ve la preponderancia casi absoluta del partido gubernamental sobre los demás partidos, y la de los sindicatos y uniones gubernamentales, el poder del presidente dentro del congreso se aleja por lo menos en la misma magnitud de ese modelo”⁴³.

Podemos afirmar que las características del pluralismo además del sufragio universal, el sistema de partidos, la libre asociación, la no monopolización del poder y la toma de decisiones en libertad, se traduce en las facultades que la Constitución

⁴² González Casanova, Pablo, La democracia en México, Era, México, 1979, p. 23

⁴³ Ibidem, La Democracia en México....., p. 29

General confiere a los Poderes de Unión, así como entre los tres órdenes de gobierno.

Schmitter relaciona el interés de los grupos al pluralismo con el argumento que “el pluralismo puede definirse como un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas(...) están organizadas en un número no especificado de categorías múltiples, voluntarias, competitivas, no-jerárquicamente ordenadas y auto-determinadas (en cuanto a su tipo o gama de intereses), que no están especialmente autorizadas, reconocidas, subsidiadas, creadas o de algún modo controladas por el Estado en la selección de sus dirigentes o la articulación representativa dentro de sus respectivas categorías”⁴⁴.

Si es precisamente de esta concepción, que el sistema de partidos es la representación de intereses del poder político y económico con base al conjunto de normas que regulan las relaciones entre gobernantes y gobernados, sin perder de vista que la propia Constitución General establece el procedimiento mediante el cual se tiene acceso al poder, por ello la pluralidad permite el juego de esos intereses dentro del sistema político, en este caso el mexicano.

De tal manera que se tienen diversos modos de distribuir las competencias entre los Poderes de la Federación, luego entonces, el pluralismo “sostiene la existencia de una multitud de principios esenciales, dominio y formas de realidad irreductibles y equivalentes”⁴⁵

Lo que implica que el orden jurídico del pluralismo se sustenta en los grupos y las asociaciones que tienen la capacidad para producir relaciones políticas y jurídicas autónomas, con la posibilidad de establecer a priori una primacía del orden legal del Estado sobre otros órdenes jurídicos concurrentes.

⁴⁴ Schmitter, Philippe C., “¿Continúa el siglo del corporativismo?” en Neocorporativismo, Alianza Editorial, México, Tomo I, 1992, p.27

⁴⁵ Pratt Fairchild, Henry (Editor), Diccionario de Sociología, FCE., México, 1980, 8ª edición, p.222

El pluralismo político refuerza el orden jurídico del pluralismo, donde se “propone la reorganización del Estado mediante una serie de instituciones que garanticen su limitación efectiva, por ejemplo, mediante algunas otras organizaciones independientes que sirven de frenos”⁴⁶, para el caso de expropiación de ejidos el Tribunal Agrario y la Secretaría de la Reforma Agraria.

El pluralismo se caracteriza por tener un orden jurídico que mantiene relaciones autónomas entre las asociaciones o grupos (sistema de partidos), mediante un pluralismo político que establece el equilibrio entre poderes a partir de la reorganización del Estado con nuevas instituciones.

Las sociedades modernas se constituyen por una diversidad de intereses, concepciones, puntos de vista, ideologías y proyectos que construyen el escenario donde coexisten diferentes corrientes políticas con el fin establecer un desarrollo y crecimiento de la sociedad.

Por lo que la fórmula democrática reconoce el pluralismo como algo que debe ser preservado como un bien en sí y para sí, como aquella facultad para llevar a cabo decisiones en beneficio de la colectividad, sin llegar a ser contraria a derecho y en perjuicio de la sociedad. No se establece “la homogeneización, ni a la unanimidad porque se cuenta con la diversidad de intereses y marcos ideológicos”⁴⁷ que permiten la coexistencia entre los diferentes actores políticos.

“Ese pluralismo, además, permite no sólo relativizar las certezas políticas, sino que teóricamente obliga a un procesamiento más cuidadoso y racional de los asuntos públicos”⁴⁸.

⁴⁶ Ibidem, Diccionario de Sociología, p. 222

⁴⁷ Woldenberg, José y Luis Salazar, “Principios y valores de la democracia” en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política, IFE, México, 1993, pp. 39-40

⁴⁸ Ibidem. “Principios y valores de la democracia” ..., p. 40

El pluralismo permite la coexistencia y la rivalidad de partidos o asociaciones políticas, reflejado en las facultades de los poderes federales, estatales y municipales, bajo el principio de la democracia con el fin de no monopolizar el poder sobre las instituciones o los individuos, contempla el sufragio y la igualdad sin importar la forma de régimen, ya sea presidencialista o parlamentario, en el caso del sistema político mexicano se tiene un régimen presidencialista por tener una elección directa del Presidente de la República.

Se reconoce la asociación de individuos para conformar partidos políticos, organizaciones sociales con la finalidad de hacer respetar la pluralidad de intereses e ideas.

Se establece la justa división de poderes con base a un orden jurídico, lo que no se traduce en una justa distribución de las facultades a pesar de contar con un sistema de pesos y contrapesos que funciona como lo expone Norberto Bobbio de la manera siguiente:

“Con base a los intereses, el sistema de representación está organizado en unidades constitutivas. El sistema de partidos permite la distribución de competencias entre los poderes de la federación”⁴⁹.

Consecuentemente el orden jurídico asegura a los partidos políticos, organizaciones o asociaciones, las relaciones jurídicas autónomas que no permiten la supremacía del orden legal del Estado representado por el Poder Ejecutivo sobre otros órdenes jurídicos, como es el Poder Legislativo y Poder Judicial.

El pluralismo político establece la reorganización del Estado y la creación de instituciones que garanticen la limitación efectiva del Ejecutivo. Sin embargo, en el caso del sistema político mexicano existe la desigualdad de facultades, en el que el

⁴⁹ Bobbio, Norberto, El futuro de la democracia, FCE, México, 1982, p.40

Ejecutivo Federal se encuentra por encima de los demás poderes de la unión, así como frente a distintos órdenes de gobierno.

Al reorganizar al Estado se mantienen diversos intereses que permiten la coexistencia de diferentes corrientes ideológicas y políticas, que influyen en los “diferentes programas políticos que tienen una libre actividad y que dan vida a una opinión pública heterogénea, variada y polifacética”⁵⁰.

Considero que la evolución de las Constituciones que han regido en México, a pesar de tener una evolución respecto a las facultades que integran las diferentes entidades federativas, resaltan las libertades de asociación, el reforzamiento de los derechos individuales y sus garantías, así como de los derechos sociales que se consagraron con la promulgación el 5 de febrero de 1917, en Querétaro de Arteaga, la Constitución General de la República que actualmente rige la vida política, económica y social de México.

Con relación a las facultades inherentes a los Poderes de la Unión, con independencia de mantener la división de poderes, es incuestionable que en la evolución constitucional se definieron las Facultades del Ejecutivo Federal, así como la reglamentación de dichas facultades.

Resultando la concentración de facultades que se hicieron patentes en el proyecto constitucional del 16 de noviembre de 1916, el cual estableció las bases para implementar una solución al problema de la tierra, donde precisamente se reforzaron las facultades del Presidente, ya que el artículo 27 constitucional le otorga facultad de decidir discrecionalmente sobre la propiedad de la tierra con base a lo que dicte “el interés público”⁵¹, ya sea pública o privada, es el único autorizado para llevar a cabo una expropiación.

⁵⁰ Opus. cit., El futuro de la democracia....., p.40

⁵¹ Ibidem., Constitución Política, p. 20

1.5.- La facultad discrecional.

Para entender la facultad discrecional, debemos partir de que la autoridad investida de personalidad jurídica reconocida por la ley, también le otorga cierto margen de libertad en la toma de decisiones para llevar a cabo los actos de autoridad encomendados por la Constitución General de la República y las leyes que de ella emanan.

Se hace necesario explicar lo que se entiende por discrecionalidad jurídica: “por un lado, la libertad que tiene un órgano jurídico en la toma de decisiones para elegir entre diferentes opciones; y, por otro lado, el que esa libertad no es absoluta, sino que se encuentra delimitada por un cierto marco normativo.”⁵²

Lo que se traduce que la facultad discrecional del acto se encuentra limitada por la propia Constitución General de la República y las leyes correspondientes aplicables al caso concreto, ésta se encuentra subordinada a la regla general establecida en el artículo 16 constitucional, en el entendido que toda autoridad tiene la “obligación de fundar y motivar todos los actos que puedan traducirse en una molestia en la posesión y derechos de los particulares”.⁵³

Respecto a la concepción de esta facultad que tiene el Estado, Castrejón García, refiere que “los órganos del Estado para determinar, su actuación o abstención y, si deciden actuar, qué límite le dará a su actuación, y cuál será el contenido de la misma, es la libre apreciación que se le da al órgano de la Administración Pública, con vista a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la

⁵² Lifante Vidal Isabel, “Dos conceptos de discrecionalidad jurídica” en cuaderno de Filosofía del Derecho, Número 25, Editorial Espagráfica, Universidad de Alicante, España, versión electrónica, 1989, p.7

⁵³ Amparo Administrativo en Revisión 4753/42. Bonnet Rodolfo. 3 de septiembre de 1942. unanimidad de cuatro votos. Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXXIII, p. 5523.

equidad, o razones determinadas, que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello con los límites consignados en la ley.”⁵⁴

La facultad discrecional se define como la libertad en la toma de decisiones para llevar a cabo los actos de autoridad encomendados por la Constitución Política y las leyes que de ella emanan, para llevar a cabo el acto discrecional se considera la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad, o razones determinadas, que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello con los límites consignados en la ley, que establece el límite que dará la autoridad a su actuar y cuál será el contenido del mismo, en el que deberá fundar y motivar su determinación a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 16 de la Constitución General de la República.

⁵⁴ Castrejón García, Gabino Eduardo, Derecho Administrativo, Cárdenas Celasco Editores, México, 2010, p.337

II EL ORDEN JURÍDICO PARA EXPROPIAR

2.1.- El orden jurídico de la propiedad en el sistema político mexicano.

Toda sociedad tiene como finalidad el establecimiento de normas que permitan la convivencia entre los hombres, así como entre gobernantes y gobernados, por lo que “las normas ordenan al individuo en cada ocasión, lo que debe o no debe hacer, por lo cual se enuncian en términos positivos y negativos”⁵⁵, nuestro sistema político-jurídico no es la excepción.

El Estado tiene la obligación de observar y dar cumplimiento a toda norma jurídica, la omisión por parte de la autoridad evidentemente se traduce en la “violación de normas”⁵⁶, lo que implica una sanción. Es aquí donde el Derecho cobra su relevancia e importancia en relación a su aplicación constante, donde el Estado debe actuar de conformidad con lo establecido en las normas jurídicas aplicables a un determinado caso en particular o concreto.

A toda norma jurídica se le atribuye una dualidad. Por un lado, su cumplimiento de la misma; y por otro, el otorgamiento de facultades, es esta la “característica de bilateralidad de la norma Jurídica”⁵⁷.

En México, las normas jurídicas que son vigentes, reconocidas y sancionadas por el Estado Mexicano, dan forma a su ordenamiento jurídico, conocido como Derecho Positivo Mexicano.

En nuestro orden normativo las normas jurídicas están siempre en constante cambio, es decir, se crean normas o leyes que se derogan, modifican o abrogan otras leyes, además de las reformas a nuestra Carta Magna.

⁵⁵ Ibidem.. Esquema Fundamental....., p.17

⁵⁶ Idem., Esquema Fundamental....., p. 19

⁵⁷ Idem., p. 19

Toda norma jurídica tiene su origen en las fuentes del derecho: reales, históricas y formales. Para nuestra investigación sólo consideramos las fuentes reales y formales.

Las fuentes reales del derecho se “refieren a los múltiples aspectos que se consideran para determinar el contenido de las normas y todos los elementos fundamentalmente de carácter social que influyen en su elaboración”⁵⁸, es decir, se crean a partir de las necesidades que tiene un país y por tanto la elaboración de normas está sujeta a una realidad social con la finalidad de que su elaboración y aplicación sea la adecuada, por ejemplo “la injusta distribución de la tierra, la explotación de los campesinos y todos los problemas al respecto, fueron el origen, o sea, la fuente real de las leyes agrarias en México”⁵⁹ plasmado en el artículo 27 constitucional.

Otro ejemplo que también se expone como fuente real, es el artículo 49 constitucional, que bajo ninguna circunstancia se permite que más de un poder se concentre en un sólo individuo.

A diferencia de las fuentes formales que “son los medios o formas utilizadas para la creación de las normas jurídicas, estableciendo los requisitos correspondientes”⁶⁰, éstas fuentes son limitadas y en el caso de México se contemplan cuatro canales que crean el nuevo derecho en el sistema jurídico mexicano constituido por la legislación, la costumbre, la doctrina, la jurisprudencia y los acuerdos internacionales.

Para nuestra investigación contemplamos únicamente la legislación y la costumbre que a continuación se describen.

⁵⁸ Opus. cit., p. 32

⁵⁹ Opus. cit., p. 32

⁶⁰ Opus. cit., p. 33

El proceso legislativo es un conjunto de actos o etapas que permiten la elaboración, modificación o creación de alguna ley o leyes. En nuestra legislación se contemplan leyes federales, estatales y municipales, así como también contempla las reformas a la Constitución General que son conocidas como reformas constitucionales.

Para poder elaborar una ley o modificar alguno de los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presenta una iniciativa ante el Congreso de la Unión, cabe mencionar que sólo se presentan iniciativas para elaborar una nueva ley o reformar algún artículo de la Ley Suprema, es decir en un ámbito federal.

El artículo 71 constitucional concede esta facultad al Presidente de la República, Diputados, Senadores y Legislaturas Locales, lo que se traduce que sólo los que cuentan con personalidad jurídica reconocida por la misma Constitución pueden promover la creación, modificación, derogación y abrogación de leyes, así como proponer alguna reforma en materia constitucional.

La costumbre, se refiere a la constante repetición de actos en un mismo caso de un determinado grupo social y es considerado obligatorio, dando origen a una nueva norma. Podemos afirmar que la fuente real del derecho y la costumbre dieron vida a la Constitución de 1917.

Las constantes transformaciones que ha manifestado la sociedad mexicana, han repercutido positiva o negativamente a lo largo de nuestra historia, lo que permitió las diversas reformas a la Constitución General de la República, la creación de leyes y reglamentos, y consecuentemente sus constantes modificaciones.

A partir de dichas transformaciones surgen leyes y Constituciones, las cuales permiten darle forma a la estructura del Estado, la función entre poderes y las relaciones entre la sociedad y el Estado, pero no precisamente quiere decir que se garantice el cumplimiento de las mismas.

Toda iniciativa de reforma al ser aprobada por los órganos facultados tienen el carácter de ley o decreto.

Todo decreto como una expropiación -materia del presente trabajo- debe estar firmado o ratificado por el Presidente de República y por el Secretario de Despacho que tenga relación con el decreto expropiatorio como la autoridad quien solicita la expropiación, es decir, que sea de su competencia, solo así un decreto tiene validez de ley vigente y obligatoria, de conformidad con lo establecido en el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el caso de un acto de expropiación, la diferencia entre ley y decreto; es que la ley es de carácter general y el decreto de carácter particular. “Los decretos provienen de la esfera del Poder Legislativo y excepcionalmente del Poder Ejecutivo, constituyendo la diferencia entre ley y decreto, la generalidad de una y la particularidad del otro”⁶¹.

La naturaleza jurídica del decreto emitido por el Presidente de la República, atiende al aspecto formal y material, en que todo acto jurídico llevado a cabo por el Poder Ejecutivo son formalmente administrativos por el órgano de quien emana el acto, materialmente crea situaciones jurídicas concretas y específicas, como son los decretos expropiatorios.

La Constitución General de la República, establece que el Presidente de la República tiene la facultad de iniciar leyes o decretos, de acuerdo a la fracción I del artículo 71, así como promulgar leyes, según el artículo 89 fracción I constitucional.

Esta facultad le permite dictar normas con características semejantes a una ley. El Ejecutivo Federal tiene actividad permanente, mientras el Legislativo Federal, tiene dos períodos legislativos ordinarios y sólo en ocasiones o de manera excepcional períodos extraordinarios.

⁶¹ Opus. cit., p. 60

Como se mencionó en supra línea, el Derecho Positivo permite establecer un orden normativo, como es el Derecho Constitucional, el cual pertenece a la esfera del Derecho Público.

Por Derecho Público se entiende la organización de los poderes y sus atribuciones y es la base del Derecho Constitucional Mexicano que regula todos y cada uno de los actos de autoridad ya sea directa o indirectamente, reconocidos por nuestra Ley Fundamental, como es la facultad reglamentaria y discrecional.

Lo anterior, permite la convivencia entre el Estado y la sociedad, lo que se encuentra condicionado al tipo de Constitución y su naturaleza político-jurídica, es decir, cuál es su clasificación, si es flexible o rígida, que tipo de proceso de reforma (modificación) se contempla; en el caso de México se clasifica como codificada, rígida y por su nacimiento.

Es importante resaltar la clasificación de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que es de tipo codificada porque “contiene todas las normas fundamentales de un país en un solo documento”⁶², por lo que las normas jurídicas son conocidas como escritas o legisladas.

Nuestra Constitución General de la Republica, es rígida por el procedimiento que se contempla para reformarla o modificarla, “ya que es más complejo que el procedimiento de reforma ordinario de leyes”⁶³, cuyo objeto es garantizar la permanencia y cumplimiento de la Ley Fundamental.

La clasificación por nacimiento es por un pacto federal, en el que los estados integrantes de un determinado espacio y territorio, ceden parte de su soberanía para crear una Federación de Estados, establece una autoridad superior para resolver los problemas nacionales, representada por el titular del Ejecutivo con

⁶² Opus. cit., p. 70

⁶³ Opus. cit., p. 70

facultades discrecionales, a pesar que la soberanía reside en los ciudadanos como origen de todo poder público, lo que se corrobora con el contenido del artículo 40 constitucional⁶⁴.

2.2.- El artículo 27 constitucional, derecho de la propiedad.

