



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

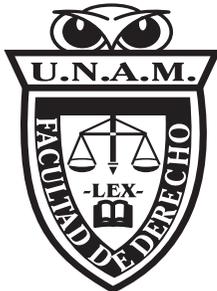
**“LA INSEGURIDAD JURÍDICA DE LOS PARTICULARES
A LA LUZ DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A:

IRMA SUSANA HITA AGUILAR



DIRECTOR DE TESIS:
LIC. EDUARDO GALINDO BECERRA.

CIUDAD UNIVERSITARIA , CD. MX.

MARZO 2019



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria CDMX., a 6 de Febrero de 2019

**LIC. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E**

El pasante de esta Facultad, **HITA AGUILAR IRMA SUSANA** con número de cuenta **79138589** ha elaborado la tesis denominada **“LA INSEGURIDAD JURÍDICA DE LOS PARTICULARES A LA LUZ DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN”** bajo la dirección del **LIC. EDUARDO GALINDO BECERRA**, la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso, para ser sometido a examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes y dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

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

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

**DRA. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ
DIRECTORA DEL SEMINARIO
TURNO VESPERTINO**



C.c.p.- Dr. Raúl Juan Contreras Bustamante -Director de la Facultad de Derecho UNAM. C.c.p.- Dr. Víctor Manuel Garay Garzón-Secretario General.-oficina de Exámenes Profesionales.-
C.c.p.- Alumna. HITA AGUILAR IRMA SUSANA

UNAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MÉXICO
1910 - 2010

Salus populi suprema lex
Cicerón

“La seguridad de la gente es la Ley
Suprema”

ÍNDICE

“LA INSEGURIDAD JURÍDICA DE LOS PARTICULARES A LA LUZ DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN”

INTRODUCCIÓN.....	III
I. LA SEGURIDAD JURÍDICA	
1.1 Concepto de seguridad jurídica.....	1
1.2 Concepto de Garantía.....	8
1.3 Objeto de las Garantías Constitucionales.....	31
1.4 Garantía Constitucional de Seguridad Jurídica.....	32
1.5 Objeto de la Garantía de Seguridad Jurídica.....	45
1.6 Artículos Constitucionales en donde se contempla la Garantía de Seguridad Jurídica....	46
II. LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO	
2.1 Concepto de expropiación.....	49
2.2 Naturaleza de la expropiación.....	50
2.3 Conceptos y elementos esenciales que integran la expropiación.....	53
2.4 Razón de la expropiación.....	74
2.5 Evolución de la expropiación en México.....	75
2.6 Recursos legales contra la expropiación.....	82
III. ANÁLISIS DEL PROCESO DE EXPROPIACIÓN CONTEMPLADO EN LA LEY DE EXPROPIACIÓN VIGENTE	
3.1 Declaratoria de utilidad pública.....	89
a) Plazos.....	89
3.2 Decreto de expropiación.....	93
a) Publicación.....	95
b) Notificación.....	96
c) Impugnación de la indemnización.....	97
d) Ocupación de los bienes expropiados.....	102

3.3	Solicitud de expropiación remanente.....	110
3.4	Pago de la indemnización.....	112
3.5	Derecho de reversión.....	118

IV. ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO

4.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	126
4.2	Ley de Expropiación vigente.....	128
4.3	Otros Ordenamientos Legales que contemplan la figura de la expropiación.....	129

CONCLUSIONES Y PROPUESTA

APÉNDICE

GLOSARIO

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Si bien es cierto que el presente trabajo de tesis va encaminado a exponer la necesidad de reformar de manera profunda la Ley de Expropiación vigente aplicable en materia Federal, así como en materia local para la ahora Ciudad de México, también lo es que para llegar a esa conclusión es preciso establecer previamente los motivos y fundamentos que sustentan la importancia de tal propuesta, misma que tiene como base primordial el exacto cumplimiento de las Garantías Constitucionales y en especial las Garantías de Seguridad Jurídica.

Es por ello que el recorrido que el lector de este trabajo realizará, generará en él, el interés y entendimiento claro del por qué y el cómo se van desarrollando cada uno de los puntos que integran el cuerpo de esta tesis, que destaca la existencia de la inseguridad jurídica de los particulares frente a la Ley de Expropiación, circunstancias que no pueden ser analizadas sin que antes se exponga como elemento primigenio que la seguridad en primera instancia es considerada tanto por la Psicología Humanista como por la Antropología Social, como una de las necesidades más básicas del ser humano, partiendo del hecho del significado mismo de la palabra de la que se deriva que el ser humano necesita sentirse y saberse protegido, tener la certeza de no ser dañado en su entorno personal, familiar y/o patrimonial.

No obstante que la seguridad es una necesidad básica, el ser humano al formar parte ya de una sociedad en la que existe una estructura que ha venido evolucionando de acuerdo a la dinámica en que se desenvuelven las situaciones políticas, sociales y económicas, entre otras, surge el requerimiento de que esa necesidad o necesidades sean reconocidas como derechos en dicha organización y, por ende, sean implementadas las prerrogativas supremas y el conjunto de las normas secundarias que regulen el funcionamiento armónico de esa sociedad, que garanticen la protección y cumplimiento de esos derechos individuales y colectivos, siendo ésto una exigencia a nivel mundial en donde el Estado de derecho surge por oposición al Estado absolutista, donde el rey se encontraba por encima de todos los habitantes de los cuales no todos eran reconocidos como ciudadanos y podía ordenar y mandar sin ningún otro poder que le hiciera contrapeso, hasta que la misma evolución y el descontento general por la disparidad en la distribución de la riqueza y las injusticias trajo como consecuencia el surgimiento y establecimiento de un estado de Derecho en donde existen instituciones y entidades públicas y privadas, así como documentos que contienen precisamente el reconocimiento de los derechos fundamentales de los integrantes de una sociedad, como es el caso de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano emitida en Francia y que sirve como referencia y antecedente para otros países que dictan sus leyes supremas con el nombre de Constitución Política en la que se establecen las llamadas ahora Garantías Constitucionales, para asegurar el cumplimiento de las normas y la protección a los derechos fundamentales tanto individuales como colectivos de los individuos que conforman la sociedad, aboliendo condiciones irracionales como la esclavitud, entre otras circunstancias de desigualdad, reconociéndolos a todos como ciudadanos.

Transformaciones que en el caso de nuestro país, después de varias luchas tanto armadas como intelectuales, tiene como consecuencia el establecimiento de las Garantías Constitucionales de Igualdad, Libertad, Propiedad y Seguridad Jurídica, contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las que tienen por objeto evitar los privilegios injustificados, ubicando

a todos en la misma situación frente a la Ley, salvo los casos de excepción que ésta disponga; reconocer la capacidad del individuo para decidir por sí mismo sobre las acciones de su vida, así como sus objetivos y sus metas a alcanzar dentro de la sociedad de la que forma parte, respetando la esfera jurídica en que se encuentre, sin vulnerar los derechos de otras personas; libertades específicas que las Instituciones y Entidades del Estado deben respetar, salvo que el actuar del individuo cause agravios a terceros, siendo entonces totalmente válido la imposición de las sanciones correspondientes. Así mismo, se reconoce el derecho que tienen los ciudadanos a la propiedad que implica tener dominio sobre una cosa o bien determinados, así como al uso y disfrute de los mismos, obtener frutos de ellos, pedir la devolución en caso de que la posesión la tenga un tercero e incluso transmitir la misma propiedad a través de las formas legales para ello establecidas, derechos todos sobre los que los ciudadanos tengan la certeza de que no van a ser vulnerados en forma arbitraria y en caso de que sean transgredidos, se efectúe con estricto apego a los procedimientos y requisitos establecidos normativamente para que el Estado y sus autoridades estén obligados a cumplir para que sus actos sean emitidos con validez legal.

Como se puede observar, una de las Garantías consagradas en nuestra Constitución Federal, es la de propiedad, la cual está contenida en el artículo 27 de dicha norma suprema, en el que entre otras cosas, se establece que “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”, sin embargo, también se instituye que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y que el propietario puede ser desposeído de la misma en forma legal a través de la expropiación, la cual sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

En este sentido, al exponerse ya la existencia de la figura de la expropiación y la promulgación de un cuerpo normativo que pretende regular la forma y términos en que debe llevarse a cabo tal acción, se consideró la conveniencia de efectuar un análisis sumamente detallado de la llamada Ley de Expropiación, la cual está integrada sólo por 21 artículos, lo que podría suponer que es sencilla, de fácil entendimiento y aplicación, sin embargo, es precisamente del estudio minucioso que se llevó a cabo, que se obtienen interesantes observaciones tanto desde el punto de vista formal como de fondo, las cuales se establecen en cada uno de los capítulos que integran este trabajo de tesis, lo que produce que una constante que se podrá apreciar en esta última, es la de desentrañar en primer instancia, el significado mismo de diversas acepciones que no se encuentran definidas en la citada ley, la cual fue creada para que el Estado a través de sus Dependencias y Entidades pueda literalmente y en forma unilateral determinar en uso de su facultad de imperio, desposeer de su propiedad a una persona física o moral, con la justificación de la existencia de una causa de utilidad pública y pagando por ello una indemnización.