Antes y después de la Revolución Mexicana uno de los problemas fundamentales en México -que aún en la actualidad es el eje de discusión en nuestro sistema jurídico- es lo concerniente a la propiedad de la tierra, esto por el predominio de grandes extensiones de tierra que detentaba y detenta la clase política y económicamente dominante.

Este proceso de concentración de la tierra vino a cambiar con las Leyes de Reforma que “afectaron no sólo a los bienes de la Iglesia, sino y sobre todo a los bienes de las comunidades rurales”⁶⁵, situación que se agudizó en los gobiernos del Presidente Porfirio Díaz, y los gobiernos posteriores a la Revolución.

El problema de la propiedad de la tierra se contempla en un primer plano con los principios ideológicos expuestos por Pascual Orozco: “la propiedad agraria bien repartida contribuye eficazmente a la prosperidad y bienestar de las sociedades”⁶⁶ y que “las grandes acumulaciones de tierra bajo una sola mano, causa la ruina y la degradación de los pueblos”⁶⁷, la sociedad y el país. Por lo que el Estado organiza la propiedad dándole un orden público, lo cual permite la creación de la Soberanía Nacional.

⁶⁴ Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

⁶⁵ Molina Enríquez, Andrés, Los Grande Problemas Nacionales, México, Siglo XXI, 1978, p. 15

⁶⁶ Ibidem., Los Grandes Problemas nacionales.p. 18

⁶⁷ Ibidem., p. 18

En un segundo plano, las ideas de Pascual Orozco fueron retomadas por el abogado, sociólogo y escritor mexicano Andrés Molina Enríquez junto con las ideas que mantuvo acerca de la propiedad de la tierra, llegó a concebir y dar solución al problema de la tierra, construyendo el orden jurídico de la propiedad con sus propias concepciones ideológicas sentó las bases del artículo 27 constitucional, que faculta al Poder Ejecutivo Federal para establecer el tipo de propiedad, sea pública o privada, dependiendo de los intereses públicos de la Nación, ésta facultad quedó plasmada en nuestra Constitución que actualmente nos rige por el Congreso Constituyente de 1917.

El pensamiento revolucionario sólo proclamaba la injusticia del “sistema de propiedad territorial del porfiriato”⁶⁸ para formular la lucha ideológica, la obra de Molina Enríquez, *Los Grandes Problemas Nacionales*, ubica la injusta distribución de la tierra, en la cual contemplaba los inicios del problema agrario y sus posibles soluciones, permitiendo al movimiento revolucionario plantear la base fundamental del levantamiento armado.

El problema de la propiedad en un sentido moderno, se refiere a las formas de apropiación que marcan todo proceso de evolución en la sociedad y el centro del poder político, económico y social, por ende, propicia la injusta distribución de la propiedad y su contradicción, esto se aprecia en las relaciones de propiedad durante la Reforma, que tenía como marco la ‘Ley Lerdo’ (25-junio-1856) y su reglamento conocido como ‘Leyes de Desamortización’ cuya finalidad era expropiar los bienes de la Iglesia para llevar a cabo la justa distribución, sólo que no cumplió con su objetivo, porque muchas tierras quedaron en manos de extranjeros, que dio origen a grandes latifundios.

Lo mismo ocurrió con la ‘Ley Juárez’ o ‘Ley de Nacionalización’ (12-julio-1859), al igual que la ‘Ley Lerdo’ sólo limitó la acción de los bienes del clero, y las

⁶⁸ Ibidem., p. 20

tierras expropiadas por el Estado pasaron a manos de los particulares, sin cumplir la distribución de la tierra, ya que sólo se permitió la creación de la pequeña propiedad en algunas comunidades rurales.

Las ‘Leyes de Reforma’ establecieron en cierto grado la convivencia entre el Estado y la sociedad, éste último como rector de todo interés público de la nación. Sin embargo, el incumplimiento por parte de los gobernantes para llevar a cabo su exacta observancia estas leyes, sólo generó la concentración de la tierra en pocas manos con la ayuda del Estado al tener un poder con facultades dictatoriales que mantuvo sometido al pueblo hasta el movimiento revolucionario.

Al establecerse el Constituyente Permanente en Querétaro de Arteaga - después de la Revolución- se emprendió la tarea de crear una nueva Constitución, que finalmente concedió al Poder Ejecutivo Federal las facultades legales y a la vez discrecionales, lo cual permite decidir al Presidente de la República el rumbo y desarrollo de la Nación.

El Estado establece las formas de propiedad a voluntad propia, tiene como sustento jurídico “toda restricción de la propiedad que ayude a la formación, a la constitución y a la consolidación de nuestra nacionalidad”⁶⁹, teniendo el Estado la facultad de conceder el uso de la tierra a los particulares o en su caso de expropiar la propiedad con el fin de generar el desarrollo económico, político y social del país.

A partir de la promulgación de nuestra Constitución Política, el 5 de febrero de 1917 –desde su entrada en vigor y hasta nuestros días- se ha llevado a cabo una serie de reformas a la Carta Magna que no han contribuido en el cumplimiento de los ideales de la Revolución.

Podemos constatar tal situación si tomamos el Proyecto para elaborar el artículo 27 constitucional, que fue presentado en su momento por Venustiano

⁶⁹ Ibidem., p. 55

Carranza, Jefe del Ejército Constitucionalista, así como la propuesta de Molina Enríquez, la cual finalmente fue integrada a nuestra Constitución vigente.

Es de gran importancia el Proyecto de Reforma Constitucional que presentó el Ejecutivo Federal -entonces a cargo de Miguel de la Madrid Hurtado- después de la nacionalización de la banca (1982), donde se establece el apartado de Economía Nacional, iniciativa que estableció la reforma a los artículos 26, 27 y 28, entre otros de nuestra Constitución General de la República, que otorgó al Estado la dirección, planeación y administración del desarrollo económico del país al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en turno.

3.3.- Proyecto constitucional del artículo 27 (16-noviembre-1916).

El proyecto que fue presentado por Venustiano Carranza ante el Congreso Constituyente, manifestaba la postura del Jefe del Ejército Constitucionalista y la visión que tenía acerca de la tenencia de la tierra y su justa distribución a fin de dar cumplimiento con los ideales de la Revolución Mexicana.

Dicho proyecto estableció las relaciones de la propiedad, como eje para consolidar la justicia agraria, a fin de que fueran restituidos o se les dotara de tierras a los gobernados, según fuese el caso, y que a la letra señala:

“Artículo 27. La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización, la necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

(...)

Los ejidatarios de los pueblos, ya sea que los hubieran conservado posteriormente a la Ley de Desamortización,

ya que se les restituyan o que les den nuevos, conforme a la leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entretanto se repartan conforme a la ley que al efecto expida”⁷⁰

De lo citado, se desprende que la propiedad es concebida como un derecho natural, parte que el dominio del territorio mexicano pertenece a la Nación como origen de toda distribución. Por lo tanto, la función del Estado es conceder a los particulares el uso de la tierra, concepción que se tiene plasmada desde la Constitución de 1857, de tal manera que resolvía el problema agrario parcialmente.

Molina Enríquez, como precursor del artículo 27 constitucional, delimitó el problema de la tierra y la función que debería tener el Estado, es decir, cómo y de qué modo sería su intervención.

Venustiano Carranza estableció que la propiedad no puede ser ocupada sin consentimiento de uno, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización, por lo que facultaba a la “autoridad administrativa para hacer la declaración de utilidad pública”⁷¹, sólo se contemplaba una solución parcial que hace referencia a la Ley de Administración.

Ahora bien, Molina Enríquez hace referencia a la propiedad con el llamado “derecho de reversión, característico del derecho de propiedad español”⁷², se basa en que el propietario original de la tierra es la Nación y su representante es el Gobierno Federal, quien decide conforme al interés público la utilidad pública. El Gobierno es quien decide y fija las modalidades que debe tener la tierra, ya sea pública o privada, para la justa distribución de la tierra de conformidad con lo

⁷⁰ Congreso Constituyente, Diario de debates, (16-noviembre-1916), p. 345

⁷¹ Ibidem., Molina, Enríquez. Los Grandes Problemas....., p. 55

⁷² Ibidem., p. 62

establecido en la Ley del 6 de Enero de 1915, que señalaba el fraccionamiento de las grandes extensiones de tierra, Ley elevada a rango constitucional, que restringía de cierta manera la propiedad privada al destruir la gran propiedad.

Sin embargo, el Gobierno Federal en su carácter de representante de la Nación, se encuentra facultado como poder preponderante en las decisiones y “ejecutor supremo de la Constitución”⁷³, para llevar a cabo decisiones discrecionales, ya que el Ejecutivo Federal con base en lo dispuesto en la Constitución General de la República puede expropiar por causa de utilidad pública cualquier propiedad.

Dicha Facultad cumple con lo dispuesto por la Constitución General, al declarar utilidad pública y llevar a cabo la expropiación de la propiedad, que beneficia a cierto grupo de la sociedad, pero a su vez puede afectar a la mayor parte de la población de una determinada localidad.

Es importante resaltar que el desarrollo económico de un país, en el cual México no es excepción, está basado en la tenencia de la tierra y la utilidad pública que el Estado determina de conformidad con base en las disposiciones legales, la concesión que puede brindar a los particulares o con base en el interés general, pueda restringir ese derecho mediante una indemnización, por lo que se obtiene el binomio expropiación-utilidad pública como parte de un proceso de desarrollo y crecimiento, por lo que en las reformas publicadas en el Diario Oficial de La Federación en fecha 10 de enero de 1934, se modificó el párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución General, que precisa lo siguiente:

“Artículo 27.- (...)

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

⁷³ Ibidem., p. 67

Nuestra Carta Magna, así como en todas nuestras leyes que emergen de la Constitución Federal, se advierte que el legislador no se ocupa por definir qué se entiende por expropiación y por utilidad pública. Lo que sí nos ofrece el legislador es un catálogo mediante el cual el Gobierno Federal puede decretar la utilidad pública, como se advierte del contenido del artículo 1 de la Ley de Expropiación.

2.3.1.- Concepto de expropiación.

Si bien es cierto que existen conceptos desarrollados por la jurisprudencia, doctrina y la teoría, más cierto es que en los ordenamientos aplicables en materia de expropiación, no se vislumbra con precisión lo que se entiende por expropiación, así como por utilidad pública.

Esto es así, porque la Ley de Expropiación y la Ley Agraria, sólo contemplan un catálogo para determinar en qué casos procede la expropiación por causa de utilidad pública.

Al respecto Riveros Fragoso que fuera el Titular del Órgano de Control Interno de la Procuraduría Agraria en el sexenio del expresidente Felipe Calderón Hinojosa argumenta que “la expropiación es una defensa frente a la posibilidad de que el Estado se haga de las propiedades de manera arbitraria, bajo uso del poder que le fue conferido por la sociedad”⁷⁴.

Como se aseveró, el concepto de expropiación no se encuentra definido en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos, así como tampoco está contemplada en ninguna otra ley o disposición legal vigente en México. Sin embargo, la Real Academia Española define el significado de expropiar, de la forma siguiente:

⁷⁴ Riveros Fragoso, Leonardo, “La expropiación y los terrenos ejidos y comunales” en Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria, número 33, México 5 de febrero de 2007, p. 139.

“Desposeer de una cosa a su propietario, dándole en cambio una indemnización, salvo casos excepcionales. Se efectúa legalmente por motivos de utilidad pública”.⁷⁵

La acepción de la palabra expropiación, es toda “acción y efecto de expropiar”⁷⁶ y siempre por motivos de utilidad pública.

Por su parte, el jurista español especialista en derecho público Francisco Gómez de Mercado, define la expropiación como:

“Cualquier forma de intervención administrativa que implique la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, acordada imperativamente, en virtud de una causa de utilidad pública o interés social, y que conlleva la correspondiente indemnización”.⁷⁷

En México la expropiación tiene su fuente directa en la Constitución General de la República, en sus párrafos primero, segundo y tercero del artículo 27 constitucional, que a la letra señala:

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

⁷⁵ Diccionario de la Lengua Española, T.1, 21ª, ed. Espasa Calpe, Madrid, 1992, p. 937

⁷⁶ Ibidem., p. 937

⁷⁷ Acosta Romero, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, segunda edición, Porrúa, México, 1993, p. 578

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...”⁷⁸

De la cita anterior, se advierte que el texto constitucional fija las bases que debe cumplir toda expropiación, más no así que debe entenderse por la misma. Considero que para la presente investigación, la definición del Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México Castrejón García, es la que más se acerca para entender no sólo la definición sino sus elementos que la integran.

“...por expropiación se entiende aquel acto administrativo por virtud del cual el Estado se apodera de manera forzosa de un bien propiedad de un particular en forma permanente, por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

De dicha definición obtenemos los elementos que conforman a la expropiación:

1. Es un acto administrativo unilateral;
2. Su objeto es obtener la propiedad de manera forzosa de un bien particular;
3. Sus efectos son permanentes;

⁷⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, 2000, p. 20

4. La causa de la expropiación es por utilidad pública;
5. Mediante indemnización.”⁷⁹

3.2.2.- Concepto de utilidad pública

De igual forma la Ley de Expropiación no establece el concepto de utilidad pública, a pesar de que existen conceptos desarrollados por la jurisprudencia, doctrina y la teoría respecto al tema, incluso en algunas legislaciones en materia de expropiación en las entidades federativas.

Sólo se establece un catálogo en la Ley de Expropiación y Ley Agraria, para determinar en qué casos la autoridad establece a su real saber y entender donde se actualiza la causa de utilidad pública.

En tanto, nuestro máximo Tribunal se ha pronunciado respecto al concepto de utilidad pública, con el criterio jurisprudencial siguiente:

“EXPROPIACIÓN. CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al concepto de utilidad pública, ha sustentado diversos criterios, en los que inicialmente señaló que las causas que la originan no podrían sustentarse en dar a otro particular la propiedad del bien expropiado, sino que debía ser el Estado, en cualquiera de sus tres niveles, quien se sustituyera como propietario del bien a fin de conseguir un beneficio colectivo a través de la prestación de un servicio o realización de una obra públicas. Posteriormente amplió el concepto comprendiendo a los casos en que los particulares, mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de alcanzar los objetivos en beneficio de

⁷⁹ Castrejón García, Gabino Eduardo, Derecho Administrativo, Cuarta Edición, Cárdenas Velasco Editores, México, 2010, pp. 442-443

la colectividad. Así, esta Suprema Corte reitera el criterio de que el concepto de utilidad pública es más amplio, al comprender no sólo los casos en que el Estado (Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal o Municipios) se sustituye en el goce del bien expropiado a fin de beneficiar a la colectividad, sino además aquellos en que autoriza a un particular para lograr ese fin. 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 económicas, sociales, sanitarias e inclusive estéticas, que pueden requerirse en determinada población, tales como empresas para beneficio colectivo, hospitales, escuelas, unidades habitacionales, parques, zonas ecológicas, entre otros, dado que el derecho a la propiedad privada está delimitado en la Constitución Federal en razón de su función social. Por ello, atendiendo a esa función y a las necesidades socioeconómicas que se presenten, es evidente que no siempre el Estado por sí mismo podrá satisfacerlas, sino que deberá recurrir a otros medios, como autorizar a un particular para que preste un servicio público o realice una obra en beneficio inmediato de un sector social y mediato de toda la sociedad. En consecuencia, el concepto de utilidad pública no debe ser restringido, sino amplio, a fin de que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas y, por ello, se reitera que, genéricamente, comprende tres causas: a) La pública propiamente dicha, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) La social, que satisface

de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediatamente a toda la colectividad; y c) La nacional, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional.”⁸⁰

Del contenido de la jurisprudencia en cita, se estima que la enumeración casuística de utilidad pública en materia de expropiación, contenidas en los artículos 1 de la Ley de Expropiación, “es incorrecta y trae consigo graves consecuencias en la práctica, además de que deja al capricho del Poder Ejecutivo ordinario federal o local, la expedición de decretos de expropiación”⁸¹ en contravención con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, que vulnera con ello los derechos fundamentales y sus garantías consagrados en el Capítulo I de la Constitución General de la Republica.

La Ley de Expropiación del Estado de Puebla define en su artículo segundo, lo que entiende por utilidad pública de la forma siguiente:

“Artículo 2

Se entiende por utilidad pública las causas que satisfacen las necesidades sociales y económicas que comprenden: la pública propiamente dicha, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; la social que satisface de manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediatamente a toda la colectividad; y la estatal que satisface la necesidad que

⁸⁰ Época: Novena Época, Registro: 175593, Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Marzo de 2006, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 39/2006, Página: 1412.

⁸¹ Opus cit, Castrejon Garcia.....pag. 445

tiene el Estado de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política.”⁸²

En estas dos definiciones se puntualiza lo que se entiende por utilidad pública las causas que originan que un particular es susceptible de que el Estado con base en la Ley decrete la expropiación de la propiedad a favor del Estado, con base en el interés general o social a fin de satisfacer las necesidades sociales y económicas de la colectividad, así como la necesidad que el Estado tiene de satisfacer servicios y obras públicas, además de adoptar medidas ante situaciones que le afecten la planeación del desarrollo y crecimiento, que justifica de manera real y objetiva acreditando en términos de ley que existe causa de utilidad pública para expropiar.

2.4.- Las reformas constitucionales de 1982.

A inicios de sexenio del entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, después de la nacionalización de la banca, éste envió en el mes de noviembre de 1982, una iniciativa para reformar los artículos 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha iniciativa tuvo como argumentos o exposición de motivos que se consideraron para solicitar las reformas constitucionales, que se basaban en la necesidad de crear una nueva forma de relación entre la sociedad y el Estado, a fin de reforzar la base política y jurídica que permitiera aumentar las facultades al Ejecutivo Federal así como, brindar los instrumentos necesarios para intervenir en el desarrollo económico del país, asumiendo el “Estado la responsabilidad fundamental en la promoción del desarrollo integral de la colectividad”⁸³, es decir el

⁸² Ley de Expropiación para el Estado de Puebla., publicado en el Periódico Oficial del Estado, el día miércoles 3 de diciembre de 2008, número 2 Sexta Sección, Tomo CDIV).