En tal virtud, se establece el concepto mismo de la palabra expropiación, cuál es su naturaleza jurídica, cuáles son los elementos esenciales que conforman el llamado proceso expropiatorio, la razón de su existencia, cuál ha sido su evolución y qué recursos legales tiene el particular afectado para defender sus derechos de propiedad. Todo esto obedece al hecho que del análisis efectuado a la referida ley, nos hemos encontrado con diversas lagunas, inconsistencias, contradicciones e imprecisiones, ya que si bien es cierto son señaladas determinadas acciones para que se materialice la expropiación, también lo es que no se definen con claridad todos los plazos en que la autoridad competente debe efectuar determinadas gestiones, y más aún ni siquiera se contempla la

obligatoriedad para que las realice en determinado tiempo o qué requerimientos deben cumplirse para que se considere que el acto de autoridad se encuentre apegado a derecho, como lo es por ejemplo qué requisitos deben cubrirse para elaborar la declaratoria de utilidad pública, cuánto tiempo tiene para hacerlo, cuál es el plazo que tiene la autoridad para que una vez determinada dicha declaratoria, se publique en el Diario Oficial de la Federación, circunstancias que al no estar definidas ni establecidas en la multicitada ley, pueden provocar un estado de incertidumbre jurídica al particular que se vea afectado por un decreto expropiatorio emitido, sin saber si las acciones del Estado son o no las adecuadas.

Así como se van exponiendo en cada uno de los capítulos de esta tesis, las observaciones y señalamientos de la falta de precisión de la Ley de Expropiación, también se mostrará el resultado al análisis de otros ordenamientos legales que contemplan la figura de la expropiación y llevándose a cabo el estudio comparativo con otras Leyes de Expropiación de diversos Estados de la República Mexicana, para apreciar su conformación de fondo y de forma.

Del análisis efectuado, así como de la investigación plasmada en el cuerpo de este trabajo de tesis, da como resultado que al no existir un procedimiento expropiatorio bien definido, se provoca que no se cumpla cabalmente con las Garantías Constitucionales de Seguridad Jurídica, que son las que exigen que el Estado debe ser una institución que tutele el cumplimiento del bien común y de esta manera garantizar el ejercicio pleno de la aplicación del Derecho sin actuar de manera arbitraria, con omisiones o crear circunstancias de desventaja legal en contra de las personas físicas o morales a quienes se pretenda expropiar sus bienes muebles o inmuebles, ya que si bien es cierto la Ley de Expropiación fue emitida por el Congreso de la Unión en pleno uso de sus facultades legislativas, también lo es que no necesariamente cuenta con una adecuada estructura, ni es garantía de que contenga todos los procesos y procedimientos precisos y claros que le den al gobernado, la certeza jurídica de que sus derechos en caso de ser afectados, no se hará de una manera ventajosa y arbitraria, sino que los actos de autoridad estén debidamente fundados y motivados.

Por todo lo anterior, es que las conclusiones de hecho y de derecho obtenidas en esta investigación, respaldan la propuesta planteada para reestructurar de fondo y de forma la Ley de Expropiación vigente.

AGRADECIMIENTOS

Al Gran Arquitecto del Universo • • ya que gracias a que he sido creada en este plano es que se ha podido materializar mi desarrollo a lo largo de esta existencia, la cual no tendría propósito si no formara yo parte de ese plan divino, de la más grandiosa de las sinfonías, para tener las experiencias que me permiten aprender en forma armónica y evolucionar como ser humano y si así se dispusiere, transmitir en algún tiempo y espacio determinados, mis conocimientos y enseñanzas.

A quien aceptó con amor incondicional ser el receptáculo para que yo tuviera la oportunidad de nacer, a mi gran *Mater Admirabilis* Doña TERESA AGUILAR MACHUCA, dama delgada, de mirada amable, testigo y parte de la historia al mismo tiempo, Mujer, Madre, Guerrera, incansable compañera, Ancestro de nuevas y venideras generaciones, administradora inteligente, de manos sanadoras del cuerpo y del alma, que plasmó en mi sangre el código grandioso que me hace suya por siempre; bendecida con uno de los dones más grandes de Dios, el dar, el saber compartir; señora de conocimientos amplios y maravillosos, adquiridos en la mejor de las escuelas: la vida, a lo largo de una existencia llena de experiencias, que la hacen Tierra Fuerte, Tierra Fértil, Tierra Buena.

IN MEMORIAM. • • A mi *Pater Familias* Don ÁNGEL JUAN HITA ARELLANO, hombre robusto, de carácter fuerte, muy trabajador, de inteligencia preclara, quien llevándome de la mano a mis 5 años de edad, en aquel año de 1968 llegamos a la esquina de las calles de Donceles e Ignacio Allende, en el Centro de esta Ciudad de México, en la que se observa en esa convergencia un edificio que a mis ojos de infante les pareció majestuoso, y ante mis cuestionamientos acerca de este lugar, obtuve como explicación de su parte, que se trataba de la llamada Cámara de Diputados en la que se elaboraban las leyes que regían a nuestra sociedad, además de decirme con palabras sencillas para mi entendimiento infantil, qué eran las leyes, que las personas que podían estudiarlas y aplicarlas necesitaban estudiar “algo que se llamaba Derecho”, hechos que a pesar de mi corta edad entendí como si formaran parte de mi esencia y fue cuando entonces, con plena certeza de mi parte surgió en mí la decisión firme de ser Abogada. Sé que desde el lugar en el que se encuentre esa energía, esa alma que en esta encarnación fue mi Padre seguirá estando orgulloso de mí, de la honestidad y disciplina con las que siempre me conducido como profesionista y que ahora, a pesar de las circunstancias físicas que enfrente, por fin he cerrado el círculo que fue abierto hace muchos años.

Dedico este trabajo a mis amados hermanos, también profesionistas Doctor Ángel Guido, Licenciada María Teresa, Licenciado y Biólogo Juan Carlos, Ingeniero Jorge Enrique, Ingeniero Juan José e Ingeniero Guillermo Ricardo, todos de apellidos Hita Aguilar, quienes también son herederos y ejemplo de bondad, responsabilidad, disciplina, perseverancia e inteligencia.

Vaya mi dedicatoria también para cada una de mis cuñadas Alejandra, Claudia, Lina María y Deanna, mujeres admirables, fuertes, inteligentes; así como a cada uno de mis sobrinos, Anthony, Katherine, Guillian, Sinclair, Alejandra Leonora, Rodrigo, Daniela, Luis Enrique, José Pablo y Mariana, para que sepan que cuando uno se propone algo, no importa los imponderables que se

presenten en nuestras vidas, puede uno no nada más perseguir sus sueños, sino alcanzarlos y materializarlos, lograr lo que uno se proponga, siempre respetándose a sí mismo y a los demás.

Mi formación académica ha sido fuertemente marcada por todos y cada uno de los profesores que han formado parte de mi desarrollo en ese ámbito, gracias a los cuales he podido llegar a este punto en donde me encuentro, de quienes desde los inicios de mi vida recibí enseñanzas, recordándolos con gran cariño y respeto, desde aquella mujer novicia en la escuela de monjas “Nicolás Bravo”, hasta las maestras y maestros de la Escuela Primaria “5 de mayo”; mis queridos profesores de la Escuela Secundaria número 112 “General Ignacio Zaragoza”, que curiosamente estaba ubicada en los terrenos de los que ahora forma parte la actual Cámara de Diputados; así como de mis profesores del Colegio de Ciencias y Humanidades plantel Oriente, hasta llegar a mis queridos maestros de mi muy amada Facultad de Derecho de esta gran Universidad Nacional Autónoma de México, de la que soy orgullosamente parte, puma de corazón.

Profesores todos, que me sirvieron como ejemplo, de los que aprendí con bondad, con disciplina y perseverancia, estrictez por parte de algunos de ellos, pero siempre transmitiendo sus conocimientos creando en mí el sentimiento de querer aprender cada día más, de expandir mi mente, de sentirme orgullosa de mí misma de que cada una de las calificaciones que obtuve fue porque lo conseguí por mi propio esfuerzo y lo que ahora me permite manifestar con plena confianza y verdad, que nunca supe lo que era “sacar un acordeón”, procurando siempre conducirme con rectitud como alumna lo cual puede ser corroborado por mis propios profesores y por mis compañeros de clase, algunos de los cuales tengo la fortuna de seguir en contacto con ellos.

Mi agradecimiento especial a mi querido Director de Tesis, Licenciado Eduardo Galindo Becerra, quien además de haber sido mi maestro en la cátedra de Derecho Administrativo II, aceptó asesorarme y guiarme en el desarrollo de este trabajo, mi gratitud hacia él por todas sus enseñanzas que he recibido, por su paciencia y comprensión durante la integración de este proyecto, que después de tanto tiempo y gracias a su apoyo por fin pudo materializarse, logrando cumplir con esto llegar a una meta que parecía inalcanzable para mí. Mi admiración, respeto profundo y mi gratitud por siempre hacia usted.

Gracias a la Doctora Sonia Venegas Álvarez, Directora del Seminario de Derecho Administrativo, turno vespertino de esta H. Facultad de Derecho, por haber aceptado recibirme personalmente para oír mi interés y argumentos para llevar a cabo el desarrollo del tema sobre la Ley de Expropiación vigente, por haber aprobado el capitulo propuesto, por haberme transmitido sus valiosos consejos y sugerencias, por su comprensión, su paciencia y su trato siempre amable hacia mi persona.

A mi maestro y ahora amigo Licenciado Daniel Ojesto Martínez Porcayo, quien me permitió experimentar como Profesora Adjunta de su cátedra de Derecho Fiscal, la gran fortuna del poder transmitir a otros los conocimientos jurídicos que hasta entonces había yo albergado, siendo ésta una de las mejores experiencias que he tenido y que me permitió saber y sentir que la docencia es maravillosa, surgiendo en mí la firme convicción de que algún día sería profesora en esta Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, meta que sin embargo no se ha podido llevar a cabo de mi parte por extraños azares del destino, pero que siempre guardaré en mi memoria como uno de los grandes acontecimientos de mi vida.

Mi agradecimiento manifiesto hacia quienes como jefes y compañeros de trabajo me enseñaron a desempeñar mis funciones siempre procurando la mejor calidad, limpieza, disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, eficacia y eficiencia, de quienes aprendí y obtuve grandes conocimientos en materia jurídica, lo que ha hecho que pueda afirmar hoy que he tenido un maravilloso desarrollo profesional y retribuir esta bendición transmitiendo mis conocimientos a todo aquel que se acerque a mí en busca de ayuda.

Manifiesto también mi cariño y gratitud hacia mi gran amiga la Licenciada Rosario Medina Vences, mujer inteligente, profesionista dedicada, responsable y trabajadora, a la que admiro y respeto, siendo ella una de las piezas importantes para que yo pudiera tomar la decisión de elaborar mi Tesis de Grado y titularme como Licenciada en Derecho.

Finalmente, pero no menos importante un especial agradecimiento a mi gran amiga, socia y hermana .'. Licenciada María de la Luz González Hernández, ejemplo de un ser humano con gran capacidad de dar, de admirable bondad, tenacidad, fortaleza, paciencia, tolerancia, comprensión, entre otras muchas virtudes que la caracterizan; compañera de clases en mi recorrido académico por la Facultad de Derecho, así como por compartir actualmente nuestro desarrollo como profesionistas, como abogadas litigantes siempre dispuestas a seguir aprendiendo y dar lo mejor de nosotras para ayudar a quien solicite nuestros servicios jurídicos; persona sin la cual no hubiera sido posible desarrollar mi tesis de grado y llegar a su conclusión, ayudándome a realizar el trabajo de mecanografía, de llevarme a las bibliotecas para conseguir el material correspondiente, ayudarme a maniobrar los libros y enciclopedias, trasladarme a las citas programadas con mi asesor de tesis para que éste efectuara la revisión de cada uno de los capítulos que se iban efectuando, además de ser uno de los principales apoyos incondicionales en esta etapa de mi vida. Mi gratitud, admiración y cariño para siempre hacia ti.

Todo esto me lleva a externar con seguridad, con profunda emoción que soy una bendecida de la vida, ya que independientemente de las vicisitudes que he tenido que afrontar y que me han dejado una gran enseñanza, también me han permitido saber y afirmar con plena conciencia, gratitud y convicción, que tengo un cofre de oro en el que se han acumulado día a día las riquezas y abundancia traducidas en enseñanzas y en personas maravillosas que han dejado y siguen dejando en mí, un profundo sentimiento de agradecimiento por su presencia en mi vida.

Simplemente...¡Gracias a todos!

I. LA SEGURIDAD JURÍDICA

1.1 Concepto de seguridad jurídica

Se considera relevante para el debido entendimiento del concepto de “seguridad jurídica”, que se establezca como primer paso el significado de ambas palabras que forman parte del lenguaje humano precisamente formado por las construcciones lingüísticas que le dan el sentido semántico a las palabras, es decir, es necesario establecer la raíz misma que porta el significado original.

En este orden de ideas, tenemos que la palabra Seguridad¹ viene del latín *securitas-atis* (s. XVI al XX) calidad de seguro, de *securus*, de la raíz *-se-* (prefijo arcaico y latino que significa separar, como en separar, sea electo, secreto, etc.), y *curus*, cuidado (como en cura y curador), y el sufijo *-tas-* (*-dad-* = cualidad). *Curus* es el participio del verbo *curare* (cuidar, preocupar). Fr.² Que se aplica a un ramo de la administración pública cuyo fin es el de velar por la seguridad de los ciudadanos.- Se aplica también a ciertos mecanismos que aseguran algún buen funcionamiento.

Asimismo, la palabra Seguro³ (*l. securus*) adj. S. XIII al XX. Significa libre y exento de todo peligro, daño o riesgo.

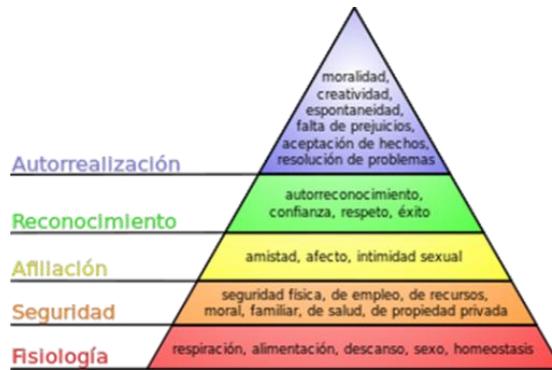
En este contexto y partiendo de la base del significado de la palabra Seguridad, se considera pertinente establecer que dicha figura es señalada por algunos autores como parte de las necesidades del ser humano, como es el caso de Abraham Maslow (Brooklyn, Nueva York, 1 de abril de 1908-8 de junio de 1970 Palo Alto, California), psicólogo estadounidense conocido como uno de los fundadores y principales exponentes de la psicología humanista, el cual sostuvo, entre otras cosas, que la satisfacción de las necesidades más básicas o subordinadas en el ser humano, da lugar a la generación sucesiva de necesidades más altas o superordinadas, lo cual expuso en su teoría más conocida como la pirámide de las necesidades, siendo ésta un modelo que plantea la jerarquía de las necesidades humanas.

Según la pirámide de Maslow, la seguridad en el ser humano ocupa el segundo nivel dentro de las necesidades básicas. Teoría que aunque es discutida por otros autores, y sin restar importancia a los demás peldaños, se considera que es importante para observar precisamente que en el segundo de los niveles dicho autor establece como necesidades primordiales la seguridad física, de empleos, de recursos, moral, familiar, de salud y de propiedad privada.

¹, Enciclopedia del Idioma Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española (siglos XII al XX) Etimológico, Tecnológico, Regional e Hispanoamericano, Tomo II Letras D-M, Editorial Aguilar México, Tomo III, Pág. 3733.

² Fr. Frs. Abreviatura de frase, frases.

³ Ídem (2)



Otro de los exponentes que se considera relevante mencionar en este trabajo, es el antropólogo Bronisław Malinowski, cuya influencia fue determinante en la antropología social británica; autor que desarrolló como tesis central que la cultura existe para satisfacer las necesidades biológicas, psicológicas y sociales del individuo, siendo en estos rubros en los que en forma jerárquica también él dividió las necesidades en tres categorías, afirmando que la satisfacción de las necesidades primarias produce las necesidades secundarias y terciarias:

- necesidades básicas (psicobiológicas)
- necesidades instrumentales (culturales)
- necesidades simbólicas o integradoras (culturales).

Asimismo, Malinowski señaló que la seguridad es una de las necesidades básicas a satisfacer por el ser humano y con ello, nuevas necesidades aparecen y nuevos imperativos o determinantes son impuestos a la conducta humana a través de instituciones que son creadas para tal efecto, estableciendo mecanismos y formas organizadas para llevar a cabo actividades colectivas surgiendo entonces la denominada organización social.

En la teoría científica de la cultura desarrollada por Malinowski, se expresa que las necesidades del ser humano son básicas, derivadas e integrativas; traduciéndose las primeras como necesidades de naturaleza animal del hombre como lo es el metabolismo, la reproducción, el bienestar corporal, la seguridad, entre otras; las segundas corresponden a su naturaleza cultural como lo es el abastecimiento, parentesco, abrigo, protección, higiene, ejercicio, entre otras, y las últimas de las mencionadas se refieren a aquéllas necesidades que permiten la transmisión de principios simbólicamente estructurados como la tradición, los valores, la religión, el lenguaje y el conocimiento⁴.

Así también, uno de los aportes importantes de este autor es en el sentido de no perder de vista que de la gama de necesidades que existen para los individuos de una comunidad hay que diferenciar entre los intereses individuales y el orden social o colectivo.

⁴ Malinowski, Bronislaw. "The Group and the Individual in Functional Analysis". American Journal of Sociology, Versión en castellano en Bohannon, Paul y Mark Glazer, 2010. Antropología. Lecturas, editorial McGraw Hill, Madrid, páginas 284-303.

En este orden de ideas, si bien es cierto que los autores que hemos mencionado efectúan la clasificación o jerarquización de las necesidades del ser humano, también lo es que las mismas no pueden analizarse o comprenderse su materialización en forma aislada, como lo son para el caso que nos ocupa en este trabajo de tesis, las llamadas necesidades de seguridad, protección y derecho a la propiedad privada.

Ahora bien, el individuo al formar parte de una comunidad, de una organización social, se crean las instituciones y mecanismos a través de los cuales se va a desenvolver y desarrollar la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas, es decir, que en la estructura social se van creando reglas con las que se determina el cómo, cuándo y en dónde dichas instituciones pueden llevar a cabo sus facultades y atribuciones; instituciones que son operadas por personas individuales que participan al mismo tiempo de la vida social también.

En este sentido, al formarse toda una red compleja, pero organizada de la manera en que se debe desarrollar algo, surgen a la par, evolucionan, se modifican, desaparecen o dejan de tener vigencia las reglas que conforman el desarrollo social; reglas que se plasman en el conjunto de normas, leyes, reglamentos y demás disposiciones que van regulando precisamente el actuar diario del individuo en forma personal o dentro de la misma colectividad o red social.