⁸³ Cámara de Diputados, Diario de debate, (7-Diciembre-1982), Año 1, T. I, Núm.47, p. 4

Presidente de la República en su carácter de titular del Ejecutivo Federal tiene la rectoría del desarrollo y planeación de la Nación.

La Constitución había establecido la política sobre “el régimen de la propiedad y los derechos de las mayorías a participar en la política”⁸⁴, sustentado en los antecedentes históricos desde la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma otorgando al Ejecutivo Federal los instrumentos que permitirían el equilibrio social y político en México.

Las reformas a los artículos 26, 27, y 28 constitucionales, tuvieron como ideal la transformación de la sociedad mexicana en el desarrollo modernizador iniciado en 1940, pasa de tener una población mayoritariamente rural, a una población de núcleos cada vez más urbanos.

Al aprobar las reformas constitucionales se tendría un orden normativo que permitiría cumplir las exigencias del desarrollo integral del país.

Los principios constitucionales que contemplaban éstas reformas darían seguridad jurídica en el desarrollo económico nacional.

La reforma al artículo 26 constitucional facultó al Estado Mexicano, considerando que el Gobierno Federal es el representante de la Nación, toda vez que nuestro sistema político es de corte Presidencial, dicha facultad recayó en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien es la autoridad máxima en el desarrollo económico y planeación nacional, así como la facultad del procedimiento de participación de los diversos sectores sociales.

Teniendo como eje rector la creación del ‘Plan Nacional de Desarrollo’ para planificar los programas sectoriales en cada Secretaría de Estado, a fin de propiciar el crecimiento y desarrollo del país.

⁸⁴ Ibidem., ,Diario de debate, (7-Diciembre-1982), p. 5

Por su parte el artículo 27 constitucional presentó dos incorporaciones: las fracciones XIX y XX, que establecen el desarrollo rural integral que tiene como marco la justicia agraria y la seguridad jurídica, aunque en esencia contiene la historia de la propiedad agraria.

Para el artículo 28 constitucional se “contempla la práctica monopólica, sin quitarle fuerza a la prohibición anterior de los monopolios”⁸⁵, por lo que la actividad económica queda sujeta a la rectoría del Ejecutivo Federal con la finalidad de evitar la concentración de las actividades económicas en que se sustenta el desarrollo del país.

Se encomienda al Ejecutivo Federal actividades específicas, las cuales no están sujetas a ninguna concesión, no quiere decir que el Estado mantenga el monopolio, pero si tiene la exclusiva facultad de disponer por interés público de la Nación de los recursos naturales y mineros que se encuentran en el territorio nacional; éstas son las áreas estratégicas que no constituyen ninguna práctica monopólica contempladas en el artículo 28 constitucional, párrafo quinto.

El Gobierno Federal al asumir la rectoría de la economía, también tiene la facultad de llevar a cabo concesiones en la prestación de servicios públicos, explotación, uso y aprovechamiento de los bienes que tiene la Federación que cumple con las modalidades y condiciones en el contexto de evitar la concentración del desarrollo económico en contra del interés público.

Esta iniciativa de reforma enviada por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión tuvo como fin último, dotar al Gobierno Federal de los mecanismos para permitir la organización y desarrollo de la actividad económica “del sector social, de

⁸⁵ Ibidem.,Diario de debate, (7-Diciembre-1982), p. 8

los ejidos, organizaciones de trabajadores y cooperativas”⁸⁶ que genera las formas de producción, distribución y consumo de los bienes y servicios necesarios.

Así es como la planeación, dirección y desarrollo de la economía dieron como resultado que el Presidente República tenga la facultad discrecional basada en el interés general.

El dictamen que emitió la *Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales* de la *LII Legislatura* en el año de 1982, establecía la función explícita que el Estado tiene la facultad de transmitir el dominio de la tierra a los particulares, donde se reconoce la propiedad privada.

Además la Nación a través del Gobierno Federal, en todo momento tiene el inalienable derecho de asignar a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

El conceder al Estado la dirección de los procesos socio-económicos, cuyo fin son las transformaciones necesarias para la organización de la sociedad mexicana, y lograr el desarrollo equilibrado y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Asume como marco referencial la ‘Ley Agraria’ promulgada en 1936, que estableció las bases de la tenencia de la tierra en el medio rural, desarrollando la actividad industrial y de servicio.

En el artículo 26 constitucional se incorporan las normas que permiten la planeación con el fin de elevar la competitividad en el desarrollo económico nacional, sustentado en un desarrollo rural integral, la justicia y la seguridad jurídica que se incorporan en las fracciones que se adicionaron al artículo 27 constitucional, fracción XIX y XX, así como también el establecimiento de la obligación del Gobierno Federal de invertir en proyectos de infraestructura en el campo, teniendo áreas estratégicas para el desarrollo nacional.

⁸⁶ Ibidem., Diario de debate,(7-Diciembre-1982), p. 9

En el artículo 28 constitucional se especifican las actividades que el Estado debe realizar en forma exclusiva y la organización de las mismas, sin sujetarlas a concepción de los particulares, lo cual permite al Estado crear instituciones, organismos y empresas que ayuden a la conducción de las actividades de desarrollo económico.

Las ‘actividades estratégicas’ quedaron bajo la rectoría del Estado, la LII Legislatura opto por especificar esta actividad, donde se argumentó que la palabra ‘actividades’ crea incertidumbre en cuanto a la dirección del Estado, de tal manera para brindar seguridad, la Cámara de Diputados aprobó la modificación del concepto de ‘actividades’ por ‘áreas estratégicas’.

Se otorga al Estado un marco normativo, su rectoría y función exclusiva, “teniendo la explotación directa de bienes de dominio directo”⁸⁷, conforme el interés general que sólo el Estado puede garantizar.

La propuesta del Ejecutivo contempla en cierto sentido en su contexto lo histórico y jurídico que dio nacimiento a la Constitución de 1917 que estableció un derecho constitucional moderno, así como los principios en que debe de actuar el Estado en materia económica y planeación estratégica.

El debate llevado a cabo el 27 de diciembre de 1982 tiene como primer expositor a la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional (PAN) que objeta en dos sentidos la propuesta.

En lo político, el rechazo se establece en la rectoría del Estado como promotor del desarrollo y planificador de la economía, para otorgar al Ejecutivo la facultad de incrementar su poder al no contar con una modificación a la estructura del mismo que sólo ocasionaría perjuicios en el país.

⁸⁷ Cámara de Diputados, Diario de debate, (23-Diciembre-1982), Año 1, T. I, Núm.56, p. 260

En lo jurídico es incuestionable que las reformas van en contra de lo establecido por el Constituyente del 1917, respecto a la función rectora bajo el dominio del Estado, que se contraponen a la “división de poderes y a la soberanía de los estados”⁸⁸ por la creación del ‘Plan Nacional de Desarrollo’, vulnera también las garantías individuales.

La fracción del Partido Popular Socialista (PPS), respaldaba la iniciativa del Ejecutivo y coincidió con la “preeminencia del Estado en las principales actividades económicas; la rectoría del Estado sobre áreas estratégicas de la Economía”⁸⁹, sólo rechazando los argumentos que la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional (PAN) había establecido en contra de la iniciativa.

El Partido Demócrata Mexicano veía la reforma como el resultado de una intervención sin límites del Estado en la economía, donde sólo se atribuyen nuevas facultades al Estado en materia económica, dando por nombre a la iniciativa de reforma “Capítulo Económico de la Constitución”⁹⁰, reformas que dieron consecuencia de la nacionalización de la banca.

Por su parte Arnaldo Córdova, manifestó que la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, responde a un reclamo de las fuerzas políticas y sociales del país. Con esta iniciativa se planteó una nueva base jurídica y política que normarían las relaciones de la propiedad, limitando la propuesta a errores de interpretación.

Así como Arnaldo Córdova argumentó que la iniciativa olvida que “la propiedad de los mexicanos, en sus formas de propiedad privada y propiedad social, es una propiedad fundada y no propiedad originaria”⁹¹, contempla la iniciativa

⁸⁸ Cámara de Diputados, Diario de debate, (27-Diciembre-1982), Año 1, Núm.57, p. 40

⁸⁹ Ibidem.,.....Diario de debate, (27-Diciembre-1982), p. 41

⁹⁰ Ibidem.,.....Diario de debate, (27-Diciembre-1982), p. 46

⁹¹ Ibidem.,..... Diario de debate, (27-Diciembre-1982), p. 49

la creación de un nuevo tipo de propiedad, la 'Propiedad del Estado', ya que el conflicto de la apropiación de la tierra es entre la propiedad privada y la nación, considerando que el Estado es un ente abstracto, por lo tanto la propiedad originalmente pertenece a la Nación, por consecuencia pertenece al orden de interés público. Por lo que la propiedad privada se justifica frente a la sociedad, de tal manera que su rechazo es a la 'Propiedad del Estado'.

La justificación que dio Arnaldo Córdova a la propiedad privada, es que la Nación concede esta prerrogativa a los particulares con base en el aprovechamiento de la tierra, ya que la Nación dicta el uso de la misma y la puede reclamar según el interés público, conforme a lo establecido en el artículo 27 constitucional.

2.5.- La garantía de audiencia contemplada en el artículo 14 constitucional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 14, segundo párrafo, uno de los preceptos esenciales de los derechos fundamentales en cuanto a la seguridad jurídica que tienen los gobernados, conocida como garantía de audiencia previa que es el derecho que se tiene un particular en contra de actos de autoridad, consistente en ser oído y vencido en juicio, conforme a las formalidad esenciales del procedimiento, disposición constitucional que a la letra señala:

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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.”

Al respecto nuestro máximo Tribunal se ha pronunciado bajo la tesis jurisprudencial siguiente:

“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son 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. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.”⁹²

Como se desprende de este criterio jurisprudencial, las formalidades esenciales del procedimiento son las que otorgan la seguridad jurídica al gobernado

⁹² Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Diciembre de 1995, Tesis: P./J. 47/95, página 133.

respecto al derecho de la garantía de previa audiencia, que consagra el artículo 14 constitucional, que deben ser observadas en todo momento por la autoridad, ya sea administrativa o jurisdiccional, antes e emitir o llevar a cabo un acto de molestia o privativo en contra de cualquier gobernado.

2.5.1.- Concepto de garantía de audiencia

El concepto de garantía de audiencia previa no se encuentra conceptualizado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ante la carencia de un concepto fundamental a fin de que no sean violentados los derechos fundamentales de los gobernados frente a los actos de molestia o privativos por parte de la autoridad, ya sea administrativa o jurisdiccional, al efecto nuestro máximo Tribunal se ha pronunciado al respecto:

“AUDIENCIA, GARANTÍA DE.- Haciendo un análisis detenido de la garantía de audiencia para determinar su justo alcance, es menester llegar a la conclusión de que si ha de tener verdadera eficacia, debe constituir un derecho de los particulares no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, (las que en todo caso deben ajustar sus actos a las leyes aplicables y, cuando éstas determinen en términos concretos la posibilidad de que el particular intervenga a efecto de hacer la defensa de sus derechos, conceder la oportunidad para hacer esa defensa), sino también frente a la autoridad legislativa, de tal manera que ésta quede obligada, para cumplir el expreso mandato constitucional, a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defenderse, en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos. De otro modo, de admitirse que la garantía de audiencia no rige para la autoridad legislativa y que ésta puede en sus leyes omitirla, se sancionaría la omnipotencia de tal autoridad y se dejaría a los particulares a su arbitrio, lo que evidentemente quebrantaría el principio de la supremacía constitucional, y

sería contrario a la intención del Constituyente, que expresamente limitó, por medio de esa garantía, la actividad del Estado, en cualquiera de sus formas. Esto no quiere decir, desde luego, que el procedimiento que se establezca en las leyes, a fin de satisfacer la exigencia constitucional de audiencia del interesado, cuando se trate de privarle de sus derechos, tenga necesariamente los caracteres del procedimiento judicial pues bien pueden satisfacerse los requisitos a que se contrae la garantía, mediante un procedimiento entre las autoridades administrativas, en el cual se dé al particular afectado, la oportunidad de hacer su defensa y se les otorgue un mínimo de garantías que le aseguren la posibilidad de que, rindiendo las pruebas que estime convenientes, y formulando los alegatos que crea pertinentes, aunque no tenga la misma formalidad que en el procedimiento judicial, la autoridad que tenga a su cargo la decisión final, tome en cuenta tales elementos, para dictar una resolución legal y justa. A esta conclusión se llega atendiendo al texto del artículo 14 de la Ley Fundamental, a su interpretación jurídica y al principio de la supremacía constitucional y de ella se desprende como corolario, que toda ley ordinaria que no consagre la garantía de audiencia en favor de los particulares, en los términos a que se ha hecho referencia, debe ser declarada inconstitucional. De esta manera, y siempre que se reúnan los requisitos técnicos del caso, en cuanto a que se impugne en la demanda, no ya la correcta o incorrecta aplicación de la ley sino la validez constitucional de la misma, es procedente que el Poder Judicial Federal a

través del juicio de amparo, no sólo examine si el procedimiento seguido por las autoridades se ajusta, o no, a la ley aplicable, y si en él se dio al interesado la oportunidad de ser oído y defenderse, sino también si la ley misma concede al propio interesado esa oportunidad y de esa manera determinar su constitucionalidad frente a la exigencia del artículo 14. Un primer supuesto que condiciona la vigencia de esa garantía, que viene siendo una condición sine qua non, es el de que exista un derecho de que se trate de privar al particular, ya que tal es la hipótesis prevista por el artículo 14: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, etc. ... ". Esto quiere decir que cuando no existe ningún derecho, no puede haber violación a la garantía de audiencia, porque entonces falta el supuesto que condiciona la vigencia de la misma, y no pueden producirse las consecuencias que prevé el precepto constitucional que la establece. Así sucede, por ejemplo, en aquellos casos en que el particular tiene un interés, pero no un derecho; es titular de los que se llaman "intereses simples", o sea, intereses materiales que carecen de titular jurídico, pero no tiene un derecho subjetivo que pueda hacer valer frente a las autoridades y los demás particulares. Así sucede cuando los particulares están disfrutando del ejercicio de una facultad de soberanía, que corresponde al Estado, y que éste les ha delegado temporalmente por estimar que de esa manera se obtenía una mejor satisfacción de las necesidades colectivas que estaban a su cargo, como pasa con facultades como las de la policía sanitaria, transportes de

correspondencia y otras semejantes. Un segundo supuesto para que opere la garantía que se examina, es que la audiencia sea realmente necesaria, que la intervención del particular en el procedimiento que puede culminar con la privación de sus derechos, a fin de hacer la defensa de sus intereses, sea de verdad indispensable. En efecto, la audiencia de que se trata (que también ha sido llamada "la colaboración del particular" en el procedimiento), consiste fundamentalmente en la oportunidad que se concede al particular para intervenir con objeto de hacer su defensa, y esa intervención se concreta, en dos aspectos esenciales: la posibilidad de rendir pruebas, que acrediten los hechos en que se finque la defensa y la de producir alegatos, para apoyar, con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes, esa misma defensa. Esto supone, naturalmente, la necesidad de que haya hechos que probar y datos jurídicos que determinar con claridad para que se proceda a la privación de esos derechos, porque de otra manera, cuando esa privación se realiza tratándose de procedimientos seguidos por la autoridad administrativa sobre la base de elementos claramente predeterminados en la ley, de una manera fija, de tal suerte que a la propia autoridad no le quede otro camino que el de ajustarse a los estrictos términos legales, sin que haya margen alguno en que pueda verter su arbitrio, la audiencia resulta prácticamente inútil, ya que ninguna modificación se podrá aportar. Un tercer supuesto para que entre en juego la garantía de audiencia es que las disposiciones del artículo 14 que la reconocen y consagran, no estén modificadas

por otro precepto de la Constitución Federal, como acontece en el caso de las expropiaciones por causa de utilidad pública a que se refiere el artículo 27 de la propia Constitución, en las que, como se ha establecido jurisprudencialmente, no se requiere la audiencia del particular afectado. Quedan así precisados los supuestos que condicionan la vigencia de la garantía que se examina y que señalan, al mismo tiempo, los límites de su aplicación.⁹³

Para la presente investigación, se define el concepto de garantía de previa audiencia, como aquel derecho fundamental consagrado en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, que consiste fundamentalmente en la oportunidad que se concede al particular de defenderse en contra de actos de molestia o privativos por parte de la autoridad jurisdiccional o administrativa que obliga a dar cabal cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento de conformidad con la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁹⁴, consistentes en:

- 1.- Notificar al afectado el inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- 2.- Dar oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- 3.- La oportunidad de alegar.
- 4.- Dictar una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

⁹³ Época: Quinta Época, Registro: 901113, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Apéndice 2000, Tomo I, Const., P.R. SCJN, Materia(s): Constitucional Tesis: 440.

⁹⁴ FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO, jurisprudencia visible en la página 61.

La autoridad jurisdiccional o administrativa al dar cumplimiento a las cuatro formalidades esenciales del procedimiento ajusta su proceder a los términos legales sobre la base de elementos claramente predeterminados en la ley, aunque a la propia autoridad no le quede otro camino que el de ajustarse a la estricta observancia de la ley, a fin de evitar que esta incurra en determinaciones arbitrarias y contrarias al derecho.

2.5.2.- Criterio Jurisprudencial número 834 de la Quinta Época

La vida política, social y económica post-revolucionaria, hizo necesario que el gobierno federal, implementara políticas públicas que coadyuvaran al desarrollo y crecimiento económico de México, apoyado en un instrumento que permitiera el control entre los Poderes de Unión, instrumento idóneo que agrupara a las masas y mantendría la disciplina e ideología revolucionaria, así nace el Partido Nacional Revolucionario (1928-1938), que se transforma más tarde en el Partido de la Revolución Mexicana, actualmente conocido como Partido Revolucionario Institucional.

Es importante retomar lo señalado respecto a las facultades del Presidente de la República Mexicana en su carácter de representante del Poder Ejecutivo Federal, que son ordinarias y discrecionales, las cuales se desarrollan en la política y la jurídica.

La influencia del Partido Político Hegemónico en los planos de lo político y lo jurídico, determinó su gobernabilidad por más de 70 años, en el que se conformaron grupos de poder de corte revolucionario, asociaciones, así como grupos de poder económicos y/o sociales, que tuvieron injerencia directa en la toma de decisiones en el Ejecutivo Federal, situación que se observa en la expropiación petrolera decretada por el Presidente Lázaro Cárdenas, expuesto por los autores, Marat Paredes Montiel y José María Soberanos Díez, en su artículo publicado en la

revista Mexicana de Derecho Constitucional, respecto a la jurisprudencia 834 sobre la audiencia pública, señalando lo siguiente:

“Apenas dos años después de la expedición en vigor de la Ley de Expropiación se cuestionó su constitucionalidad por no pre ver un procedimiento en el que se escuchara a los propietarios antes de ser privados de sus bienes. Se trató de los amparos promovidos por diversas compañías petroleras con motivo de la expropiación petrolera decretada por el presidente Cárdenas en 1938. Del recurso de revisión de dichos amparos correspondió conocer a la Segunda Sala, cuando la misma conocía todavía de amparos contra leyes, previo a la reforma que trasladó dicha competencia en forma exclusiva al Tribunal Pleno. La Sala de terminó que el artículo 27 constitucional, al referir se a la expropiación, no contemplaba la audiencia previa dentro las condiciones necesarias para su ejercicio. Por tanto, sostuvo no podía considerarse que dicha garantía rigiera en los casos de expropiación.

Este criterio utiliza un método interpretativo recurrente en la jurisprudencia constitucional mexicana: si el Constituyente lo hubiese querido, así lo hubiera dicho. La interpretación del silencio del legislador es una de las formas que se ha encontrado para sostener decisiones sin mayor justificación. Es un criterio que sirve para ambas posiciones. Si el Constituyente hubiera querido la audiencia, la hubiera establecido; pero si hubiese querido que no rigiera, también lo hubiera dicho. Su enorme ductilidad permite al Tribunal relajar su obligación de

motivación, disfrazando en ocasiones una decisión voluntarista. Independientemente de la deficiencia interpretativa, la decisión de la Segunda Sala fue que la audiencia previa no regía en caso de expropiación. Ese fue un criterio que se reiteró en durante muchos años. Además del criterio publicado en la quinta época del Semanario Judicial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte dijo lo mismo en las siguientes oportunidades que tuvo de pronunciarse.⁹⁵

Por lo que atento un contexto político-constitucional y a una presión económica e ideológica, así la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en particular la Segunda Sala, se pronunció respecto a la garantía de audiencia, con la tesis 834, que a la letra señala:

“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 misma Carta Fundamental.”⁹⁶

Este un método interpretativo al que recurrió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para emitir la jurisprudencia constitucional mexicana 834, vigente por

⁹⁵ Paredes Montiel, M. & Soberanes Díez, J. M. (2009). Las Reformas a la Ley de Expropiación relacionadas con la garantía de audiencia previa. *Cuestiones Constitucionales*, (21) 494-495 Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88515776017>

⁹⁶ Época: Quinta Época, Registro: 395181, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Apéndice de 1988, Parte II, Materia(s): Administrativa, Tesis: 834, Página: 1389

más de 70 años, con el argumento central de que si el Constituyente lo hubiese querido, así lo hubiera dicho.

Sin una debida formulación de interpretación normativa ante el silencio del legislador, se hizo necesario un significado expreso y claro para interpretar la literalidad, a fin de evitar sostener decisiones sin mayor justificación.

Es pertinente y legítimo acudir a diversos métodos de interpretación cuando la literalidad de los términos no permite desprender su significado, en ese sentido nuestro máximo tribunal se ha pronunciado respecto a los requisitos que integran la audiencia previa y las formalidades del procedimiento.

En ese sentido, sirve de apoyo el criterio jurisprudencial decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra señala:

“AUDIENCIA, CÓMO SE INTEGRA ESTA GARANTÍA.

De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destaca por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por

un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo en tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa tenga oportunidad de demostrarla, y quien estime lo contrario, cuente a su vez con el derecho de acreditar sus excepciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se le dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.”⁹⁷

Esta Jurisprudencia, respeta los derechos fundamentales de los gobernados contra cualquier acto de molestia o privativo, que pretenda llevar a cabo cualquier autoridad incluyendo los decretos expropiatorios.

⁹⁷ Época: Novena Época, Registro: 169143, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Agosto de 2008, Materia(s): Común, Tesis: I.7o.A. J/41, Página: 799

Como ha quedado precisado existen dos momentos históricos: el primero, se circunscribe en la Expropiación Petrolera del año 1938 y la expropiación de los Ingenios Azucareros del año 2001 respecto a la garantía de audiencia previa en materia de expropiación, que se circunscriben en un contexto político-jurídico que prevaleció por más de 70 años por una parte; el segundo momento, son las reformas al Poder Judicial de la Federación en 1994, respecto a la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que han permitido tener una relativa autonomía del Poder Judicial de la Federación, lo que les otorga un peso político en el sentido que pueden tener los fallos que resuelva el máximo Tribunal del país, pues son ellos quienes interpretan nuestra Carta Magna y las leyes que de ella emanan, pues es evidente la facultad discrecional que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la integración de nuevos criterios jurisprudenciales.

2.5.3.- Solicitud de modificación de jurisprudencia “VARIOS 2/2006”

El Ministro Mariano Azuela Güitrón, en su carácter de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en fecha veinticuatro de enero de dos mil seis, solicitó de modificación de la Jurisprudencia 834 sustentada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, que apareció publicada en el Apéndice de 1917-1988 de la Quinta Época, del tenor literal 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 misma Carta Fundamental."

En dicho criterio jurisprudencial se estableció que la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional no rige en materia de expropiación, con el argumento central que al no ser un requisito establecido en el artículo 27

constitucional, la autoridad no estaba obligada a otorgar dicha garantía, pues se trataba de un acto de soberanía en el que el Ejecutivo Federal establecía de forma discrecional que bienes inmuebles eran susceptibles de expropiación en beneficio de la colectividad y el crecimiento de México.

Es pertinente y legítimo acudir a diversos métodos de interpretación cuando la literalidad de los términos no permite desprender su significado, que es lo que prevaleció durante décadas. Toda vez que nuestro máximo tribunal establece la forma y el sentido de interpretar el contenido de nuestra Ley Suprema, así como las leyes que de ella emanen.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en estricto respeto a los derechos humanos a fin de precisar la interpretación del contenido de nuestra Carta Magna, se ha pronunciado respecto a los requisitos que integran la audiencia previa y que se encuentran definidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no existiendo contradicción entre el contenido del artículo 27 en relación con los artículos 14 y 16 constitucionales, en que debe prevalecer la garantía de audiencia previa en materia de expropiación en la que la autoridad está obligada a observar y aplicar las formalidades esenciales del procedimiento.

Ante dicha situación, el Pleno del Tribunal de la “Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos en revisión 1133/2003, 1132/2003 y 1131/2003 (sic), los días dieciséis y diecisiete de enero de dos mil seis, se ocupó del mismo punto de derecho sobre el cual versa la jurisprudencia cuya modificación se solicita, es decir, se pronunció en cuanto a si la garantía de audiencia previa consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos rige en materia de expropiación.”⁹⁸

⁹⁸ Novena Época Instancia, registro 19866, Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: Tomo XXIV, Diciembre de 2006 Página: 526 “VARIOS 2/2006-SS, SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA. MINISTRO MARIANO AZUELA GÜITRÓN, PRESIDENTE DE

La solicitud de modificación de la Jurisprudencia 834, la Segunda Sala Superior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobó en sesión privada de fecha veinticinco de agosto de dos mil seis la tesis Jurisprudencial 2a.J.124/2006, en la que se expresa una nueva reflexión sobre la garantía de previa audiencia en materia de expropiación, misma que es del tenor literal siguiente:

“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.”⁹⁹

Este nuevo criterio jurisprudencial, considero que no garantiza eficazmente los derechos fundamentales protegidos constitucionalmente en el artículo 14, sin que lo anterior se contraponga al artículo 27 de la Constitución Federal, como se verá más adelante en la reforma a la Ley de Expropiación del año 2009, contemplando dos momentos para que la autoridad lleve a cabo un acto privativo, como es la expropiación.

La declaratoria de utilidad pública es un acto de molestia por parte de la autoridad, que a la luz de este nuevo criterio jurisprudencial, no es aplicable directamente a la declaratoria de utilidad pública, ya que la potestad administrativa que tiene de forma exclusiva el Ejecutivo Federal para crear, modificar y/o extinguir relaciones jurídicas, para el caso concreto la privación de la propiedad, obedece a causas establecidas legalmente y a valoraciones discrecionales que la autoridad federal en el ámbito administrativo ejerce, que se restringe al gobernado el derecho de uso, disfrute y disposición de un bien particular que por decreto expropiatorio pasa al Estado.

Como ya se ha señalado, la declaratoria de utilidad pública entraña un acto de molestia por parte de la autoridad, por lo que no se habla propiamente de un decreto expropiatorio, sino del inicio de un procedimiento de expropiación, por lo que el criterio jurisprudencial 2ª.J.124/2006 considera el acto de expropiación en una sola etapa o procedimiento, lo que es contrario al procedimiento que se contempla en la reforma al artículo 2 de la Ley de Expropiación.

⁹⁹ Novena Época, registro: 174253, Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Septiembre de 2006, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 124/2006, Página: 278

2.6.- La reforma a la Ley de Expropiación del año 2009.

Esta iniciativa fue presentada con la finalidad de dar cumplimiento al nuevo criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que otorga a los gobernados el derecho de la garantía de audiencia previa consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, en concordancia con el artículo 8 de la Convención Interamericana de derechos Humanos, respecto del cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, tratado internacional del que México forma parte.

Del contenido de la minuta enviada por el Senado de la República a la Cámara de Diputados, se desprende que la reforma de la Ley de Expropiación tiene “dos objetivos fundamentales: Primero, agilizar la adquisición de terrenos para la ejecución de obras de infraestructura. Segundo, introducir en la Ley mencionada el procedimiento conforme al cual se otorgará a los particulares la garantía de manera previa a la expropiación, en cumplimiento a los criterios del Poder Judicial.”¹⁰⁰, lo que se traduce en una expropiación forzosa, con base en el otorgamiento de la garantía de previa audiencia, estableciendo como la autoridad administrativa debe dar cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento.

Sin duda alguna, el primer objetivo de la reforma a la Ley de Expropiación, tiene como fin llevar a cabo obras de infraestructura a cargo del Gobierno Federal a través del Titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, lo que da cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo que en cada sexenio el Ejecutivo Federal diseña para llevar a cabo la aplicación de políticas públicas que atienden a intereses de grupos que inciden en las decisiones políticas, sociales y económicas del país. Con dicho instrumento de desarrollo y crecimiento, se justifican las causas de utilidad pública contenidas en el artículo 1 de la Ley de Expropiación.

¹⁰⁰¹⁰⁰ Cámara de Diputados, “Gaceta Parlamentaria”, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, número 2748-XXIV, Año XII, 30 de junio de 2009, pag. 2

Para dar cumplimiento al segundo objetivo, se estableció “una modificación al procedimiento expropiatorio, con el fin de atender el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que en las expropiaciones se debe respetar la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución de manera previa a la emisión del decreto correspondiente.”¹⁰¹

A efecto de dar cumplimiento a estos dos objetivos, se reformaron los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 20 y 20 bis de la Ley de Expropiación, donde se contempla un nuevo procedimiento expropiatorio, que el Senado de la República en su carácter de Cámara de Origen, explicó de la manera siguiente:

“El Nuevo procedimiento plantea separar en dos etapas dentro de un mismo procedimiento a la declaración de utilidad pública, por un lado, del acto expropiatorio en sí mismo, por el otro.

De esta manera y conforme al nuevo procedimiento que se propone, las Secretarías de Estado emitirán en primer término una declaratoria de utilidad pública con fundamento en las causales previstas en la ley. Para ello deberá justificarse plenamente el costo-beneficio del proyecto que se pretenda ejecutar o la medida que se busque adoptar.

A continuación, dicha declaratoria será notificada a los afectados con el fin de respetar su garantía de previa audiencia. Así, los particulares tendrán la oportunidad de exponer sus argumentos, aportar y desahogar pruebas y de presentar alegatos. Hecho lo anterior, la autoridad resolverá si confirma, modifica o revoca su declaratoria de utilidad pública.

¹⁰¹ Ibidem. Cámara de Diputados, “Gaceta Parlamentaria”, pags.2-3

Esta resolución de la autoridad sólo podrá ser combatida a través del juicio de amparo. Ello no se traduce de forma alguna en una afectación a los derechos de defensa del particular, sino que contribuye a agilizar la decisión definitiva respecto de las pretensiones estatales sobre la propiedad privada y a otorgar mayor certeza al ciudadano. Cabe apuntar que el Ejecutivo podrá proceder a la emisión del decreto expropiatorio cuando la autoridad que conozca de la demanda de garantías no haya suspendido la ejecución de la declaratoria de utilidad pública. Esto es congruente con las reglas sobre suspensión del juicio de amparo y con los criterios sobre expropiación que ha emitido el Poder Judicial.

Ahora bien, habiendo una declaración de utilidad pública, el Estado podrá proceder a expropiar los bienes necesarios para satisfacerla. Para ello, el Presidente de la República expedirá el decreto respectivo y la medida se notificará a los interesados.

En esta fase del procedimiento expropiatorio y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 27, fracción VI, de la Constitución, el particular sólo podrá inconformarse por el monto de la indemnización o cuestionar la titularidad del bien o derecho expropiado.

Lo anterior encuentra justificación en el hecho de que los afectados en un procedimiento de expropiación han tenido ya la oportunidad de defenderse en contra de la declaratoria de utilidad pública que, acompañada de los dictámenes respectivos, constituyen el acto y documentos idóneos en contra de los cuales deben enderezar sus argumentos.

Cabe recordar que la declaración de utilidad pública es la verdadera motivación de las expropiaciones. Por tanto, una vez que la causa de utilidad ha sido plenamente justificada, revisada y confirmada por la autoridad administrativa y, en su caso, judicial, lo único que resta es que el Estado se apropie de los bienes necesarios para cumplirla y pague la indemnización correspondiente.

Por las mismas razones, se establece de manera expresa que la ejecución de la expropiación no podrá suspenderse por la interposición de algún medio de defensa, toda vez que, como se señaló, sólo se estaría cuestionando el monto de la indemnización o la titularidad del bien.¹⁰²

Considero que esta reforma a la Ley de Expropiación, no resuelve el problema respecto a la garantía de audiencia previa, que por setenta décadas no se aplicó por criterios políticos e ideológicos respaldados por nuestro máximo Tribunal en materia de expropiación, toda vez que las facultades discrecionales del Presidente de la República se refuerzan para llevar a cabo expropiaciones forzosas, con base en los supuestos que establece el artículo 1 de la Ley de mérito en relación a lo establecido en los artículos 25 y 26 de nuestra Constitución General de la República, aunque el criterio jurisprudencial número 2a./J.124/2006, respecto a que la garantía de audiencia previa rige en materia de expropiación, lo que se traduce que la autoridad administrativa debe de aplicar las formalidades esenciales del procedimiento en la expropiación, que lleve en forma de juicio.

El nuevo procedimiento expropiatorio establece dos momentos para llevar a cabo una expropiación respecto a la propiedad particular. El primero que establece la Ley de Expropiación, consiste en que la Secretaría de Estado competente emita la declaratoria de utilidad pública con base en dictámenes técnicos de conformidad

¹⁰² Ibidem. Cámara de Diputados, "Gaceta Parlamentaria", pags. 3-4

con las fracciones primera y segunda romanos del artículo segundo de la Ley en comento.

El segundo consiste en que el Ejecutivo Federal, decretará la expropiación en términos del artículo segundo, fracción séptima en relación al artículo cuarto de la Ley de Expropiación.

Sustento que esta Reforma a la Ley de Expropiación, refuerza las facultades explícitas e implícitas del Ejecutivo Federal en materia de expropiación, ya que el establecer un procedimiento independiente al decreto de expropiación, en el que se considere la garantía de audiencia previa en la Declaratoria de Utilidad de Pública, sólo se da cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento contemplado en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional.

Esta reforma de ninguna manera se traduce en dar cumplimiento a la garantía de audiencia previa en materia de expropiación a favor de los gobernados, ya que los actos privativos que lleve a cabo la autoridad no cumplen con la legalidad y certeza frente a los afectados, sino son decisiones unilaterales y discrecionales que ejerce el Ejecutivo Federal a fin de ejecutar programas y proyectos de infraestructura.

La reforma tiene como objetivo el resolver de una manera eficiente e integral el problema de la asignación de recursos presupuestales de las diversas políticas públicas, facultando al Ejecutivo Federal llevar actos expropiatorios forzosos, mediante el reconocimiento de la garantía de audiencia previa que en nada ayuda a los particulares, puesto que la determinación tiene su soporte en dictámenes técnicos, consistentes en opiniones de viabilidad y factibilidad que emite la propia autoridad federal, informes arbitrarios y discrecionales que dejan en estado de indefensión al gobernado, pues los dictámenes técnicos son base para acreditar la utilidad pública concatenado con lo establecido en los artículos 26 constitucional y 1 de la Ley de Expropiación, así como con otros ordenamientos aplicables a la

materia de expropiación de conformidad con la materia y la Secretaría de Estado que promueva la declaratoria de utilidad pública.

La reforma establece que los dictámenes técnicos tienen como finalidad acreditar la utilidad pública, sin que se precise quien o que autoridad debe de expedir los dictámenes, lo que deja en estado de indefensión al gobernado. Situación que deja a la autoridad administrativa federal la decisión discrecional de encomendar a cualquier órgano público o privado la elaboración de los mismos.

Un ejemplo de lo anterior, son los dictámenes técnicos que fueron el soporte para acreditar la supuesta utilidad pública para llevar a cabo la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México en terrenos ejidales en los Municipios de San Salvador Atenco y Texcoco, Estado de México, dictámenes que fueron elaborados por la empresa Mitre Corporation por encomienda del gobierno federal.