De ahí que existan normas de carácter social, que son dictadas a partir de una serie de costumbres, tradiciones y modas que prevalecen en una colectividad en particular y frente a la cual los sujetos deben responder con su cumplimiento. Como ejemplo de ello tenemos las normas religiosas que derivan de una ideología o sistema de creencias de que las mismas devienen de Dios o de una divinidad, según la cultura de que se trate, lo cual se constituye como dogma ya que se tienen por ciertas sin ponerse en duda, no están sujetas a discusión o cuestionamiento, cuya verdad resulta inobjetable, sea demostrable o no, sea comprensible o no, normas religiosas que dependiendo el tiempo y lugar en que existan, pueden tener ante su incumplimiento un castigo terrenal o no terrenal; las siguientes, conocidas como normas morales que a diferencia de las anteriores, no son dictadas por nadie más que por el propio individuo y son destinadas a sí mismo, respondiendo a la conciencia personal y las que en caso de no ser obedecidas, el castigo es el remordimiento del mismo individuo, siendo clasificadas éstas en unilaterales tal y como lo señala el maestro Eduardo García Máynez, refiriendo que dicha *“unilateralidad de las reglas éticas se hace consistir en que frente al sujeto a quien obligan no hay otra persona autorizada para exigir de aquél el cumplimiento de sus deberes”*⁵; y por otra parte tenemos las normas jurídicas contenidas en las denominadas constitución política, leyes, decretos, reglamentos y que son formuladas como en el caso de nuestro país, por el poder legislativo, excepcionalmente por el poder ejecutivo y son dirigidas para todos los individuos pertenecientes al país emisor, o bien, de observancia obligatoria para quienes se encuentren dentro el territorio nacional; así como estatutos orgánicos, reglamentos internos, entre otros, normas de carácter reglamentario aplicadas para el funcionamiento de las instituciones de carácter público o privado, todas ellas con la característica de ser bilaterales, mismas que por palabras del propio maestro García Máynez, *“además de imponer obligaciones conceden derechos”*, es decir, *“frente al sujeto jurídicamente obligado encontramos siempre a otra persona facultada por la misma norma*

⁵ García Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 53ª Edición, Editorial Porrúa, México 2002, Página 41.

para reclamarle la obediencia de lo prescrito”⁶, incluso “*en contra de la voluntad del propio individuo*”. En este caso, todas las anteriores tienen el carácter de coercitivas entre otras características, toda vez que el o los individuos deben responder en caso de su incumplimiento ante una autoridad que esté facultada para la aplicación de dicha norma y para imponer “el castigo” que la misma norma determine; normas que pueden ser como ya se dijo antes, de carácter temporal porque se pueden modificar, derogar, abrogar y ser reemplazadas por otras, sin perder de vista que el espíritu de las mismas debe ser tendiente a generar, crear y/o mantener un estado de seguridad para evitar injusticias o cualquier circunstancia que pueda alterar el orden establecido.

Ahora bien, dentro de nuestra legislación no se encontró ninguna definición de la acepción “seguridad”, remitiéndonos para ello a los diccionarios de la lengua española y jurídicos, que arrojan como resultado lo siguiente:

- En el Diccionario Larousse Usual, en su página 681 se establece, entre otras cosas, “que es la calidad de seguro, la certidumbre en la realización de algo, confianza de lo que ésta cubierto o libre de un riesgo”.
- Para el jurista Manuel Ossorio y Florit,⁷ la Seguridad es “Exención de peligro o daño. | Solidez. | Certeza plena. | Firme convicción. | Confianza. | Fianza. | Garantía. | Ofrecimiento de cumplir o hacer para determinado plazo. | Sistema de prevención racional y adecuada”.

Como ya señalamos, dentro de nuestra normatividad que no se contiene ninguna definición de la palabra “seguridad”, la cual simplemente la encontramos como parte de la redacción del texto normativo; podemos mencionar diversos artículos de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ejemplo tenemos los siguientes: Artículo 10, que entre otras cosas se refiere a que los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional; 11, sobre el libre tránsito el territorio nacional sin necesidad de carta de seguridad; 16, sobre la protección de datos personales salvo los casos de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud pública; 18, respecto a la aplicación de medidas especiales de seguridad en casos de internos en los centros penitenciarios; 21, que señala que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

⁶ Ídem.

⁷ Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales (Dictionary of Legal, Political and Social Sciences), Ossorio, Manuel, 37ª Edición, Editorial Heliasta, Buenos Aires 2012, página 878.

En materia de derecho comparado tenemos que en algunos países, como la República Argentina, ubicadas en el hemisferio sur del continente americano, la palabra “seguridad” también está nombrada en diversos artículos de su Constitución, como lo es que el 14 bis que entre otras cosas, se refiere a que el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable; 18, que entre otras circunstancias establece que las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas; 42, que establece que los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno, que entre otros artículos.

Además de lo anterior, me parece relevante señalar que las normatividades de otros países que fueron consultadas para ubicar si en alguna de ellas se contenía la definición de la acepción seguridad, nos encontramos curiosamente que existe en la legislación Argentina la Ley de Seguridad Interior que se encarga de definir el término seguridad interior y como ejemplo de ello tenemos que en su artículo 2 utiliza la siguiente definición “A los fines de la presente ley se define como seguridad interior: "La Situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional".

Así también tenemos que la Constitución Política de la República de Chile, se establece en su Artículo 19. Que “La Constitución asegura a todas las personas:...7° El derecho a la libertad personal y a la seguridad individual.”

Por su parte, la Constitución Española contempla desde su preámbulo la siguiente expresión: “La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo...”; y en el rubro denominado Derecho a la libertad personal, el Artículo 17 numeral 1. Establece que “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley.

Tenemos también la Constitución de la Federación Rusa, en la que en diversos artículos se habla de la seguridad social, seguridad de los ciudadanos y, como dato curioso y a diferencia de las anteriores Constituciones que se han mencionado, ésta en su artículo 72 numeral 1 inciso e), señala que “dentro de la competencia conjunta de la federación rusa y los sujetos de la federación rusa se encuentran:...La utilización de la naturaleza; la conservación del medio ambiente y la garantía de seguridad ecológica.”

De todo lo anteriormente asentado, podemos concluir que la seguridad además de ser una necesidad básica del ser humano, socialmente ha sido trasladada en un sentido amplio, a ser un derecho primordial de protección a la libertad, la vida y el patrimonio, derechos y garantías, como lo define la Ley de Seguridad Interior Argentina; pero también observamos que no nada más del individuo en su esfera particular, sino también de las personas morales, llámense instituciones, entidades públicas o privadas y más aún, de un país conformado

dentro de un territorio con características geográficas y culturales propias, que puede constituir un Estado soberano.

Por otra parte, y en relación al concepto que estamos desarrollando en este punto de la presente tesis, tenemos también la palabra Jurídica-co, de la que se considera pertinente establecer los significados que se contienen en diferentes diccionarios, teniendo por ejemplo los siguientes:

- Jurídico: iurídicus, a, um. Sin: iuridicialis, e.⁸
- Jurídico-ca (*l. iuridicus*), adj. S. XVI al XX. Que atañe al derecho o se ajusta a él⁹.
- Todo lo relativo al derecho¹⁰.
- Concerniente al Derecho. Ajustado a él. Legal. Se decía jurídica de la acción intentada con arreglo a derecho. Jurídicos eran los antiguos prefectos de Italia. Jurídico se decía del día hábil para administrar justicia. Es característica esta voz para designar diversos cuerpos asesores en materia legal y judicial¹¹.
- Que atañe al Derecho o se ajusta a él. De ahí que se diga que una acción es jurídica cuando es ejercitada con arreglo a Derecho; pues, en caso contrario, la acción no podría prosperar, porque se reputaría antijurídica. Ese vocablo tiene numerosas aplicaciones, derivadas del Derecho Romano, según el cual era día jurídico aquel en que se podía administrar justicia, como convento jurídico era el tribunal compuesto de varios jueces.¹²

Por los conceptos que hemos plasmado con anterioridad, se considera conveniente no pasar por alto que al ya estar manejándose que la palabra “jurídico-ca” tiene que ver con el derecho y que el nuestro tiene sus raíces en el Derecho Romano, también se resalta que tal y como se señala en diversos textos relacionados con esta materia, como es el caso de la obra de los juristas Marta Morineau Iduarte y Román Iglesias González, al establecerse la vida en sociedad en la antigua Roma, en sus primeras etapas el derecho y la religión estaban unidos, sin embargo, también nació la necesidad de crear normas específicas que regularan la convivencia, haciéndose ya la distinción entre las normas emanadas de la divinidad “FAS” o “Lex Divina” y las provenientes o elaboradas directamente de la actividad del ser humano a

⁸ Diccionario Auxiliar Español-Latino para el Uso Moderno del Latín, Del Col, José Juan, Instituto Superior Juan XXIII, Bahía Blanca, Buenos Aires, Argentina 2007, Página 606.

⁹ Enciclopedia del Idioma Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española (siglos XII al XX), Etimológico, Tecnológico, Regional e Hispanoamericano, Tomo II Letras D-M, Alonso, Martín, Editorial Aguilar México, Página 3733.

¹⁰ Diccionario de Derecho, De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, Décimoquinta Edición, Editorial Porrúa, México 1988, Página 320.

¹¹ Diccionario Jurídico Elemental, Cabanellas de Torres, Guillermo, Nueva Edición Actualizada, Corregida y Aumentada por Guillermo Cabanellas De Las Cuevas, Editorial Heliasta S.R.L., Undécima Edición, 1993, Página 177.

¹² Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales (Dictionary of Legal, Political and Social Sciences), Ossorio, Manuel, 37° Edición, Editorial Heliasta, Buenos Aires 2012, Página 529.

las que se les denominó “IUS” y se le definió a este término como *el conjunto de reglas que rigen las relaciones de los hombres dentro de la sociedad.*¹³

Con todos estos elementos combinados y entrelazados, podemos con respeto proponer ya un significado de lo que es la Seguridad Jurídica en México:

Seguridad Jurídica.- Se entiende por ésta que son todas las prerrogativas existentes dentro de un marco de derecho a favor de todos los individuos que se encuentren dentro del territorio nacional, que garantizan su protección, así como de sus derechos, bienes y posesiones para que no sean perjudicadas, las cuales en caso de ser así por parte de alguna persona física o moral o entidad del Estado, sea a través de procedimientos legales o no, respondan para efectuar, en su caso, su restitución, indemnización correspondiente o la aplicación de penas en su contra.