Los estudios realizados por la empresa Mitre Corporation en que supuestamente se acredita la viabilidad para la construcción de la nueva terminal aérea era Texcoco, que retomó el Secretario de Comunicaciones y Transportes Carlos Ruiz Sacristán, en su carácter de autoridad aeroportuaria, tomando como criterio el estudio de Mitre para llevar a cabo la selección de la nueva sede del aeropuerto con fecha 22 de octubre de 2001, el ex-presidente Vicente Fox Quesada, publicó los decretos expropiatorios por terrenos ejidales de los Municipios de San Salvador Atenco y Texcoco en el Estado de México, llevando a cabo la publicación de los decretos expropiatorios con base en los referidos estudios.

Ahora bien, esta situación que se analiza no se encuentra regulada por la Ley de Expropiación y toda vez que éste ordenamiento no contempla que Ley o Leyes deben aplicarse de manera supletoria, para los casos que no contempla la Ley materia de la presente investigación, se reitera que el gobierno federal de forma discrecional puede encomendar sin restricciones a órganos públicos o

privados elaborar los dictámenes para acreditar la causa de utilidad pública en materia de expropiación.

La reforma a la Ley de Expropiación, en particular en su artículo 2, establece que la garantía de audiencia previa prevista en el artículo 14 constitucional, establece como acto independiente la declaratoria de utilidad pública frente al decreto de expropiación, dado que en el primer momento quien solicita la declaratoria es la Secretaría de Estado que promueve el inicio del procedimiento, y en el segundo el Presidente de la República, es quien formula y firma el decreto de expropiación con base en lo dispuesto por el artículo 89, fracción I de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta reforma no cumple con los lineamientos del criterio jurisprudencial 2ª.J.124/2006, ya que esta tesis considera el acto de expropiación como un solo acto, no así como lo establece la reforma en estudio. Esta modificación al proceso de expropiación respecto a los particulares en materia federal, limita una adecuada defensa del gobernado ante actos que en un primer momento son actos de molestia (Declaratoria de Utilidad Pública), y en segundo son actos privativos (Decreto de Expropiación), que en nada justifica que con estas reformas, los recursos de los programas federales encaminados a la construcción de infraestructura puedan aplicar de manera ágil y eficientes en beneficio de la colectividad; por el contrario se justifica la discrecional toma de decisiones por el Ejecutivo Federal para llevar a cabo una expropiación forzosa.

III LA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN.

3.1.- La vaguedad de la reforma a la Ley de Expropiación 2009.

La reforma a los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 20 y 20 bis de la Ley de Expropiación, aprobada por el Senado de la República en su carácter de cámara de Origen, así como por la Cámara de Diputados en su carácter de cámara revisora, respaldó lisa y llana la reforma por la que se establece el reconocimiento de la garantía de audiencia previa y se divide en dos momentos el acto de expropiación respecto a la propiedad particular o privada.

En este apartado se analizara de manera general el contenido de la reforma, resaltando el contenido del artículo 2 de la Ley en estudio que establece la garantía de audiencia previa en materia de expropiación.

La reforma adicionó un primer párrafo y adicionó la fracción III bis al artículo 1, para quedar como sigue:

“Artículo 1o.- La presente ley es de interés público y tiene por objeto establecer las causas de utilidad pública y regular los procedimientos, modalidades y ejecución de las expropiaciones.

Se consideran causas de utilidad pública:

I. a III. ...

III Bis. La construcción de obras de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos, que requieran de bienes inmuebles y sus mejoras, derivada de concesión, de contrato o de cualquier acto jurídico celebrado en términos de las disposiciones legales aplicables.

IV. a XII. ...”

Es de explorado derecho que toda ley que emanada del Congreso de la Unión es de interés público y debe de establecer el alcance de la norma, para el caso en estudio se evidencia una deficiente técnica legislativa, toda vez que establecer en nueve artículos los procedimientos, modalidades y ejecución de las expropiaciones, la adición de la fracción III bis y la reforma al artículo 2 de la Ley de Expropiación con el único fin de eliminar obstáculos y agilizar la adquisición de terrenos para la ejecución de programas y obras de infraestructura. Es importante resaltar que esta fracción contiene en esencia las hipótesis que establece el artículo 1 de la Ley de Expropiación estipula las causas de utilidad pública. Sin embargo, se incluye con la finalidad de agilizar las acciones del Gobierno Federal para llevar a cabo de forma discrecional y arbitraria permitiendo que la causa de utilidad pública también pueda ser las derivadas de concesiones, contratos o cualquier acto jurídico con lo que se justifica la expropiación forzosa.

Otro aspecto importante del contenido de la reforma a este artículo, corresponde a “regular los procedimientos, modalidades y ejecución de expropiaciones”, si analizamos los alcances de esta adición al artículo 1, señalamos lo siguientes:

El término regular en los procedimientos de expropiaciones es aplicable a los artículos 4, 5 y 6, que es a partir del decreto de expropiación emitido por el Ejecutivo Federal, lo que de ninguna forma se traduce que se haga alusión a la declaratoria de utilidad pública, pues se parte que la reforma contempla dos fases para llevar a cabo una expropiación, que se encuentran claramente establecidas en el artículo 4, siendo estas: la expropiación, de ocupación temporal y de limitación de dominio.

La ejecución del decreto expropiatorio establecido en los artículos 7 y 8 de Ley de Expropiación, consiste en la manera en que la autoridad administrativa procederá a la ocupación del inmueble expropiado, así como en los casos de

guerra, defensa nacional, paz pública y la creación, fomento y mantenimiento de una empresa, no se otorga la garantía de audiencia previa.

El artículo 2 de la Ley de Expropiación, establece que la Secretaría de Estado competente emitirá la declaratoria de utilidad pública, en los casos en que la expropiación se encuentre en las causales establecidas en el artículo primero del mismo ordenamiento.

En dicho precepto en su fracción primera, establece que la “causa de utilidad pública se acreditará con base en los dictámenes técnicos correspondientes”, esta fracción atribuye a la Secretaría de Estado, la facultad discrecional de justificar la decisión del Ejecutivo Federal de expropiar, pues al ser los dictámenes técnicos la base para acreditar la utilidad pública, se traduce que dicho instrumento técnico tiene como finalidad establecer la viabilidad de un proyecto, dictámenes que emite la propia autoridad.

Es incuestionable que el resultado de los mismos siempre establezca la viabilidad y procedencia de cualquier proyecto u obra pública que se pretenda llevar a cabo mediante la expropiación, justificando la discrecionalidad del acto emitido por la autoridad administrativa en perjuicio del gobernado.

La reforma establece el procedimiento para un cambio y transformación con el reconocimiento del derecho de la garantía de audiencia previa con respecto a la declaratoria de utilidad pública, otorgándole seguridad jurídica al afectado de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 14 y 16 constitucional y con base en las formalidades esenciales del procedimiento.

Considero que este reconocimiento se encuentra limitado en cuanto a lo que puede hacer valer jurídicamente el gobernado al iniciarse un procedimiento expropiatorio por parte del Ejecutivo Federal, ya que esta reforma no contempla que Ley o Leyes serán de aplicación supletoria para substanciar el procedimiento administrativo de la declaratoria de utilidad pública, dado que la reforma derogó el

recurso de revocación previsto para declaratoria de expropiación, que suspendía la ocupación del bien inmueble expropiado por la autoridad. Esta reforma no considera el recurso de revocación para la declaratoria de utilidad pública, dejando en estado de indefensión al gobernado, toda vez que no cabe la posibilidad que la autoridad que solicite la declaratoria de utilidad pública revoque su propia solicitud, por ello resulta importante que el afectado cuente con recursos ordinarios para una adecuada defensa de sus derechos, antes de promover una acción constitucional como lo es el juicio de amparo.

El procedimiento que se contempla de forma concatenada con las formalidades esenciales del procedimiento, limitan al afectado para ofrecer pruebas, ya que es de explorado derecho, que necesariamente si los dictámenes técnicos son la base para acreditar la utilidad pública, lógicamente que las pruebas que deberá ofrecer el afectado en su defensa tendrán que versar necesariamente en el mismo tipo de dictámenes técnicos.

El afectado tiene como único medio de defensa, la acción constitucional, es decir la oportunidad de interponer el juicio de amparo en contra de la resolución que dicte la autoridad responsable respecto a la negativa de revocar la declaratoria de utilidad pública, lo que no garantiza que la autoridad conceda el amparo y protección de la Justicia de la Unión, toda vez que la autoridad federal analiza si existen violaciones a las garantías consagradas en los artículos 1, 14 y 16 constitucionales, lo que se traduce en estudiar las posibles violaciones a los derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Magna y de los Tratados Internacionales del que el Estado Mexicano forma por parte.

La reforma a la Ley de Expropiación del año 2009 tiene como finalidad el reconocimiento de la audiencia previa a que se refiere el párrafo segundo del artículo 14 con relación al artículo 15, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La declaratoria de causa de utilidad pública se regulará por las disposiciones contenidas en el artículo 2 de la Ley de Expropiación, pues lo que el legislador contempla en el establecimiento del ámbito y competencia temporal de los actos de autoridad en materia de expropiación, deja en estado de indefensión al afectado al eliminar el recurso de revocación contemplado en el artículo 5 de la ley en comento, con el fin de agilizar tiempo para la designación y aplicación de recursos, es de explorado derecho y en atención a los derechos fundamentales y sus garantías. Los gobernados tienen los medios de defensa que otorga ley, los cuales deberán ser agotados en función y aplicables al caso concreto, referido en el párrafo anterior, sólo tiene el afectado como medio de defensa el juicio de amparo en contra de actos de autoridad contrarios a las leyes vigentes y por evidentes violaciones procesales y constitucionales.

Considero que para hacer valer de forma efectiva por el gobernado la acción constitucional que contempla la reforma al artículo 2 de la Ley de Expropiación. El gobernado en su carácter de afectado debe de contar con todos los elementos de convicción que pueda aportar al momento de apersonarse ante la Autoridad Administrativa, ya que de forma enunciativa se puede ofrecer las pruebas que se crean pertinentes, es de explorado derecho que para controvertir una prueba es necesario ofrecer el mismo tipo de prueba, ya que si los dictámenes son la base para acreditar la utilidad pública, consecuentemente las pruebas a presentar ante la autoridad que conozca de la declaratoria de utilidad pública, tendrá que versar en el mismo sentido, pues la reforma no contempla que ley o leyes serán de aplicación supletoria para los casos no previstos por la Ley de Expropiación; lo que sin lugar a duda limita al gobernado una eficiente defensa ante la discrecionalidad y arbitrariedad de la autoridad administrativa.

Situación que indiscutiblemente repercute al momento de promover el juicio de amparo, por un lado se cumple con las formalidades esenciales del procedimiento de conformidad con lo consagrado en párrafo segundo del artículo 14 constitucional y por el otro no se traduce en un proceso que dé legalidad y

certidumbre jurídica en la resolución que se sirva a confirmar la autoridad administrativa respecto a la declaratoria de utilidad pública, pues como se ha señalado esa decisión es arbitraria y discrecional, es decir, la autoridad es juez y parte en la declaratoria de utilidad pública.

3.2.- La finalidad del reconocimiento de la garantía de audiencia previa.

Visto el contenido de la reforma a la Ley de Expropiación del año 2009, en la que el legislador incorporó en ésta el derecho a la garantía de audiencia previa reconocida en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional vigente, derecho que desde la Constitución Federal de 1857 ya se tenía por reconocido.

Del contenido del Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Expropiación, elaborado por la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura en su apartado denominado 'ANTECEDENTES', en su numeral segundo se establece que una de las finalidades de reforma a la Ley de Expropiación tiene "el objeto de eliminar obstáculos a la ejecución de programas y proyectos de infraestructura"¹⁰³, es decir, se refiere a las políticas públicas diseñadas para impulsar el desarrollo y crecimiento de México, mismas que se encuentran plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo, establecido en el artículo 26 de nuestra Constitución General, en que el Ejecutivo Federal establece qué políticas públicas deben implementarse a fin de llevar a cabo programas y proyectos de infraestructura.

Es evidente que estamos hablando de una facultad discrecional que tiene el Ejecutivo Federal, a través del Presidente de la República, que tanto el Poder Legislativo (Cámara de Diputados) y el Poder Judicial (Suprema Corte de Justicia de la Nación), otorgan al Titular de la Administración Pública Federal el mecanismo para establecer de acuerdo al interés colectivo, sobre qué propiedades son susceptibles de expropiación, decisión que indudablemente llega a ser arbitraria y

¹⁰³ Ibidem. Cámara de Diputados, "Gaceta Parlamentaria", pág. 1

discrecional atendiendo a intereses económicos y políticos de grupos específicos, por ejemplo Grupo Carso y Grupo Atlacomulco.

La reforma a la Ley de Expropiación tuvo como objetivo en esencia, resolver de una manera eficiente e integral el problema de la asignación de recursos presupuestales de las diversas políticas públicas, facultando al Ejecutivo Federal llevar actos expropiatorios forzosos, mediante el reconocimiento de la garantía de audiencia previa que en nada ayuda a los particulares.

Puesto que la determinación tiene su soporte en dictámenes técnicos consistentes en opiniones técnicas de viabilidad, factibilidad e idoneidad que para acreditar la causa de utilidad pública, reitera que el gobierno federal de forma discrecional puede encomendar sin restricciones ya sean entidades públicas o privadas para elaborar los dictámenes y confirmar la causa de utilidad pública en materia de expropiación.

Hecho que deja en estado de indefensión al afectado, pues al ser éstos la base para acreditar la utilidad pública, no se traduce en que la autoridad se conduzca en estricta observancia en la ley, toda vez que como se ha señalado que la autoridad estructura los dictámenes de forma discrecional, ya que es la propia autoridad quien los emite con el apoyo de entidades públicas o privadas, pues es sólo cuestión de cumplir con la formalidad en función al contenido de los artículos 25 y 26 que establece la rectoría del Estado respecto a la planeación y desarrollo del país, relación que se encuentra contemplada en las causales por las que procede la expropiación por causa de utilidad pública, establecidas en el artículo 1 de la Ley de Expropiación.

Con el sólo hecho de establecer políticas de desarrollo y crecimiento que contempla el Plan Nacional de Desarrollo, se reitera que su elaboración es de forma discrecional por parte del titular del Ejecutivo Federal, con el respaldo del Poder

Legislativo y Judicial en el ámbito de sus competencias y facultades que les confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.3.- Las implicaciones jurídicas de la reforma a la Ley de Expropiación del año 2009.

La reforma a la Ley de mérito en estudio en que se estableció dividir el procedimiento, por el cual la autoridad administrativa federal lleve a cabo una expropiación, a fin de respetar la garantía de audiencia previa establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, en la que por regla general en concordancia con respecto a los derechos fundamentales y en relación con el artículo 27 de la Constitución General, en materia de expropiación, debe implementarse un procedimiento dirigido a escuchar previamente al gobernado ante el acto de molestia y/o privativo por parte de la autoridad administrativa, sirve de apoyo el criterio jurisprudencial siguiente:

“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.”¹⁰⁴

El criterio jurisprudencial en cita establece los lineamientos que la autoridad federal debe observar antes de emitir el decreto expropiatorio, que indudablemente, esta jurisprudencia es aplicable al procedimiento que regía antes de la reforma a la Ley de Expropiación del año 2009, es decir, el decreto expropiatorio consistía en una sola fase que comprendía la declaratoria de utilidad pública, indemnización y expropiación y que de forma posterior al acto privativo la autoridad otorgaba la garantía de audiencia, que de la propia lectura de la jurisprudencia se advierte que antes de emitir el acto privativo de la propiedad debe otorgarse la garantía de audiencia previa, y posterior emitir el decreto expropiatorio.

Considero que la jurisprudencia 2a/J.124/2006, es parcialmente aplicable al nuevo procedimiento establecido en el artículo segundo de la Ley de Expropiación, que si bien es cierto da cumplimiento a la garantía de audiencia previa, a fin de cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, sin perder de vista que la declaratoria de utilidad pública es un acto de molestia en que se hace del conocimiento al gobernado que se ha iniciado un proceso expropiatorio.

También debe de aplicarse en términos de la jurisprudencia referida, la garantía de audiencia previa al momento de expedir el decreto de expropiación, lo que no contempla el artículo 4 de la Ley de Expropiación, que es precisamente cuando se actualiza el acto privativo de propiedad.

¹⁰⁴ Novena Época, registro: 174253, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Septiembre de 2006, Materia(s): Administrativa, Tesis: **2a./J. 124/2006**, página: 278

Esta reforma a la Ley de Expropiación otorga la discrecional de ratificar cualquier declaratoria de utilidad pública, negando la garantía de audiencia previa respecto al decreto expropiatorio como lo establece la jurisprudencia 2a/J.124/2006, limita y vulnera los derechos fundamentales de los gobernados. Lo que no se traduce que exista un verdadero procedimiento para la substanciación de la solicitud de declaratoria de utilidad pública, lo que implica que el gobernado carezca de seguridad jurídica de conformidad con el artículo 16 constitucional, ya que al momento de que el Legislador incorporó la garantía de audiencia previa, no estableció para el caso de ser omisa la ley qué ordenamiento será de aplicación supletoria.

Es importante resaltar que a partir del nuevo criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las Legislaturas Estatales iniciaron un proceso de reforma a sus Leyes de Expropiación, a fin de armonizar el contenido de las mismas con el nuevo criterio jurisprudencial para incluir la garantía audiencia previa de forma explícita.

Las reformas llevadas a cabo por las Legislaturas Estatales, contemplan conceptos como utilidad pública y expediente de expropiación, así como un procedimiento que establece la garantía de audiencia previa, recurso ordinario, el tipo de pruebas que pueden ofrecer los afectados, etc., un ejemplo de ello, se refleja en la ley de Expropiación para el Estado de Puebla que en su artículo segundo se define la utilidad pública de la forma siguiente:

“...Artículo 2

Se entiende por utilidad pública las causas que satisfacen las necesidades sociales y económicas que comprenden: la pública propiamente dicha, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; la social que satisface de manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediatamente a toda la

colectividad; y la estatal que satisface la necesidad que tiene el Estado de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política.”¹⁰⁵

Es importante resaltar la técnica legislativa como se encuentra redactado el concepto de utilidad pública, que comprende las necesidades a satisfacer por parte del Estado de Puebla, que entraña tanto lo social y lo económico, para llevar a cabo una expropiación. Dicho concepto no se contempla en la reforma en estudio, incluso ni en la exposición de motivos o considerando del dictamen mediante el cual se aprobó la reforma a la Ley de Expropiación de 2009, solo se limita que dicha reforma tiene como finalidad agilizar la asignación de recursos a obras de infraestructura que requiera llevar a cabo el Gobierno Federal, considerando la asignación presupuestal. Hay que tener en cuenta que para la asignación de recurso se tiene como eje de acción y de implementación de desarrollo y crecimiento de México las políticas públicas plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Dicho concepto debió haberse considerado en la reforma en estudio, ya que de precisar los alcances de la utilidad pública en materia de expropiación, se traduce en generar certidumbre jurídica al probable afectado. El sólo hecho de establecer un catálogo que señale bajo qué circunstancias la propiedad privada es susceptible de expropiar por causa de utilidad pública que deja en estado de indefensión a los gobernados, porque la autoridad administrativa de forma discrecional y arbitraria puede establecer sin ninguna restricción llevar a cabo una solicitud de declaratoria de utilidad pública; por lo que el hecho de realizar la solicitud no restringe, limita o priva de la propiedad privada a los gobernados en este acto de molestia.

¹⁰⁵ Gobierno del Estado de Puebla, “Ley de Expropiación para el Estado de Puebla, consultable en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96636.pdf>

Del contenido de la minuta remitida por el Senado de la República a la Cámara de Diputados, se establece que la reforma al artículo 2 de la Ley de Expropiación, tiene como finalidad la “modificación al procedimiento expropiatorio, con el fin de atender el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que en las expropiaciones debe respetarse la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución de manera previa a la emisión del decreto correspondiente”¹⁰⁶, lo que desde luego es una contradicción toda vez que en el documento de mérito se desprende que dicha reforma pretende dar cumplimiento a las políticas públicas por la “situación económica actual y la necesidad de erogar recursos públicos con rapidez para detonar el crecimiento y desarrollo económico del país”¹⁰⁷, lo que sin duda refuerza las facultades del Presidente de la República en términos de lo dispuesto por el artículo 26 Constitucional que establece a cargo del Estado la rectoría de la economía, desarrollo y crecimiento del país.

Las políticas públicas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en particular tratan de la ejecución de obras de infraestructura que encuadran en lo dispuesto por el artículo 1 de la ley de Expropiación, basta con dar cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento para justificar una expropiación forzosa en estricto respeto a los derechos fundamentales.

Considero que la reforma a la Ley de Expropiación carece de un verdadero procedimiento, es decir, cierto es que el artículo 2 de la Ley contempla la garantía de audiencia previa y las formalidades esenciales del procedimiento, lo que no señala con claridad es como la autoridad administrativa debe substanciar dicho procedimiento; debido a que la autoridad federal no tiene un manual para integrar el

¹⁰⁶ *ibidem*. Cámara de Diputados, “Gaceta Parlamentaria”, pág. 3

¹⁰⁷ *ibidem*. Cámara de Diputados, “Gaceta Parlamentaria”, pág. 2

expediente de declaratoria de utilidad pública en materia de expropiación¹⁰⁸, esta afirmación se sostiene ya que como se desprende de las diversas contestaciones a la solicitud realizada a diversas autoridades de la Administración Pública Federal a través de INFOMEX, manifestaron no contar con el documento de mérito. En particular llama la atención la respuesta que dio la Secretaría de la Función Pública en el sentido de no tener dicha información, sólo ponen a disposición del interesado el documento denominado, **“INSTRUCTIVO PARA REALIZAR TRABAJOS TÉCNICOS E INFORMATIVOS DE EXPROPIACIÓN Y EJECUCIÓN DE DECRETOS PRESIDENCIALES DE EXPROPIACIÓN DE TERRENOS EJIDALES Y/O COMUNEROS”**, publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha primero de agosto de dos mil doce.

Dicho instructivo es aplicable única y exclusivamente a las expropiaciones de terrenos ejidales y/o comuneros, no así para expropiar terrenos a particulares, ya que la naturaleza es jurídica para llevar a cabo expropiaciones de ejidos aplicable a la Ley Agraria que contempla la substanciación del procedimiento.

De la respuesta emitida por el Director General Adjunto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, señala sobre el particular lo siguiente:

“..., comunico a usted que no se cuenta con un **“Manuel para integrar el expediente de declaratoria de utilidad pública en materia de expropiación”**, en virtud de que la ley de Expropiación vigente en sus artículos 2, 3, 4, 5, 7, 10 y 20, contempla el procedimiento a seguir para la expropiación de terrenos de propiedad privada por causa

¹⁰⁸ En fecha 19 de noviembre de 2015, se realizó la solicitud al sistema INFOMEX del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, solicitud que fueron dirigidas a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, a la Secretaría de Gobernación, a la Secretaría de Función Pública y a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a fin de que se proporciona copia del **“Manuel para integrar el expediente de declaratoria de utilidad pública en materia de expropiación”**, consultar anexo.

de utilidad pública para la construcción de diversas obras de interés social”¹⁰⁹

En virtud de lo narrado en supra líneas, se corrobora que no existe un manual y/o instructivo para integrar el expediente de declaratoria de utilidad pública en materia de expropiación, teniendo la autoridad administrativa federal como único lineamiento de aplicación para llevar a cabo la declaratoria de utilidad pública establecido en los artículos 2, 3, 4, 5, 7, 10 y 20 de la Ley de Expropiación como se desprende la transcripción de mérito.

De lo expuesto es inconcuso que el nuevo procedimiento para expropiar bienes de propiedad privada, consistente en un primer momento en que la autoridad administrativa lleve a cabo la solicitud de declaratoria de utilidad pública de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 de la Ley de Expropiación, es un procedimiento seguido en forma de juicio, por contener una serie coherente de actos tendentes a la obtención de un decreto expropiatorio.

En tanto resulta trascendente precisar que la declaratoria de utilidad pública, no es en sí misma un acto administrativo que afecte los derechos sustantivos tutelados por la Constitución y de los Tratados Internacionales del que el Estado Mexicano forma parte, ya que como se ha señalado se trata de un acto de molestia que no tiene un efecto directo e inmediato de privar de la propiedad privada al gobernado, pues únicamente tiene efectos declarativos. De ahí precisamente que se haya establecido en el artículo 2 de la Ley de Expropiación “declaratoria de utilidad pública”¹¹⁰, donde se trata de iniciar un procedimiento con fines expropiatorios, en el cual se instrumenta a favor del gobernado la garantía de audiencia previa a fin de dar cumplimiento a las formalidades esenciales del

¹⁰⁹ Extracto de la respuesta a la solicitud de información número 00009003270015, suscrita por el Director General Adjunto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en fecha 14 de diciembre de 2015, misma que puede ser consultada en el anexo de la presente investigación.

¹¹⁰ Ver artículo 2° de la Ley de Expropiación

procedimiento, previstas en las fracciones II, III, IV y V del artículo 2 de la Ley de Expropiación.

La declaratoria de utilidad pública llevada a cabo por parte de la autoridad federal, tiene el carácter de actos de molestias que esencialmente no contiene una afectación o menoscabo del gobernado y muchos menos son actos que pueden ejecutarse de forma inmediata.

El acto de molestia por parte de la autoridad, generado por la Declaratoria de utilidad pública tiene su soporte en los dictámenes técnicos que como ya quedó precisado en la autoridad de forma discrecional, puede solicitar la elaboración de los estudios de viabilidad e idoneidad de la expropiación que se pretenda llevar a cabo, aunque la Ley de Expropiación es omisa en expresar su alcance y como éstos serán combatidos por el afectado, es decir, con llevan una limitante para el afectado, porque constituyen una prueba pre-constituida de la acción de la declaratoria de utilidad pública a fin de llevar a cabo actos administrativos con función jurisdiccional, lo que jurídicamente significa que la autoridad que solicita la declaratoria de utilidad pública se convierte en autoridad con la capacidad de decidir el alcance y valor probatorio, con el fin de justificar la declaratoria y consecuentemente el decreto expropiatorio.

Los dictámenes técnicos exhibidos por la autoridad administrativa, son un elemento demostrativo que en sí mismo hacen prueba plena de acuerdo a la lógica-jurídica del artículo 2 de la Ley de Expropiación y por ello si el afectado no puede oponer unas excepciones, sólo alegar lo que a su derecho corresponde exhibiendo las pruebas que considere pertinentes, tendientes a desvirtuar la procedencia, factibilidad e idoneidad de la declaratoria de utilidad pública, siendo al afectado a quien corresponde la carga de la prueba; por lo que no basta con que ofrezca las pruebas que estime pertinentes de conformidad con lo establecido en la fracción III del artículo 2 de la ley en estudio.

En consecuencia la aplicación de los principios consistentes en las formalidades esenciales del procedimiento para hacer valer la garantía de audiencia previa establecida en el precepto normativo en estudio, sirven únicamente para dar cumplimiento al derecho fundamental consagrado en el artículo 14 en relación a con los artículos 1 y 16 constitucionales, y que de ninguna forma se establece un procedimiento como tal, que para el caso de los actos de la autoridad administrativa que se lleven en forma de juicio, pues no existe en la ley de Expropiación. El apartado correspondencia de la substanciación del procedimiento, aclarando que no es lo mismo las formalidades esenciales del procedimiento, es decir que sólo se trata de hacer del conocimiento al gobernado de que el gobierno inicia un procedimiento de expropiación.

Ésta reforma a la Ley que da cumplimiento al criterio Jurisprudencial 2ª.J.124/2006, respecto a otorgar la garantía de audiencia previa antes de emitir el decreto expropiatorio, se traduce en las formalidades esenciales del procedimiento de conformidad con lo establecido en el artículo 14 constitucional no garantiza en absoluto que el proceso sea apegado a derecho, toda vez que la propia reforma no desprende qué ordenamiento jurídico será de aplicación supletoria a la Ley de Expropiación, hecho que el legislador omitió de forma consciente o deliberada, sólo se consideró un semi-procedimiento para dar cumplimiento al derecho fundamental consagrado en el artículo 14 constitucional.

La reforma a la Ley de Expropiación del año 2009 tiene como finalidad justificar cualquier expropiación en la que se otorga la garantía de audiencia previa, consistente en la notificación del inicio de un procedimiento a ofrecer y desahogar pruebas en las que se finque la defensa, celebración de audiencia y ofrecer alegatos, así como la resolución que en derecho proceda, sin establecer un procedimiento que debe regir dentro del proceso que se inicia con la declaratoria de utilidad pública, que verdaderamente atienda a la garantía de audiencia previa y las formalidades esenciales del procedimiento.

IV CONCLUSIONES

Después de haber realizado la investigación y desarrollar el presente trabajo en el que se analizaron las facultades ordinarias y discrecionales del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y la vaguedad de la reforma a la Ley de Expropiación del año 2009 respecto al reconocimiento de la garantía de audiencia previa en materia de expropiación, se concluye que:

PRIMERA.- La expropiación ha sido la institución fundamental para la aplicación de políticas públicas en el México postrevolucionario y moderno, pues nuestro país se ha construido con base en la expropiación. Ejemplo de ello es la petrolera, la nacionalización de banca y la reforma agraria, considerando que por más de 70 años la garantía de audiencia previa no era aplicable en materia de expropiación, bajo el principio político-jurídico que el derecho social estaba por encima de la garantías individuales, lo que indudablemente empieza a cambiar con las reformas de 1992.

SEGUNDA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de expropiación, faculta al Poder Ejecutivo decidir de forma discrecional qué propiedad privada es susceptible de expropiar con base en las facultades que le otorga la propia Carta Magna, y vulnera los derechos fundamentales de los gobernados con independencia de dar cumplimiento al contenido del artículo 14 constitucional, pues basta justificar el interés colectivo con base en decisiones discrecionales para llevar a cabo la implementación de políticas públicas que sólo han beneficiado por décadas a grupos económicos y políticos que influyen en la toma de decisiones.

TERCERA.- La supremacía del Ejecutivo Federal es evidente desde la génesis de nuestra vida constitucional. Ante ello, los documentos constitucionales

que han contemplado las facultades del Ejecutivo en relación a la división de poderes, alcance y conformación de las mismas, estando siempre por encima de los demás poderes (Legislativo y Judicial), así como también en los órdenes gobierno (estatal y municipal), situación que se ve reflejada en que el Poder Ejecutivo es el encargado del desarrollo y crecimiento económico de México.

CUARTA.- Las reformas constitucionales de los artículos 26, 27, 28 llevada a cabo en 1982, establecieron que el Presidente de la República estaría a cargo de la dirección y planeación económica, política y social mediante la participación de los diversos sectores privilegiados, recibiendo el Estado las demandas y propuestas, lo que se traduce que todo acto expropiatorio se encuentra justificado de origen con base al Plan Nacional de Desarrollo.

QUINTA.- El Estado continúa con el monopolio de las áreas estratégicas, como son las comunicaciones de acuerdo con las reformas constitucionales en el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado y con el reconocimiento de la garantía de audiencia previa se crean las condiciones jurídicas para llevar a cabo la expropiación forzosa, sólo basta con cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento de conformidad con el artículo segundo de la Ley de Expropiación.

Lo anterior se corrobora con el contenido del artículo 2 de la reforma Ley de Expropiación de 2009, que establece cuáles son las formalidades del procedimiento a seguir, más no establece con claridad el procedimiento que la autoridad administrativa debe aplicar, pues la propia Ley no estipula qué ordenamiento u ordenamientos deberán de aplicarse de manera supletoria ante las omisiones y lagunas jurídicas que tiene la Ley de mérito.

SEXTA.- El espíritu de la reforma a la Ley de Expropiación obedece a la necesidad de erogar recursos públicos con rapidez para la concesión y prestación

de servicios públicos en los que se requiera de bienes inmuebles, reconociendo la procedencia de la garantía de audiencia previa que debe de regir antes de emitir el decreto de expropiación de acuerdo al criterio jurisprudencial 2a./J. 124/2006, lo que sin lugar a dudas tiene como fin agilizar las expropiaciones que deja a la Autoridad Administrativa Federal decidir discrecionalmente sobre la procedencia de la causa de utilidad pública y de la expropiación en sí misma.

SÉPTIMA.- El nuevo criterio jurisprudencial 2a./J.124/2006, establece que la garantía de audiencia previa rige en materia de expropiación, en la que confirma que no existe contradicción entre los artículos 14 y 27 de nuestra Carta Magna, dejando atrás la errónea interpretación jurídica que sostuvo la Tesis 834, que atendió más a una ideología postrevolucionaria y de Estado que de derecho.

OCTAVA.- La reforma de 2009 a la Ley de Expropiación (vigente), jurídicamente faculta a la autoridad administrativa federal para solicitar la declaratoria de utilidad pública y se convierte en autoridad jurisdiccional, ya que el procedimiento administrativo que se inicia se lleva en forma de juicio, con la capacidad discrecional de decidir el alcance y valor probatorio de las pruebas ofrecidas por el gobernado afectado, así como dictar la resolución que hace prácticamente imposible que la autoridad revoque o modifique la declaratoria de utilidad pública, ya que la misma autoridad es quien resuelve por un lado, y por el otro es quien solicita la declaratoria.

NOVENA.- La garantía de audiencia previa establecida en el artículo 2 de la Ley de Expropiación en estudio, da cumplimiento al derecho fundamental consagrado en el artículo 14 en relación a los artículos 1 y 16 constitucionales, que de ninguna forma establecen un procedimiento como tal, para el caso de los actos de la autoridad administrativa que se lleven en forma de juicio, no existe en la Ley de Expropiación un apartado y/o capítulo en el cual se establezca de forma precisa

la substanciación del procedimiento respecto a la declaratoria de utilidad pública que promueva la autoridad, pues sólo se da cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento, ya que éstas son etapas que se contemplan en cualquier juicio o procedimiento administrativo que se lleva en forma de juicio, que tienen como fin hacer del conocimiento al gobernado que se ha iniciado un procedimiento en su contra y dotarlo de los medios de defensa para proteger su derecho fundamental a la propiedad.

DÉCIMA.- La reforma de la Ley de Expropiación del año 2009, vulnera los derechos fundamentales de los gobernados, ya que en cualquier momento puede verse afectados sus derechos de posesión y de propiedad, mediante esta reforma a la Ley de Expropiación, que otorga al Titular del Ejecutivo la legítima acción de la expropiación forzosa bajo la estricta observancia del marco constitucional.

DÉCIMA PRIMERA.- Las reformas constitucionales de 1982 en relación con los artículos 26, 27 y 28 constitucionales, muestran las características de las facultades discrecionales del Presidente la República a partir de la aprobación de las mismas, siendo el Ejecutivo Federal la autoridad suprema en la planeación, organización y rectoría del desarrollo económico, político y social del país, pues la expropiación era considerada como el resultado de un acto de soberanía, por tanto no es necesario conceder la audiencia previa al afectado.

DÉCIMA SEGUNDA.- La reforma de 2009 a la ley de Expropiación en su artículo segundo establece que los dictámenes técnicos tienen como finalidad acreditar la utilidad pública, sin que se precise quién o qué autoridad debe de expedir los dictámenes, lo que deja en estado de indefensión al gobernado. Situación que recae en la autoridad administrativa federal la decisión discrecional de encomendar a cualquier órgano público o privado la elaboración de los mismos.