No podemos perder de vista que el territorio nacional comprende no nada más la parte terrestre, sino que de acuerdo al Artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el territorio nacional comprende: I. El de las partes integrantes de la Federación; II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico; IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores; VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

Así mismo, es importante destacar lo preceptuado en el artículo 1° de nuestra Carta Magna al referir lo siguiente:

“Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

¹³ Morineau Iduarte, Marta e Iglesias González, Román, Derecho Romano, Editorial Harla, México, 1987, Página 27.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

(El subrayado es de quien transcribe)

En este sentido, resulta claro que la seguridad jurídica no nada más se aplica para la protección de los ciudadanos de nuestro país, sino de todo aquel individuo o individuos de cualquier edad y nacionalidad que se encuentren en territorio nacional, los cuales tienen el derecho de vivir sin ser molestados en cualquier área de su vida, y para el caso de que así sea, debe mediar justificación debidamente acreditada.

1.2 Concepto de Garantía

Para atender este punto no podemos abstraernos de los significados y conceptos que se han desarrollado tanto en sentido lato derivado del idioma mismo, como los expuestos por diversos Juristas. Tenemos entonces que en la página 2107 del Tomo II de la Enciclopedia del Idioma Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española (siglos XII al XX) Etimológico, Tecnológico, Regional e Hispanoamericano, Tomo II Letras D-M, Editorial Aguilar México, la palabra “GARANTÍA” es señalada como “La acción y efecto de afianzar lo estipulado...Cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad...”.

Es el caso que Guillermo Cabanellas, en su obra Titulada Diccionario Jurídico Elemental, en la página 144 señala lo siguiente respecto a los vocablos “GARANTÍA” y “GARANTIZAR”:

“GARANTIA. Afianzamiento, fianza. Prenda. Caución. Obligación del garante. Cosa dada en garantía. Seguridad o protección frente a un peligro o contra un riesgo.

GARANTIZAR. Dar una garantía material o moral; afianzar el cumplimiento de lo estipulado o la observancia de una obligación o promesa.”

Así mismo en el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, de Manuel Ossorio, se contempla lo siguiente:

“Garantía. Afianzamiento, fianza (v.). | Prenda (v.). | Caución (v.). | Obligación del garante (v.). | Cosa dada en seguridad de algo. | Protección frente a peligro o riesgo (Dic. Der. Usual).”

Por su parte los Juristas Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, en su Diccionario de Derecho, en la página 282 refieren lo siguiente respecto al mismo vocablo:

“GARANTÍA. Aseguramiento del cumplimiento de una obligación mediante la afectación de cosa determinada o del compromiso de pago por un tercero para el caso de incumplimiento de la misma por el deudor originario”

(Todo el subrayado es de quien transcribe)

No obstante las definiciones ya establecidas tanto del idioma español como desde el punto de vista jurídico, se considera importante destacar que tal figura de “garantía” ya estaba establecida en el Derecho Romano, base fundamental de nuestro derecho, dentro del que se contemplaban los denominados “Derechos Reales de Garantía” que eran los establecidos para asegurar que el deudor cumpliera con su obligación de pago a favor del acreedor, es decir, en caso de incumplimiento del primero, el segundo podía ejercitar las acciones reales sobre las pertenencias del deudor.

Derivado de lo anterior, no podemos dejar pasar lo que se entendía también por “Derecho Real”, siendo éste “aquel que tenemos directa o inmediatamente sobre una cosa determinada¹⁴...está sancionado con una acción *in rem*”¹⁵, entendiéndose por ésta el derecho que era ejercitado sobre la “cosa” que había sido puesta como garantía por parte del deudor y ante su incumplimiento, el acreedor tenía todo el derecho de persecución y efectuar las acciones correspondientes para tener el poder absoluto sobre la cosa dada en garantía, siempre y cuando así se hubiera pactado, es decir, que en el derecho romano existía la figura de la *fiducia* en la que el bien entregado como garantía del cumplimiento de una obligación, si bien es cierto pasaba a formar parte del patrimonio del acreedor, también lo es que era de una manera transitoria¹⁶, el cual se veía obligado a restituir la cosa a partir del cumplimiento del plazo o de la condición que se hubiera pactado, salvo que se hubiera estipulado otra cosa.

Ahora bien, en la actualidad sigue existiendo la figura de la garantía para asegurar el cumplimiento de una obligación contraída y dentro de la gama que la doctrina contiene al respecto, podemos observar que existen distintos tipos de garantías a saber:

a) Garantía personal, en la cual como ejemplo tenemos la figura del Aval, con la que una persona garantiza el pago de una deuda comprometiéndose a pagar ella en el caso de que el deudor principal no cumpla con su obligación.

b) Garantía real, que como ya hemos asentado en líneas anteriores son ejemplo de ello la prenda o la hipoteca, en las cuales a grandes rasgos el deudor garantiza con un bien mueble o inmueble, según sea el caso, el pago de una deuda, cuando el deudor incumpla su

¹⁴ Bravo Valdés, Beatriz y Bravo González, Agustín, Primer Curso de Derecho Romano, Sexta Edición, Editorial Pax-México 1982, Páginas 204 y 205.

¹⁵ Diccionario del Latín Jurídico, Nicolliello, Nelson, *IN Prep.*: Hacia, contra, en, entre. de, Editor Julio César Faira, Argentina 2004, Página 152.

¹⁶ Morineau Iduarte, Marta e Iglesias González, Román, Derecho Romano, Editorial Harla, México 1987, Página 130.

obligación contraída con el acreedor, quien podrá vender el bien y saldar la deuda con el dinero obtenido, devolviendo al deudor el excedente (si lo hubiese).

Se considera importante señalar en este punto, que dentro de nuestra legislación actual como lo es el Código Civil para el Distrito Federal, dentro del Título Primero del rubro “De la Concurrencia y Prelación de los Créditos”, en el Capítulo I en las Disposiciones Generales, el Artículo 2964 dispone textualmente que “El deudor responde del cumplimiento de sus obligaciones con todos sus bienes, con excepción de aquellos que, conforme a la ley, son inalienables o no embargables”.

- c) Garantía financiera, que se traduce en un tipo de garantía real sobre un instrumento financiero o efectivo en cuenta. Como ejemplo de esto en la actualidad es el Programa de Garantías de NAFINSA (Nacional Financiera), a través del cual facilita a las empresas mexicanas el acceso al financiamiento, a través del que permite a los intermediarios financieros participantes brindarles mayor derrama de crédito e impulsar el crecimiento de las mismas.
- d) Garantía Constitucional: Para poder llegar a establecer el concepto y definición de este tipo de Garantía, dividiremos este inciso en tres apartados, ya que no podemos dejar de mencionar las bases históricas más importantes que se conocen y que son el antecedente de nuestras Garantías Constitucionales, por lo que se procederá solamente a señalar los datos más relevantes.

Apartado d.1

Al respecto, existen opiniones en relación a los antecedentes más cercanos que inspiraron nuestro orden constitucional, como es el caso del jurista Ignacio Burgoa Orihuela, cuya sentir es encaminado a que los principios que inspiraron nuestra Constitución Política derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica, misma que cuando fue promulgada en 1787 no contenía ningún capítulo destinado a la enumeración de los derechos del gobernado, ya que se encontraban en las Constituciones locales, por lo que posteriormente y al surgir la necesidad de elevar a rango de Garantía Nacional algunos de esos derechos fue hasta entonces que se efectuaron las llamadas “Enmiendas, reformas y adiciones”, las cuales ya suman aproximadamente 22 desde que entró en vigencia la citada Constitución Americana.

Dentro de los derechos señalados en la Constitución de referencia, podemos observar que se establecieron en 1791 la libertad religiosa, la libertad de posesión y portación de armas, la Garantía de Legalidad, la Garantía de Audiencia y una justa indemnización en materia expropiatoria (Debido Proceso Legal) y, después de la declaración en 1863 de la abolición de la esclavitud, se produjeron otras enmiendas a partir de 1865 en donde ya se establecen que no existirá esclavitud en ninguna parte de los Estados Unidos, que todas la personas nacidas o naturalizadas en dicho país son ciudadanos, que ningún Estado puede privar a cualquier persona de su vida, su libertad o la propiedad sin el debido proceso legal, ni negar a cualquier persona la protección de las leyes.

No obstante lo anterior, el propio autor refiere que las garantías de libertad e igualdad que a través de las citadas enmiendas se consagraron en la constitución federal norteamericana, ya se había constituido con antelación en nuestra constitución mexicana.

Otro de los antecedentes más representativos e interesantes de las garantías constitucionales, lo encontramos en Europa. En este sentido, nos remontamos al siglo XVIII concretamente a Francia en la que existía el Régimen Monárquico, el poder residía única y exclusivamente en la figura del Rey, en este caso Luis XVI, casado con María Antonieta de Austria, una de las figuras más representativas de esa época, monarca que tal y como lo hicieron sus antecesores, sostenía como verdad absoluta que su poder venía directamente de Dios. Los hechos que se desarrollaron durante el mandato del citado monarca tuvieron como consecuencia la denominada Revolución Francesa, que si bien es cierto "...no fue el único ni el primero de los fenómenos sociopolíticos que resquebrajaron el antiguo orden de Europa a finales del siglo XVIII, pero fue el más espectacular y también el más importante..."¹⁷, misma que derivó de una serie de inestabilidades políticas, económicas y sociales en las que el pueblo francés estaba hundido en la miseria, con nula participación en las decisiones que establecían la misma dinámica social y política, además de tener la carga casi total de los tributos, un acceso limitado a los productos básicos para su alimentación y un innumerable y constante trato lleno de vejaciones, injusticias, abusos y demás figuras de opresión a los más desprotegidos, frente a las ambiciones y estilo de vida de despilfarro de la monarquía y de la aristocracia, sumadas al excesivo gasto por las guerras.