DÉCIMA TERCERA.- La Jurisprudencia 2ª.J.124/2006, dicta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera el acto de expropiación como un solo acto, no así como lo establece la reforma en estudio. Esta modificación al proceso de expropiación respecto a los particulares en materia federal, limita una adecuada defensa del gobernado ante actos que en un primer momento son actos de molestia (Declaratoria de Utilidad Pública) y en segundo y definitivo son actos privativos (Decreto de Expropiación), que en nada justifica que con estas reformas los recursos de los programas federales encaminados a la construcción de infraestructura puedan aplicar de ágil y eficientes en beneficio de la colectividad; por el contrario se justifica la discrecional toma de decisiones por el Ejecutivo Federal para llevar a cabo una expropiación forzosa

DÉCIMA CUARTA.- La reforma de 2009 a la Ley de Expropiación derogó el recurso de revocación previsto para Decreto de Expropiación, que suspendía la ocupación del bien inmueble expropiado por la autoridad. Esta reforma no considera este medio de defensa para la declaratoria de utilidad pública, dejando en estado de indefensión al gobernado, toda vez que no cabe la posibilidad que la autoridad que solicite la declaratoria de utilidad pública revoque su propia solicitud. Por ello resulta importante que el afectado cuente con recursos ordinarios para una adecuada defensa de sus derechos, antes de promover una acción constitucional como lo es el juicio de amparo.

DÉCIMA QUINTA.- Deja como única alternativa al afectado la interposición del amparo indirecto en contra de la confirmación declaratoria de utilidad pública, en nada garantiza que la autoridad federal que conozca del juicio de amparo indirecto vaya a conceder el amparo y protección de la justicia de la unión, ya que primero estudia la violación a los derechos fundamentales y sus garantías consagradas en la Constitución General; antes de entrar el estudio de fondo en el entendido que uno

de esos derechos se encuentra contemplado en el artículo 14 constitucional, que es el derecho a la garantía de audiencia previa a fin de dar cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento.

Lo que se traduce para que la autoridad federal entre al estudio de fondo, primero debe acreditar violaciones a los artículos 1, 14 y 16 constitucionales, que sean actos de difícil reparación.

Finalmente se concluye que la reforma a la Ley de Expropiación en el año de 2009, no da certeza jurídica y mucho menos dota al gobernado que incorpora la garantía de audiencia previa a fin de dar certeza jurídica al gobernado frente a los actos de molestia o actos privativos por parte de la autoridad y en cumplimiento al nuevo criterio jurisprudencial emitido por la Suprema Corte de Justicia.

FUENTES DE CONSULTA.

Bibliográficas

Arnaiz Amigo, Aurora, *Del Estado y su Derecho (Estudios Políticos)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1987, 291pp.

Andrés Ibáñez, Perfecto, “Las garantías del imputado en el proceso penal”, *Reforma judicial. Revista mexicana de justicia*, número 6, México, julio-diciembre de 2005.

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, 1999, 915 pp.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1982

Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 4ª edición, México, Porrúa, CNDH, UNAM, 2011.

Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1978, 240 pp.

Carvajal Moreno, Gustavo, *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, Porrúa, México, 1994, 349 pp.

Espinoza Toledo, Ricardo, “Sistemas Parlamentarios, Presidenciales y Semi-presidenciales” en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política Núm. 20, IFE, México, 1999

Fix Zamudio, Héctor, “Alegatos”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª edición, México, UNAM, Porrúa, 2004, tomo I.

Fix Zamudio, Héctor, “Formalidades esenciales del procedimiento”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª edición, México, UNAM, Porrúa, 2004, tomo IV.

García Ramírez, Sergio, “El debido proceso. Concepto general y regulación en la Convención Americana de Derechos Humanos”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, número 117, México, 2006.

González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Era, México, 1979

Guillén López, Tonatiuh, "Federalismo, gobiernos locales y democracia" en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política Núm. 17, IFE, México, 1999, 63 pp.

Gutiérrez Aragón, Raquel, Esquema fundamental del Derecho Mexicano, Porrúa, México, 1978, 252 pp. Instituto de Investigaciones Jurídicas Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, México, 1994, V. I, 810 pp.

Gómez Lara, Cipriano, "El debido proceso como derecho humano", *Estudios jurídicos en homenaje a Martha Morineau*, tomo II, México, UNAM, 2006.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, México, 1989, V. II, 1602 pp.

Martínez Silva, Mario, Diccionario de Política y administración Pública, Ideas-Técnicas-Autores, Colegio de licenciados en Ciencia Política y Administración Pública A.C, México, Tomo de la N-Z, 1981

Meléndez, Florentín, *"Instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables a la administración de justicia. Estudio constitucional comparado"*, México, M. A. Porrúa, 2004.

Molina, Enríquez Andrés, Los Grandes Problemas Nacionales, México, Siglo XXI, 1978

Offe, Claus, "Las contradicciones de la democracia capitalista" en Cuadernos Políticos, Núm. 34, p. 15

Orth, John V., *Due process of law. A brief history*, Lawrence, University of Kansas Press, 2003.

Ovalle Favela, José, *Garantías constitucionales del proceso*, 2ª edición, México, Oxford University Press, 2002.

Ovalle Favela, José, "Los alegatos como formalidad esencial del procedimiento", *Cuestiones Constitucionales*, número 8, México, enero-junio de 2003.

Pratt Fairchild, Henry (Editor), Diccionario de Sociología, FCE., México, 8ª edición, 1980

Schmitter, Philippe C., “¿Continúa el siglo del corporativismo?” en Neocorporativismo, Alianza Editorial, México, Tomo I, 1992

Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1971, Porrúa, México, 1971, 991 pp.

Woldenberg, José y Luis Salazar, “Principios y valores de la democracia” en Cuadernos de Divulgación de la cultura política, IFE, México, 1993

Hemerográficos

Zuñiga alegría, José G y Juan A. Castillo Lopez, La reforma a la Ley de Expropiación” en Revista Alegatos, número n74, enero-abril 210, pags. 235-256, versión electrónica <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/67/74-11.pdf>

Proceso, número 1304, semanario, (28-octubre-2001)

Proceso, número 1327, semanario, (07-abril-2002)

Proceso, número 1330, semanario, (28-abril-2002)

Proceso, número 1338, semanario, (23-junio-2002)

Proceso, Anuario 2002, número 603, semanario, (30-diciembre-2002)

Documentos oficiales

Cámara de Diputados, “Gaceta Parlamentaria”, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, número 2748-XXIV, Año XII, 30 de junio de 2009, minuta y Dictamen con proyecto de decreto de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos del Senado de la República, de fecha 23 de abril de 2009, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Expropiación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, México, 2000, 181 pp.

Congreso Constituyentes, “Proyecto Constitucional del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista”, (6-noviembre-1916), pp. 345-360;

Congreso Constituyentes, “Diario de Debates”, (29-Enero-1917), pp. 771-779

Congreso Constituyentes, “Diario de Debates”, (29-Enero-1917), pp. 771-779

Congreso Constituyentes, “Diario de Debates”, (7-Diciembre-1982)

Congreso Constituyentes, “Diario de Debates”, (23-Diciembre-1982)

Congreso Constituyentes, “Diario de Debates”, (2-Febrero-1983)

Congreso Constituyentes, “Diario de Debates”, (10-Febrero-1992), Año I, Núm. 8, pp. 224-228

Diario Oficial de la federación, (25-octubre-1936), pp1-3

Diario Oficial de la Federación, (02-octubre-2001), primera sección, pp. 136-39

Diario oficial de la Federación, (06-agosto-2002), pp. 6-11; 14-19

Diario oficial de la Federación, (14-agosto-2002)

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente)

Ley Federal Expropiación, 25 de noviembre de 1936, reforma del 05 junio 2009.
(vigente)

Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública del Estado de Nuevo León
(vigente)

Ley de Expropiación y Demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche (vigentes)

Ley de Expropiación para el Estado de México (vigentes)

Ley de Expropiación para el Estado de Puebla (vigentes)

Ley de Expropiación del Estado de Tlaxcala (vigentes)

Ley de Expropiación para el Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el día miércoles 3 de diciembre de 2008, número 2 Sexta Sección, Tomo CDIV. (vigentes)

Ley General de Bienes Nacionales (vigentes)

Jurisprudencia

Quinta Época, Tesis 834, publicado en el Apéndice de 1917-1988.,
EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE

Novena Época, Registro: 198404, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia,
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Junio de 1997,
Página: 44, Materia(s): administrativa, Constitucional, Tesis: P./J. 65/95.
**EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN
MATERIA DE**

Época: Novena Época, Registro: 174253, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis:
Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo
XXIV, Septiembre de 2006, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 124/2006,
Página: 278 . **EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEBE
RESPETARSE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DEL DECRETO RELATIVO.**

Amparos en revisión.

Amparo en Revisión número 1132/2004, promovido por María Teresita Machado
Castillo y Coagraviadas, contra actos del Congreso de la Unión y otras Autoridades,

consistentes en la expedición y aplicación de los artículos 1, fracciones V, VII, IX y X, y 20 de la Ley de Expropiación.

Amparo en Revisión Número 1131/2004. promovido por Ingenio José María Morelos, S. A. de C. V., contra actos del Congreso de la Unión y otras Autoridades, consistentes en la expedición y aplicación de los artículos 1º, fracciones V, VII, IX, y X, y 20, de la Ley de Expropiación.

Amparo en Revisión número 1133/2004. promovido por Fomento Azucarero del Golfo, Sociedad Anónima de Capital Variable, contra actos del Congreso de la Unión y otras Autoridades, consistentes en la expedición y aplicación de los artículos 1º, fracciones V, VII, IX y X y 20 de la Ley de Expropiación.

ANEXOS

Anexo 1

CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL.

Solicitud de información 0220000021915

“2015, Año del Generalísimo José María Morelos y Pavón.”

México, D. F., a 10 de diciembre de 2015

Oficio No. 12C.327/2015

**Asunto: Solicitud de información
0220000021915**

**C. JOSÉ ANTONIO AGUILAR ARIAS.
PRESENTE.**

Me permito informar que en relación a su solicitud de información que se recibió en esta Unidad de Enlace de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, a través del “Sistema INFOMEX” del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a la que le recayó el número de folio 0220000021915; la cual fue turnada mediante el oficio 12C.298/2015, a la Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales para su atención, en términos de lo dispuesto por el artículo 13 del Reglamento Interior de la dependencia; en virtud del requerimiento de referencia, la unidad administrativa, mediante el oficio número 3.1686/2015, señaló que la información solicitada no se encuentra en los archivos de esa Consejería Adjunta.

En atención a lo manifestado por la unidad administrativa, el Comité de Transparencia de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en la Décima Cuarta Sesión Extraordinaria, de fecha cuatro de diciembre de dos mil quince, señaló que es competente para conocer y resolver sobre la inexistencia planteada, por lo que en términos de lo dispuesto en los artículos 29, fracción III, 42, 44 y 46 de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 57 y 70, fracción V de su Reglamento, confirmó la inexistencia de la información manifestada por la Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales, por lo anterior, sirva encontrar adjunto al presente copia de los oficios antes señalados, así como la resolución emitida por el Comité de Transparencia.

Así mismo, se le informa sobre su derecho a interponer por sí o a través de su representante, el recurso de revisión previsto por los artículos 49 y 50 de la LFTAIPG, ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, sito en Avenida Insurgentes Sur N° 3211, Colonia Insurgentes Cuicuilco, Delegación Coyoacán, en esta Ciudad de México, Distrito Federal, o ante la Unidad de Enlace de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

**LIC. ISRAEL REYES QUEVEDO,
TITULAR DE LA UNIDAD DE ENLACE.**



ACUSE

**LIC. MISHA LEONEL GRANADOS FERNÁNDEZ,
CONSEJERO ADJUNTO DE CONSULTA
Y ESTUDIOS CONSTITUCIONALES.
P R E S E N T E.**

Me permito informar que se recibió en esta Unidad de Enlace la solicitud de información de José Antonio Aguilar Arias, a través del Sistema INFOMEX del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a la que recayó el número de folio 0220000021915, por lo que solicito de la manera más atenta, tenga a bien girar sus apreciables instrucciones a quien corresponda a fin de que se inicie la búsqueda en los archivos de esa Consejería Adjunta a su digno cargo la información solicitada, de conformidad con las atribuciones que le confiere el Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, por lo que deberá de tomar en consideración los plazos establecidos en el artículo 70, fracciones II, III, IV y V del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para que a más tardar el día 10 de diciembre de 2015, sirva enviar a esta oficina la información solicitada, para tal efecto, adjunto sírvase encontrar copia de la solicitud referida.

Así mismo, me permito solicitar que en caso de no contar con la información solicitada en términos de lo establecido en los artículos 45 y 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y 70, fracciones III, IV y V de su Reglamento, deberá notificar directamente al Comité de Información tal situación.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

**LIC. ISRAEL REYES QUEVEDO,
TITULAR DE LA UNIDAD DE ENLACE.**

“2015, Año del Generalísimo José María Morelos y Pavón.”

México, D. F., a 19 de noviembre de 2015

Oficio No. 12C.298/2015

Asunto: Solicitud de información
0220000021915.





"2015, Año del Generalísimo José María Morelos y Pavón."

México, D. F., 19 de noviembre de 2015

Oficio No. 12C.298/2015

Número de solicitud:	Fecha de ingreso
0220000021915	19/11/2015
Nombre del solicitante:	
José Antonio Aguilar Arias.	
Modalidad Preferente de entrega de información:	
Entrega por Internet en el INFORMEX.	
Descripción clara de la solicitud de información:	
"manual para integrar el expediente de declaratoria de utilidad pública en materia de expropiación"	
Otros datos para facilitar su localización:	
Fecha límite de Respuesta:	
10 de diciembre de 2015	

Las Unidades Administrativas deberán responder:

En 5 días hábiles de la fecha de ingreso de la solicitud, si la información **no se encuentra en sus archivos, debiendo informar a los Miembros del Comité de Información de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.** Art. 46 de la LFTAIPG y Art. 70, fracción V de su Reglamento, Federal.

En 8 días hábiles de la fecha de ingreso de la solicitud, si la información **es clasificada como reservada o confidencial (total o parcial).** Art.13, 14 y 18 de la LFTAIPG y Art. 70, fracción III de su Reglamento.

En 10 días hábiles de la fecha de ingreso de la solicitud, si la información **requiera otros elementos para su localización, o se solicita que se corrijan los datos.** Art. 40 párrafo segundo de la LFTAIPG.

En 15 días hábiles de la fecha de ingreso de la solicitud, si la información **se encuentra en sus archivos.** Art.44 de la LFTAIPG y Art. 70, fracción II de su Reglamento.



"2015, Año del Generalísimo José María Morelos y Pavón"

CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL
Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales

Dirección General de Consulta y Estudios Constitucionales

Oficio No. 3.1686/2015

México, D.F., a 25 de noviembre de 2015

Lic. Ivonne Celis Morales
Presidenta del Comité de Transparencia de la
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,
Presente.

Me refiero al oficio número 12C.298/2015, mediante el cual solicita que se inicie la búsqueda en los archivos de la Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales la información relacionada con la solicitud número 0220000021915, planteada por el C. José Antonio Aguilar Arias, la cual fue formulada en los siguientes términos:

"Manual para integrar el expediente de declaratoria de utilidad pública en materia de expropiación."

Sobre el particular, con fundamento en el artículo 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 70, fracción V, de su Reglamento, le comento que la información solicitada no se encuentra en los archivos de esta Consejería Adjunta.

Sin más por el momento, lo saludo cordialmente.

El Director General

Lic. Emmanuel Jiménez Fuentes

En suplencia por ausencia del Consejero Adjunto de Consulta y Estudios Constitucionales de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, con fundamento en el artículo 25 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, suscribe el presente documento.

C.c.p. Lic. Misha Leonel Granados Fernández.- Consejero Adjunto de Consulta y Estudios Constitucionales.- Para su conocimiento.

KEB





RAZÓN: En la Ciudad de México, siendo las 13:50 horas del día cuatro de diciembre de dos mil quince, en la sala de juntas ubicada en el Edificio XII Anexo, Tercer Piso de Palacio Nacional, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, los miembros del Comité de Transparencia, resuelven respecto al expediente relativo a la solicitud de información a la que le recayó el número de folio 0220000021915, acordado en la Décima Cuarta Sesión Extraordinaria del propio Comité.

VISTOS: Para resolver si es procedente dictar una resolución en la que se confirme la inexistencia o no de la información que en su oportunidad se requirió a la Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales, relacionada con la solicitud de información con número de folio 0220000021915, toda vez que, por medio del oficio número 3.1686/2015, la unidad administrativa consultada manifestó que la información solicitada no se encuentra en los archivos de esa Consejería Adjunta, y:

RESULTANDO:

1.- Con fecha diecinueve de noviembre de dos mil quince, se recibió en la Unidad de Enlace de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, a través del "Sistema INFOMEX" del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la solicitud de información del C. José Antonio Aguilar Arias, a la que le recayó el folio número 0220000021915, mediante la cual requirió:

"manual para integrar el expediente de declaratoria de utilidad pública en materia de expropiación" (sic)

2.- La Unidad de Enlace turnó mediante el oficio 12C.298/2015, la solicitud a la Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales para su atención, en consideración a las facultades que le confiere el artículo 13 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

3.- En virtud del requerimiento de referencia, la Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales, mediante el oficio número 3.1686/2015, señaló lo siguiente:

(...)

"Sobre el particular, con fundamento en el artículo 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 70, fracción V, de su Reglamento, le comento que la información solicitada no se encuentra en los archivos de esta Consejería Adjunta."

4.- En atención a lo manifestado por la unidad administrativa citada en el resultando que precede, este Comité de Transparencia de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, acordó en la Décima Cuarta Sesión Extraordinaria, que tuvo verificativo el día cuatro de diciembre de dos mil quince, resolver sobre la confirmación de la inexistencia de la información requerida, por lo que es procedente formular los siguientes:

CONSIDERANDOS:

PRIMERO.- Este Comité de Transparencia de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, es competente para conocer y resolver sobre la confirmación de la inexistencia de la información



manifestada por la Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales, de conformidad con lo señalado en los artículos, 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), así como 70, fracción V, de su Reglamento.—

SEGUNDO.— De los resultandos señalados en párrafos anteriores, se advierte que la solicitud de información fue turnada a la unidad administrativa, que de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, cuenta con las facultades para conocer y atender la misma; que la unidad administrativa después de realizar una búsqueda de la información, señaló que no se encontró en sus archivos, por lo que se actualiza la hipótesis prevista en los artículos 46 de la LFTAIPG, y 70, fracción V, de su Reglamento.

TERCERO.— En atención a la manifestación de inexistencia por parte de la unidad administrativa, este Comité de Transparencia debe atender a lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el cual establece textualmente:

“Artículo 46. Cuando los documentos no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, ésta deberá remitir al Comité de la dependencia o entidad la solicitud de acceso y el oficio en donde lo manifieste. El Comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar, en la dependencia o entidad, el documento solicitado y resolverá en consecuencia. En caso de no encontrarlo, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y notificará al solicitante, a través de la unidad de enlace, dentro del plazo establecido en el Artículo 44.”

De lo anterior, se desprende que el Comité de Transparencia para confirmar la inexistencia manifestada por la Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales, debe analizar el caso y tomar las medidas pertinentes para la localización de la información solicitada dentro de los archivos de la dependencia. Derivado de lo anterior, los miembros del Comité, a fin de garantizar la procedencia de la inexistencia de la información declarada por la unidad administrativa, analizó las facultades establecidas en el Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, por lo anterior, no resulta necesario agotar ninguna otra medida adicional a la búsqueda realizada por la citada unidad administrativa, toda vez que de acuerdo con el ámbito de su competencia, en términos de las facultades que expresamente le confiere el artículo 13 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, es el área que podrían contar con algún tipo de información relacionada con la solicitud que nos ocupa. Por lo que, al no encontrarse la información solicitada en los archivos de la unidad administrativa consultada, resulta evidente que la misma no puede existir en ninguna otra de las unidades administrativas que integran la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Adicionalmente no se cuenta con ningún elemento que haga presumir a este Comité, la existencia de la información solicitada por el C. José Antonio Aguilar Arias, en consecuencia, resulta procedente resolver la confirmación de la inexistencia de la información.— Por lo anteriormente expuesto y fundado, este Comité de Transparencia de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, considera que es de resolverse y se: —

RESUELVE: —



PRIMERO.- Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y 70 fracción V, de su Reglamento, se confirma la inexistencia de la información a la que le recayó el número de folio 0220000021915, manifestada por la Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales, en términos de lo señalado en el considerando TERCERO de la presente resolución.

SEGUNDO.- Se instruye al Titular de la Unidad de Enlace de la dependencia para que por su conducto notifique al peticionario la presente resolución a través del Sistema INFOMEX del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, asimismo, publique la misma en el sitio de Internet de la dependencia.

TERCERO.- Se instruye al Titular de la Unidad de Enlace para que informe al peticionario sobre su derecho a interponer por sí misma o a través de su representante, el recurso de revisión previsto por los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Instituto y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, sito en Avenida Insurgentes Sur N° 3211, Colonia Insurgentes Cuicuilco, Delegación Coyoacán, en esta Ciudad de México, Distrito Federal, o ante la Unidad de Enlace de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

No habiendo más asuntos que tratar, se expide la presente resolución el día cuatro de diciembre de dos mil quince, en cumplimiento del Acuerdo Quinto tomado en la Décima Cuarta Sesión Extraordinaria por el Comité de Transparencia de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, firmando al margen y al calce sus integrantes para los efectos legales a los que hubiere lugar.

LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ DE TRANSPARENCIA:

**LIC. IVONNE CELIS MORALES,
PRESIDENTA DEL COMITÉ DE
TRANSPARENCIA DE LA CONSEJERÍA
JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL.**

**LIC. ALEJANDRO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ,
TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE
CONTROL EN LA CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL.**

**LIC. ISRAEL GAMALIEL REYES QUEVEDO,
SECRETARIO TÉCNICO DEL COMITÉ DE TRANSPARENCIA
DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL.**

Anexo 2

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Solicitud de información 0002700260815

SFP

SECRETARÍA DE
LA FUNCIÓN PÚBLICA

COMITÉ DE INFORMACIÓN

OFICIO No. CI-SFP.-2054/2015

EXPEDIENTE No. CI/1421/15

"2015, Año del Generalísimo José María Morelos y Pavón"

México, Distrito Federal, a dieciséis de diciembre de dos mil quince.

VISTO: El estado que guarda el expediente No. CI/1421/15 del Índice de este Comité de Información, correspondiente al procedimiento de acceso a la información, derivado de la solicitud presentada el 19 de noviembre de 2015, a través del INFOMEX, a la que corresponde el número de folio 0002700260815, y

RESULTANDO

I.- Que mediante la referida solicitud, se requirió la información siguiente:

Modalidad preferente de entrega de información

"Entrega por Internet en el INFOMEX" (sic).

Descripción clara de la solicitud de información

"manual para integrar el expediente de declaratoria de utilidad pública en materia de expropiación" (sic).

II.- Que la Unidad de Enlace turnó por medios electrónicos dicha solicitud a la Unidad de Asuntos Jurídicos, y al Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, unidades administrativas que consideró competentes para contar con la información, y en consecuencia localizaran la que es materia del presente procedimiento de acceso a la información.

III.- Que por comunicado electrónico de 24 de noviembre de 2015, Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales informó, que no es de su competencia atender lo requerido, que en su caso estima que es un tema que podría atender la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de conformidad con lo establecido por los artículos 93 y 94 de la Ley Agraria.

IV.- Que mediante oficio No. 315.4.-7074 de 15 de diciembre de 2015, la Unidad de Asuntos Jurídicos informó a este Comité de Información que, luego de realizar una búsqueda en sus registros y archivos, no localizó documento alguno relacionado con la información requerida, por lo que, la misma es inexistente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

No obstante lo anterior, la unidad administrativa indicó que en términos del artículo 8 y 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2, 3, fracción V, 5 y 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pone a disposición del peticionario un archivo electrónico que contiene el *Instructivo para realizar trabajos técnicos e informativos de expropiación y la ejecución de decretos presidenciales de expropiación de terrenos ejidales y/o comunales*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de agosto de 2012.

V.- Que se ha formado el expediente en que se actúa, con las constancias antes enunciadas, observando en lo conducente los procedimientos del Manual Administrativo de Aplicación General en las Materias de Transparencia y de Archivos.

VI.- Que de conformidad con lo previsto en la fracción III del artículo 7 del Reglamento del Comité de Información de la Secretaría de la Función Pública, encontrándose en sesión permanente para, entre otros, resolver los procedimientos de su competencia, es de procederse al estudio y análisis de la información aludida en los resultandos precedentes, y

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Este Comité de Información de la Secretaría de la Función Pública es competente para conocer y resolver el procedimiento de acceso a la información, de conformidad con los artículos 6o. y 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29, 30, 42 y 46, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 57 y 70, fracción V, del Reglamento de dicha Ley; así como el artículo 6, fracción II, del Reglamento del Comité de Información de la Secretaría de la Función Pública.

SFP

SECRETARÍA DE
LA FUNCIÓN PÚBLICAOFICIO No. CI-SFP-2054/2015
EXPHENITE No. CI/1421/15

SEGUNDO.- En la solicitud que nos ocupa, se requiere la información que se reproduce en el Resultado I, de este fallo.

Al respecto, la Unidad de Asuntos Jurídicos, señala la inexistencia de la información atento a lo manifestado en el Resultado IV, párrafo primero, de esta resolución, por lo que, es necesario analizar dicha circunstancia a efecto de declarar su inexistencia.

Que la Unidad de Asuntos Jurídicos tiene entre sus atribuciones las conferidas en el artículo 12, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, para formular, revisar y someter a la consideración del Secretario los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas relativas a los asuntos competencia de la Secretaría; no obstante, señala que luego de realizar una búsqueda en sus registros y archivos, no localizó documento alguno relacionado con la información requerida, por lo que, la misma es inexistente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En ese orden de ideas, atento a que la unidad administrativa hace del conocimiento de este órgano colegiado que no cuenta con la información de referencia, en tanto que no obra en sus archivos y registros, y toda vez que no está obligada a generar documento alguno para atender la solicitud de mérito, es que en razón de lo antes expuesto y considerando que no basta con que el sujeto obligado cuente con atribuciones para, en su caso, generar, obtener, adquirir, transformar o conservar por cualquier título información, o bien, para registrar o documentar el ejercicio de las facultades o la actividad del propio sujeto obligado, sino que la documentación o información solicitada como presupuesto lógico jurídico debe obrar en sus archivos, esto es debe resultar tangible y por ende existir, a efecto de que resulte posible otorgar su acceso, estando imposibilitada la autoridad administrativa jurídica y materialmente para generar documentos ad hoc o ex profeso en aras de satisfacer u obsequiar la pretensión del acceso a información, es que en el presente caso, debe declararse formalmente la inexistencia de la misma.

Al efecto, se debe tener presente el criterio 15/09, que sobre el particular estableció el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, mismo que se reproduce para su pronta referencia:

"La inexistencia es un concepto que se atribuye a la información solicitada. El artículo 46 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que cuando los documentos no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, ésta deberá remitir al Comité de Información de la dependencia o entidad la solicitud de acceso y el oficio en donde lo manifieste, a efecto de que dicho Comité analice el caso y tome las medidas pertinentes para localizar el documento solicitado y resuelva en consecuencia. Asimismo, el referido artículo dispone que en caso de que el Comité no encuentre el documento, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del mismo y notificará al solicitante, a través de la unidad de enlace, dentro del plazo establecido en el artículo 44 de la Ley. Así, la inexistencia implica necesariamente que la información no se encuentra en los archivos de la autoridad -es decir, se trata de una cuestión de hecho-, **no obstante que la dependencia o entidad cuente con facultades para poseer dicha información.** En este sentido, es de señalarse que la inexistencia es un concepto que se atribuye a la información solicitada" (sic).

[Énfasis añadido]

En tal virtud, considerando lo comunicado a este Comité de Información de la Secretaría de la Función Pública, por la Unidad de Asuntos Jurídicos, unidad administrativa que en el ámbito de sus atribuciones pudiera contar con la misma, procede confirmar la inexistencia de lo solicitado en el folio que nos ocupa, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y 70, fracción V, de su Reglamento.

TERCERO.- No obstante lo anterior, la Unidad de Asuntos Jurídicos pone a disposición del petionario un archivo electrónico que contiene el **Instructivo para realizar trabajos técnicos e informativos de expropiación y la ejecución de decretos presidenciales de expropiación de terrenos ejidales y/o comunales**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de agosto de 2012, atento a lo señalado en el Resultado IV,

SFPSECRETARÍA DE
LA FUNCIÓN PÚBLICA

COMITÉ DE INFORMACIÓN

OFICIO No. CI-SFP-2054/2015
EXPEDIENTE No. CI/1421/15

- 3 -

párrafo segundo, de este fallo, mismo que le será proporcionado por internet en el sistema INFOMEX, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2, 42, y 44, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

CUARTO.- Finalmente, se sugiere al peticionario dirija su solicitud de información a la Unidad de Enlace de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano ubicada en Av. Heroica Escuela Naval Militar No. 669, Colonia Presidentes Ejidales 2da. Sección, Delegación Coyoacán, Distrito Federal, México, C.P. 4470, a efecto de que por su conducto pueda obtener la información de su interés, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero, del artículo 40, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Por lo expuesto y fundado, es de resolver y se

RESUELVE

PRIMERO.- Se confirma la inexistencia de la información solicitada en el folio que nos ocupa, en términos de lo comunicado por la Unidad de Asuntos Jurídicos, conforme a lo señalado en el Considerando Segundo de esta determinación.

SEGUNDO.- No obstante, se pone a disposición del peticionario la información pública proporcionada por la Unidad de Asuntos Jurídicos, en la forma y términos señalados en el Considerando Tercero de este fallo.

TERCERO.- Finalmente, se sugiere al particular dirija su solicitud de información a la Unidad de Enlace de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, a efecto de que por su conducto pueda obtener la información de su interés, en la forma y términos señalados en el Considerando Cuarto de la presente resolución.

CUARTO.- El solicitante podrá interponer por sí o a través de su representante, el recurso de revisión previsto por los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en términos del artículo 80 del Reglamento de la Ley, ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, sito en Av. Insurgentes Sur No. 3211, Col. Insurgentes Cuicuilco; Delegación Coyoacán, en esta Ciudad de México, D.F., o ante la Unidad de Enlace de la Secretaría de la Función Pública.

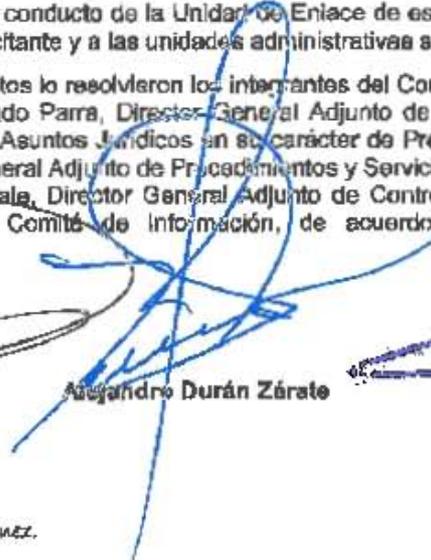
Asimismo, se hace del conocimiento del peticionario que los requisitos, la manera, el lugar, y el medio para presentar el citado medio de impugnación, están disponibles para su consulta accediendo desde la página inicial de internet del mencionado Instituto, elegir "Acceso a la Información", una vez desplegado su contenido deberá elegir "Recurso de Revisión" apartado que contiene la información relativa a éste.

QUINTO.- Notifíquese por conducto de la Unidad de Enlace de esta Secretaría de la Función Pública, para los efectos conducentes, al solicitante y a las unidades administrativas señaladas en esta resolución.

Así, por unanimidad de votos lo resolvieron los integrantes del Comité de Información de la Secretaría de la Función Pública, Javier Delgado Parra, Director General Adjunto de Apoyo Jurídico Institucional, como suplente del Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos en su carácter de Presidente del Comité de Información; Alejandro Durán Zárate, Director General Adjunto de Procedimientos y Servicios Legales y Titular de la Unidad de Enlace, y Roberto Carlos Corral Veale, Director General Adjunto de Control y Evaluación, como suplente del Contador Interno y Miembro del Comité de Información, de acuerdo con los oficios de designación correspondientes



Javier Delgado Parra



Alejandro Durán Zárate



Roberto Carlos Corral Veale

Elaboró: María Antonia Luna Martínez.



Revisó: Mariana Olvera Cruz.



Anexo 3

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

Solicitud de información 0000900327015



Oficialía Mayor

Unidad de Transparencia

“2015, Año del Generalísimo

José María Morelos y Pavón”

SOLICITUD CON FOLIO: 0000900327015

México, D.F. a 16 de diciembre de 2015

Estimado solicitante,

En atención a su solicitud de acceso a la información con número de folio 0000900327015, en la cual requiere lo siguiente:

“manual para integrar el expediente de declaratoria de utilidad pública en materia de expropiación” (sic)

Al respecto, se remite la respuesta proporcionada por la oficina de la Unidad de Asuntos Jurídicos (Anexo 1_327015).

Sin otro particular, reciba un saludo cordial.

Atentamente

UNIDAD DE TRANSPARENCIA
Teléfono 5723-9300 ext. 30 200

"2015. Año del Generalísimo José María Morelos y Pavón"

SCT

SECRETARÍA DE
COMUNICACIONES
Y TRANSPORTES



SCT

UNIDAD DE ASUNTOS
JURÍDICOS

15 DIC 2015

DIRECCIÓN GENERAL
ADJUNTA OPERATIVA

Lic. Fernando Villa Zárate
Director General Adjunto Operativo
Presente.

Unidad de Asuntos Jurídicos
Dirección General Adjunta Normativa
Dirección Jurídica Inmobiliaria y del
Derecho de Vía
Subdirección de Adquisición de Predios
1.2.302.

Ref.: 18347 018505 Int.:S/N

México, D.F., a 14 de diciembre de 2015.

Recibi Original
15-Dic-2015
19:51 hrs
[Signature]

Me refiero a su atento oficio citado al rubro, por el cual informa que por correo electrónico del 11 del actual, la Unidad de Enlace de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes alude a la respuesta a la solicitud de información 0000900327015, en la que se requiere: **"manual para integrar el expediente de declaratoria de utilidad pública en materia de expropiación"** (sic) y en la que esta área informó que no se localizó la información solicitada, por lo que se requiere se expliquen las razones por las cuales no se cuenta con el manual de interés, además se informe cuál es la normatividad aplicable al procedimiento de declaratoria de utilidad pública en materia de expropiación.

Sobre el particular, comunico a usted que no se cuenta con un **"manual para integrar el expediente de declaratoria de utilidad pública en materia de expropiación"**, en virtud de que la Ley de Expropiación vigente en sus artículos 2, 3, 4, 5, 7, 10 y 20 contempla el procedimiento a seguir para la expropiación de terrenos de propiedad privada por causa de utilidad pública para la construcción de diversas obras de interés social.

Ahora bien, la normatividad aplicable al procedimiento expedición de una declaratoria de utilidad pública se regula en el artículo 2 de la Ley de Expropiación, el cual dispone:

"Artículo 2o.- Para los casos de expropiación comprendidos en el artículo anterior, la secretaría de Estado competente emitirá la declaratoria de utilidad pública, conforme a lo siguiente:

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

II. La declaratoria de utilidad pública se publicará en el Diario Oficial de la Federación y, en su caso, en un diario de la localidad de que se trate, y se notificará personalmente a los titulares de los bienes y derechos que resultarían afectados.

En caso de ignorarse quiénes son los titulares o bien su domicilio o localización, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación de la declaratoria en el Diario Oficial de la Federación, misma que deberá realizarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la primera publicación.

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

Recibi en 15 dic 15

R

"2015, Año del Generalísimo José María Morelos y Pavón"

- 2 -

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

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

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

VII. El Ejecutivo Federal deberá decretar la expropiación a que se refiere el artículo 4o de esta Ley, dentro de los treinta días hábiles siguientes a que se haya dictado la resolución señalada en la fracción V que antecede. Transcurrido el plazo sin que se haya emitido el decreto respectivo, la declaratoria de utilidad pública quedará sin efectos. En caso de que se interponga el juicio de amparo, se interrumpirá el plazo a que se refiere esta fracción, hasta en tanto se dicte resolución en el mismo.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
El Director General Adjunto


Lic. Adolfo Fernández Ruiz

c.c.p. Lic. Fernando Bueno Montalvo.- Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos.- Presente.

RNC/paa.