Durante la existencia de la monarquía absolutista "...todos los poderes del Estado- Legislativo, Ejecutivo y Judicial- radicaban en el propio rey..."¹⁸, no había ningún freno constitucional ni organismo de personas electas y representativas al que tuviera que rendirles cuentas el monarca ya que disponía de sus poderes por derecho divino, motivo por el cual el descontento social crecía cada vez más exigiendo una diferente clasificación de las fuerzas sociales, frente a los privilegios más que notorios que poseía la nobleza, ya que éstos además de otras cosas, estaban exentos del pago de ciertos impuestos, se les permitía ejercer determinados monopolios en sus propiedades además de también poder cobrar diversos impuestos feudales y requerir servicios de los campesinos.

Frente a todas estas anomalías e injusticias existían muchos intelectuales y filósofos que pertenecían al pueblo francés, que tuvieron gran relevancia e intervención importante en el levantamiento popular de julio de 1789, como es el caso del abogado Camille Desmoulins, que tuvo gran influencia con sus discursos para que se produjera el levantamiento en contra de la opresión monárquica y que diera inicio a la llamada Revolución Francesa, cuando el 14 de julio de 1789 una gran masa popular se concentró en las puertas de la Bastilla, fortaleza en la que además de servir como prisión se encontraba una gran concentración de armas, pólvora y cañones. La caída de la Bastilla tuvo grandes consecuencias y una de las principales fue que el Rey Luis XVI perdió el control sobre París, se despojó de su mando a las autoridades de la ciudad creándose por parte de los revolucionarios reunidos en consejo municipal, la llamada

¹⁷ Nueva Historia Universal, Tomo 7, Liberalismo, Restauración y Sociedad, Impresora y Editora Mexicana S.A. de C. V., México 1984, Página 33.

¹⁸ Ibidem, Página 34.

Comuna, se creó una milicia, la Guardia Nacional para resistir cualquier contra golpe de los aristócratas y mantener controlados los excesivos alborotos populares.

La principal consecuencia del movimiento revolucionario francés fue la formación entre 1789 y 1791, de la denominada Asamblea Constituyente encargada de llevar a cabo la reconstrucción de las Instituciones Políticas Francesas y proclamó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (agosto de 1789), uno de los documentos más representativos a nivel internacional de lo que hoy conocemos como Garantías Constitucionales; de ahí la importancia tan relevante del movimiento revolucionario francés, ya que dicho documento de forma directa o indirecta tuvo influencia en el desarrollo y establecimiento de nuevos ordenamientos legales en donde se empezaron a contemplar derechos inalienables a favor de los ciudadanos en diversos países. Dentro de los Principios del Nuevo Orden se estableció la Libertad e Igualdad de los Hombres, negando el gobierno arbitrario y los privilegios aristocráticos en donde las distinciones sociales se debían basar solo en la utilidad pública y no en el linaje de las personas, los cargos públicos serían en función de la inteligencia y no de los privilegios adquiridos por herencia noble, se estableció la libertad de expresión, de reunión, se terminaron los arrestos y encarcelamientos arbitrarios y surgió una de las frases más representativas de la democracia “La Fuente de Toda Soberanía Reside en la Nación”, expresión que dio un golpe certero a la teoría de la soberanía real del poder monárquico.

Los principios dictados en un inicio no significaban todavía la desaparición total de la figura del rey ya que el poder ejecutivo todavía radicaba en la figura del monarca, aunque obviamente con muchas limitaciones para evitar el poder absoluto en dicha persona, es decir que las reformas establecidas no tuvieron un éxito inmediato ya que esto formó parte de todo el desarrollo de restructuración de la nueva Francia. Así mismo, dentro de las reformas en el Poder Judicial la Asamblea Nacional anuló por completo los llamados Parlamentos, sustituyéndolos por un sistema de tribunales a cargo de jueces que debían ser electos y no por adquisición como propiedad derivado de los privilegios que la aristocracia y la nobleza les había proporcionado; los procedimientos Judiciales fueron reformados quedando prohibido el encarcelamiento arbitrario y surgió también una de las frases que incluso en nuestros días sigue vigente – El Acusado era considerado inocente hasta que se demostrara su culpabilidad- los juicios debían ser públicos y para los casos criminales se instituyó el llamado “Jurado”; fueron anuladas las prácticas y castigos como la tortura y la picota.

Ahora bien, una vez que fue avanzando con más certeza el movimiento revolucionario, la fuerza que adquirió creó la exigencia del pueblo francés para dejar de ser una Monarquía Constitucional para formar finalmente la República Francesa, es por ello que al existir el riesgo de que el ex-monarca y su familia obtuvieran ayuda de fuerzas militares extranjeras por parte de otros soberanos simpatizantes del poder absoluto, se tomó la decisión de someter a juicio al destronado Luis de Borbón, llamado por los franceses Luis Capeto, al que finalmente encuentran culpable y sentenciado a ser decapitado el día 21 de enero de 1793, y su esposa María Antonieta de Austria también fue llevada a proceso para finalmente ser guillotinado el día 16 de octubre de 1793.

No obstante lo anterior, y la proclama de la Primera República Francesa, todavía pasarían muchos años, acontecimientos turbulentos políticos y sociales para que Francia se librara totalmente de la figura de Reyes, emperadores y de la llamada dictadura de Robespierre, misma que llegaría a su fin ser el 27 de julio de 1794, cuando una colisión de sus enemigos de la Convención, consiguió que se decretara su detención y al día siguiente Robespierre y 21 de sus partidarios fueron enviados a la guillotina, sin embargo, en Francia todavía se establecieron en el poder diversas figuras autoritarias como es el caso del general Napoleón Bonaparte, quien logró victorias sobre austriacos e ingleses, fue quien posteriormente se apoderaría del gobierno de Francia mediante un golpe de estado (golpe de estado del 18 brumario, 19 de noviembre de 1799), se autonombra cónsul para luego erigirse en emperador el 18 de mayo de 1804, quien después de múltiples acontecimientos a lo largo de los años, fue encarcelado y desterrado por los británicos a la isla de Santa Elena en el Atlántico, el 15 de julio de 1815.

Después los franceses coronaron a Luis XVIII, rey de Francia y de Navarra, ejerciendo entre 1814 y 1824, a excepción del breve periodo conocido como los Cien Días en que Napoleón recuperó brevemente el poder, siendo el primero de los mencionados el primer monarca de la restauración borbónica en Francia. El régimen de la Restauración borbónica era una monarquía constitucional (a diferencia del antiguo régimen, que era absolutista), a su muerte, la corona pasó a su hermano, Carlos, Conde de Artois; Carlos X heredó el trono francés y fue coronado el 29 de mayo de 1825, reinando hasta el 30 de julio de 1830, sucediéndolo Luis Felipe I quien reinó del 9 de agosto de 1830 al 25 de febrero de 1848, abdicó y huyó con su familia a Inglaterra. El gobierno provisional proclamó la Segunda República, decretó el sufragio universal masculino, fijó la jornada laboral en 10-11 horas y reconoció el derecho al trabajo para todos los ciudadanos.

Después de todos estos acontecimientos, por fin Francia se había liberado de las monarquías, sin embargo, no se puede pasar por alto que desde 1789 con el inicio de la Revolución Francesa, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, esto marcaría un parteaguas no nada más en Francia sino a nivel internacional, ya que dicho documento es el antecedente más emblemático de lo que se conoce como garantías constitucionales. Dicha declaración contiene solamente 17 artículos, que se considera importante para este trabajo de tesis exponer en su totalidad textualmente:

DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO, 1789 (Aprobada por la Asamblea Nacional Francesa, el 26 de agosto de 1789)

Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han decidido exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, con el fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, le recuerde permanentemente sus derechos y sus deberes; con el fin de que los

actos del poder legislativo y los del poder ejecutivo, al poder ser comparados a cada instante con la meta de toda institución política, sean más respetados; con el fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios simples e incontestables se dirijan siempre al mantenimiento de la constitución y a la felicidad de todos.

En consecuencia, la Asamblea Nacional, reconoce y declara, en presencia y bajo los auspicios del Ser Supremo, los siguientes derechos del hombre y del ciudadano.

Artículo 1o.- Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común.

Artículo 2o.- La meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Artículo 3o.- El origen de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún órgano, ni ningún individuo pueden ejercer autoridad que no emane expresamente de ella.

Artículo 4o.- La libertad consiste en poder hacer todo lo que no daña a los demás. Así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene más límites que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la ley.

Artículo 5o.- La ley no puede prohibir más que las acciones dañosas para la sociedad, todo lo que no es prohibido por la ley no puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer lo que ésta no ordena.

Artículo 6o.- La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente o por medio de sus representantes en su formación. Debe ser la misma para todos, tanto si protege como si castiga.

Todos los ciudadanos, al ser iguales ante ella, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y la de sus talentos.

Artículo 7o.- Ninguna persona puede ser acusada, detenida ni encarcelada sino en los casos determinados por la ley según las formas prescritas en ella. Los que solicitan, facilitan, ejecutan o hacen

ejecutar órdenes arbitrarias deben ser castigados; pero todo ciudadano llamado o requerido en virtud de lo establecido en la ley debe obedecer inmediatamente: se hace culpable por la resistencia.

Artículo 8o.- La ley no debe de establecer más que penas estrictas y evidentemente necesarias, y nadie puede ser castigado sino en virtud de una ley establecida y promulgada con anterioridad al delito y legalmente aplicada.

Artículo 9o.- Toda persona, siendo presumida inocente hasta que sea declarada culpable, si se juzga indispensable su detención, la ley debe de reprimir severamente todo rigor que no sea necesario para el aseguramiento de su persona.

Artículo 10o.- Nadie debe ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, en tanto que su manifestación no altere el orden público establecido por la ley.

Artículo 11o.- La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley.

Artículo 12o.- La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública. Esta fuerza se instituye, por tanto, para beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos que la tienen a su cargo.

Artículo 13o.- Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración es indispensable una contribución común: debe ser igualmente repartida entre todos los ciudadanos en razón a sus posibilidades.

Artículo 14o.- Todos los ciudadanos tienen el derecho de verificar por sí mismos o por sus representantes la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración.

Artículo 15o.-La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público sobre su administración.

Artículo 16o.- Toda la sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución.

Artículo 17o.- Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública, legalmente constatada, lo exige claramente y con la condición de una indemnización justa y previa.”

(El subrayado es de quien transcribe)

Como podemos observar de la lectura de los antecedentes señalados en los párrafos que preceden, la crisis política, social y económica fue lo que tuvo como consecuencia un cambio drástico en los cimientos mismos de un país en el que se resquebrajó el antiguo régimen absolutista para dar paso a través de los años a la aplicación y utilización de nuevos principios, encaminados a un nuevo orden social más democrático en el que “...una revolución política rompió con la lógica del antiguo orden social: la soberanía cambiaba de titular (a partir de aquel momento, quedaba encarnada por la nación y ya no por el monarca de derecho divino), el súbdito se convertía en ciudadano, la libertad y la igualdad eran consagradas y los privilegios abolidos. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, enunciaba los principios de un nuevo derecho que quedaría sancionado por la Constitución de 1791...”¹⁹

Si bien es cierto, existen países en el mundo en los que durante esos años también había revueltas y movimientos políticos, sociales y económicos, como es el caso de los ahora llamados Estados Unidos de América, sobre los cuales ya establecimos algunos de los puntos más importantes, no se puede pasar por alto que no obstante que en 1776 se inició la Guerra de Independencia de éstos frente a la Corona Británica, todavía subsistía la llamada esclavitud, siendo necesario una guerra de secesión para que el presidente Abraham Lincoln dictara la abolición de esa figura en 1863, durante la guerra cuando firmó la Proclamación de Emancipación, que declaraba la liberación de los esclavos del sur, pero no afectaba a los esclavos que vivían en estados de la Unión (los del norte). Finalmente en 1865 se obtuvo la Enmienda 13 a la Constitución Americana, que prohibía la institución de la esclavitud en todo el país.

Es por ello, que a título personal, obviamente respetando profundamente la opinión de los juristas mexicanos, pienso que principalmente la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, dictada en Francia, es el antecedente más emblemático de lo que son las Garantías Constitucionales, es decir, de los derechos fundamentales e inalienables que ahora están consagrados en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de la influencia que también tuvo la Constitución Política de los Estados Unidos Americanos, tomando en consideración los siguientes datos que en cronología se establecen en el presente trabajo:

- 1776 Inicio Independencia de Estados Unidos de Norteamérica (*)
- 1783 Finaliza la guerra de independencia de E.U., con la derrota británica en la batalla de Yorktown y la firma del Tratado de París.
- 1787 Se promulga la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica (*)

¹⁹ Nueva Enciclopedia Larousse, Atlas Histórico, Editorial Planeta, S. A., Barcelona –Madrid-México, Primera Edición España 1988, Página 220.

- 1789 Se inicia la Revolución Francesa y se dicta la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Se establece la 1ª República Francesa.
- 1791 Se instauran las primeras Enmiendas a la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica (*)
- 1810 Se inicia la Guerra de Independencia de México.
- 1810 6 de diciembre Don Miguel Hidalgo y Costilla, declara abolida la esclavitud en México.
- 1821 Termina la Guerra de Independencia de México.
- 1824 Se establece la Primera Constitución en México.
- 1848 Se declara la 2ª República Francesa.
- 1857 Se establece la Segunda Constitución en México.
- 1863 Abraham Lincoln declara la Abolición de la esclavitud en Norteamérica (sólo los Estados del sur)
- 1865 Otras enmiendas en la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica. Se declara además la Abolición de la Esclavitud en todo el territorio nacional de Estados Unidos de Norteamérica.

(*) Todavía existía la esclavitud.

Como se puede observar de las breves semblanzas históricas que se encuentran en los párrafos que preceden en este punto, en México se abolió la esclavitud 55 años antes que los Estados Unidos de Norteamérica, además del hecho de que en nuestra Constitución Política de 1857, ya se había establecido, entre otras, la garantía de libertad al señalarse en su Artículo 2 textualmente que *“En la república todos nacen libres. Los esclavos que pisen el territorio nacional recobran por ese solo hecho su libertad y tienen derecho a la protección de las leyes”*.²⁰

Es por ello que no podemos olvidar como dato adicional que si bien es cierto los Estados Unidos de Norteamérica es el país colindante con México, también lo es que nuestro territorio era una colonia española y España en 1808 fue invadida por el ejército de Napoleón Bonaparte, emperador francés, quien después de una serie de acontecimientos proclamó como Rey de España a su hermano con el nombre de José I, ante quien el pueblo español se rebeló y con la ayuda de Inglaterra y Portugal, enemigos de Napoleón Bonaparte, decidieron intervenir activamente en defensa de España, para que finalmente en junio de 1813 el ejército francés fuera derrotado, recobrando España su independencia.

Estos acontecimientos no obstante que contribuyeron a romper el equilibrio de poder de los gobernantes españoles en las colonias americanas, a causa de producirse un período de vacío de poder, no se puede soslayar el hecho de la influencia que Francia también tuvo en España y esto puede ser, además de la relación que existía ya entre estos dos países, la catapulta para que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano pudiera haber tenido más influencia en nuestro país.

²⁰ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.- Sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857.

Apartado d.2

En este sentido, y con una visión más clara de las raíces de los referidos derechos fundamentales, podemos ya en este apartado ver y analizar las diferentes acepciones que distintos juristas mexicanos han establecido desde su punto de vista para el término GARANTÍAS CONSTITUCIONALES.

Tenemos pues, que en la obra denominada “Las Garantías Individuales”, Editorial Porrúa, 40ª Edición, México 2008, el autor Ignacio Burgoa Orihuela, en su Página 162, establece que el “...concepto ‘garantía’ en derecho público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones en favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas pre-establecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional...afirmándose también que el mismo concepto se extiende a los medios o recursos tendientes a hacer efectivo el imperio de la ley y del derecho.”.

Así mismo, el jurista Isidro Montiel y Duarte, en su obra titulada Estudios sobre Garantías Individuales, Editorial Imprenta de Gobierno, México 1878, Página 26, establece que garantía es todo aquel medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho.

Por su parte el maestro Julio Cesar Contreras Castellanos, en su libro “Las Garantías Individuales en México”, con la colaboración de la Facultad de Estudios Superiores Aragón, de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 2006, realiza diversas reflexiones, señalando entre otras cosas, que el marco legal en una sociedad es el que se estatuye como generador de derechos fundamentales para preservar la paz, el orden y la justicia social, para lo cual deben contarse con los procedimientos normativos para tal efecto y con ello preservar la conciliación entre los derechos y libertades individuales y los intereses sociales.

Así mismo, dicho autor, al entrar al análisis de la palabra garantía, lo hace tomando tal acepción como un derecho fundamental pero también como un medio de protección para el cumplimiento de ese derecho, refiriendo que tal distinción se lleva a cabo toda vez que dentro del texto de nuestra Constitución Federal, no existe ninguna definición expresa y concreta de lo que por “garantía” debe entenderse sino que simplemente tal figura se desprende del artículo 1º de dicho ordenamiento supremo, mismo que al efectuar su lectura podemos observar que en lo conducente señala textualmente que “Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece...”.

Con base en lo anterior, el propio maestro Julio Cesar Contreras Castellanos, también señala que en virtud de que no existe uniformidad en los criterios expuestos en la doctrina por diversos juristas, esto da pie a que cada uno de ellos exponga su teoría jurídica respecto al significado de la expresión “Garantía Constitucional”, haciendo especial referencia a la clasificación que de dicha acepción expone Héctor Fix-Zamudio, el cual propone que existe

en primer lugar, el enfoque tradicional que deriva directamente de los documentos generados en Francia a raíz de la Revolución de 1789, y que esto implica que los derechos fundamentales consagrados en una constitución no pueden ser modificados por la vía legislativa ordinaria.

En segundo lugar el referido autor señala el enfoque de “garantía” como sinónimo de protección de la ley fundamental, es decir, como medio de preservar el orden jurídico establecido en la Constitución, arrojando la división de esos derechos en garantías sociales, garantías políticas y garantías jurídicas.

Y el tercer enfoque lo establece al señalar las garantías como los métodos procesales para hacer efectivos los derechos fundamentales, es decir, los medios jurídicos insertos en la propia Constitución para hacer efectivos sus mandatos.

Dentro de nuestra Constitución Política podemos observar que las Garantías Individuales se clasifican en:

- Garantías de Igualdad.
- Garantías de Libertad.
- Garantías de Propiedad.
- Garantías de Seguridad Jurídica.

GARANTÍAS DE IGUALDAD

Ya se ha establecido como una constante en este trabajo de Tesis, establecer el significado primigenio de las palabras previo a entrar a un análisis jurídico, ya que se insiste en que para entender un concepto más especializado hay que partir de la concepción misma de la acepción más importante que estemos analizando. Es por ello que estableceremos el significado de las palabras “IGUAL” e “IGUALDAD”, que se contiene en el Tomo II de la Enciclopedia del Idioma, Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española (siglos XII al XX), Etimológico, Tecnológico, Regional e Hispanoamericano, del autor Martín Alonso, Editorial Aguilar México, en las páginas 2340 y 2341, que a la letra y en lo conducente disponen lo siguiente:

“IGUAL. (l. *aequalis*) adj. s. XIII al XX. De la misma naturaleza, forma, cantidad o calidad de otra cosa...proporcionado... De la misma clase y condición...”

“IGUALDAD. (l. *aequalitas-atis*) f. s. XVI al XX. Condición de ser una cosa igual que otra en naturaleza, forma, calidad o cantidad...Correspondencia y proporción...Expresión de la equivalencia de dos cantidades...”

En tal virtud, podemos proceder ya a señalar que en el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo III, Editorial Porrúa, Decimocuarta Edición, en sus páginas 1609 a 1611, encontramos

que el concepto de la expresión “IGUALDAD JURÍDICA”, a la letra dispone en lo conducente lo siguiente:

“IGUALDAD JURÍDICA”. I. La idea de igualdad ha sido, desde antiguo, una exigencia ética fundamental que ha preocupado profundamente a la ciencia política, a la filosofía moral como a la filosofía política, así como a la dogmática jurídica y a la filosofía del derecho...la idea de igualdad dentro del mundo del derecho puede ser considerada en los aspectos fundamentales 1) como un ideal igualitario, y 2) como un principio de justicia. Estos dos aspectos de la idea de igualdad aparecen, como veremos, en la noción de ‘garantía de igualdad’ propia de la dogmática constitucional...La exigencia nacional es que debe haber un mismo derecho para todos los hombres y para todas las Naciones...El requerimiento de igualdad no significa ‘lo mismo para todos’...Significa que los iguales deben ser tratados igual y los desiguales debe ser tratados teniendo en cuenta sus diferencias relevantes...Los corolarios de igualdad sobre la imparcialidad y la existencia de reglas fijas...Un juez no debe favorecer a ninguna de las partes en virtud de que es rico, pobre, es bondadoso o mezquino...Debe considerar a las partes como jurídicamente iguales...”

(El subrayado es de quien transcribe)

De las anteriores transcripciones, podemos concluir que la igualdad consiste en que personas cuya situación coincida, puedan ser sujetos de los mismos derechos y obligaciones. Las Garantías de Igualdad tienen por objeto evitar los privilegios injustificados y colocar a todos en la misma situación frente a la Ley, es decir, derecho a disfrutar de las mismas posibilidades, salvo que la propia norma disponga excepciones tomando en consideración las características del caso, de la persona y de los acontecimientos. Estos derechos fundamentales de igualdad los podemos encontrar en los siguientes artículos de nuestra Constitución Política:

Artículo 1º.

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

...

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Artículo 2° Apartado B

“...La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

...

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.”

Artículo 4°.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.”

Artículo 5° primer párrafo.

“A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.”

Artículo 12.

“En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país.”

Artículo 13.

“Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.”

Artículo 31fracción IV.

“Son obligaciones de los mexicanos:

...

“IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las

leyes.”. Nota: Obviamente las personas que se encuadren dentro de la hipótesis jurídica respecto a la obligación de pagar impuestos u otras contribuciones necesarias que se señalen en las normas fiscales.

GARANTÍAS DE LIBERTAD

La palabra libertad es definida en su sentido lato en las páginas 2558 y 2559 del Tomo II de la Enciclopedia del Idioma, Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española (siglos XII al XX), Etimológico, Tecnológico, Regional e Hispanoamericano, del autor Martín Alonso, Editorial Aguilar México; significado que en lo conducente señala lo siguiente:

“LIBERTAD. (l. *libertas,-atis*) f. s. XIII al XX. Facultad natural que tiene el nombre de obrar de una manera o de otra...poder determinar espontáneamente sus actos... Estado o condición del que no es esclavo... Falta de sujeción y subordinación, independencia... Facultad que se disfruta de hacer y decir cuando no se opongan a las leyes ni a las buenas costumbres... Facultad de escoger... Atributo o modo de ejercicio el más perfecto de la voluntad...”

El significado de la palabra “LIBERTAD”, que encontramos en la página 1987 del Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo III, Editorial Porrúa, Decimocuarta Edición, en lo conducente dispone lo siguiente:

“LIBERTAD. I. (Del latín *libertas-atis* que indica la condición del hombre no sujeto a esclavitud)

II. La palabra libertad tiene muchas acepciones. Se habla de libertad, en sentido muy amplio, como la ausencia de trabas para el movimiento de un ser...Se usa el término para indicar la condición del hombre o pueblo que no está sujeto a una protestad exterior...III. En su acepción filosófica... Se entiende como una propiedad de la voluntad... Es una consecuencia de la naturaleza racional del hombre es...la posibilidad de escoger...IV. En sentido jurídico, la libertad es la posibilidad de actuar conforme a la ley, operar para cumplir las obligaciones, no hacer lo prohibido...Implica la posibilidad de resistencia frente a la ley injusta... En el derecho Constitucional se habla de algunas libertades fundamentales, como la libertad de imprenta, la libertad de educación, la libertad de tránsito, etc...”

De las transcripciones citadas con antelación, podemos concluir que la libertad en primer instancia, es una cualidad natural del hombre con la que ya nace, sin embargo, al formar parte de una sociedad que tiene reglas de comportamiento, convivencia, morales y jurídicas, dicha libertad se adapta al entorno social para una coexistencia armónica, es entonces cuando la libertad misma es reconocida y protegida por la ley para que no sea vulnerada y en caso de que así sea, el afectado pueda acudir a exigir su respeto o la reparación del daño de que haya

sido objeto. Esto es, que el ejercicio de la libertad dentro de una sociedad tiene límites y restricciones determinados por la ley cuando precisamente pueda causar perjuicio o daño de un tercero ya sea particular, al interés social o incluso al interés público.

No obstante lo anterior, existen autores como el Doctor Jorge Carlos Adame Goddard, cuya opinión se inclina a señalar que la libertad jurídica comprende por una parte obrar para cumplir las obligaciones, no hacer lo prohibido y hacer o no hacer lo que no está ni prohibido ni mandado.

Al respecto considero conveniente manifestar obviamente respetando la opinión de este distinguido jurista, que no necesariamente la libertad jurídica sea “no hacer lo prohibido”, ya que el individuo como tal puede incluso ejercer su libertad y hacer algo que está prohibido, cuya consecuencia evidentemente puede ser que tales acciones puedan ser sancionadas por la ley.

Independiente de las opiniones que cada uno de los juristas pueda tener, la libertad al ser reconocida dentro de nuestro sistema jurídico se convierte en las garantías de libertad que están reconocidas en los siguientes artículos de nuestra Constitución Política:

Artículo 1° cuarto párrafo.

“Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.”

Artículo 2 apartado A.

“A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:...”

Artículo 3. Primer párrafo y Fracción I

“Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;”

Artículo 4 segundo párrafo.

“Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos”.

Artículo 5. Primero y Quinto párrafos.

“A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

...

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.”

Artículo 6. Primero y Segundo párrafos y Apartado B fracción II.

“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

B...

...

II. Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

Artículo 7.

“Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.”

Artículo 8

“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

Artículo 9. Primer párrafo

“No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.”

Artículo 10.

“Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.”

Artículo 11.

“Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.”

Artículo 15.

“No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.”

Artículo 24. Primer y Segundo párrafos.

“Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.”

Artículo 25. Primer y Segundo párrafos

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución”

GARANTÍAS DE PROPIEDAD

La palabra propiedad es definida en su sentido lato en la página 3413 del Tomo III de la Enciclopedia del Idioma, Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española (siglos XII al XX), Etimológico, Tecnológico, Regional e Hispanoamericano, del autor Martín Alonso, Editorial Aguilar México; significado que en lo conducente señala lo siguiente:

“PROPIEDAD (de *propiedad*). f.s. XIII al XX. Derecho o facultad de gozar y disponer de una cosa con exclusión del ajeno arbitrio y de reclamar la devolución de ella si está en poder de otro...Cosa que es objeto de dominio, sobre todo si es inmueble...P. literaria. Dícese del derecho que corresponde al autor de una obra artística o escrita, original...”

En las páginas 2598 y 2599 del tomo IV del Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo III, Editorial Porrúa, Decimocuarta Edición, en lo conducente, dispone lo siguiente:

“PROPIEDAD. I. (Del latín *propietas -atis*) dominio que se ejerce sobre la cosa poseída. Cosa que es objeto de dominio.

II. Los romanos concibieron a la propiedad como la manera más completa de gozar de los beneficios de una cosa. Estos beneficios comprendían el *ius utendi o usus*, es decir, la facultad de servirse de la cosa común en su naturaleza; el *ius fruendi o fructus*, que otorgaba el derecho a percibir el producto de la misma; el *ius abutendi o abusus*, que confería incluso el poder de distribuirla y, por último, el *ius vindicandi*, que permitía su reclamo de otros y detentadores o poseedores... Como hoy, este derecho no podía ser de ninguna manera absoluto... Los romanos establecieron algunas limitaciones en función precisamente del interés social... El derecho de propiedad terminaba cuando sucedía la destrucción de la cosa, cuando ya no podía apropiarse en forma particular, o cuando los animales salvajes recobraban su libertad... III. Según Rojina Villegas, la propiedad es ‘el poder que una persona ejerce en forma directa o inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal’...”.

Los siguientes artículos de nuestra Constitución Federal contienen la garantía de propiedad y circunstancias relacionadas con la misma:

Artículo 2o. apartado A fracción VI

...

“A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

...

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

Artículo 14. Segundo párrafo

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.

Artículo 25 Cuarto párrafo

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

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.

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

Asimismo, dentro del Código Civil Federal se localiza el Título Cuarto, “DE LA PROPIEDAD”, dentro del cual se contienen, el Capítulo I Disposiciones Generales que abarca del artículo 830 al 853; el Capítulo II en el que se establece el rubro De la apropiación de los animales, del artículo 854 al 874; Capítulo III De los tesoros, del artículo 875 al 885; Capítulo IV Del derecho de accesión, del artículo 886 al 932; Capítulo V Del dominio de las aguas, del artículo 933 al 937; Capítulo VI De la copropiedad, del artículo 938 al 979.

De la gama de preceptos legales contenidos en el referido Título Cuarto, es el Artículo 830 el que dispone que “El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes, sin embargo, también el diverso 831 determina que el “La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización”, estos temas que serán desarrollados más ampliamente en el capítulo de esta tesis correspondiente precisamente a la expropiación.

Como podemos ver, tanto en el sentido lato como en el sentido jurídico, la propiedad implica la circunstancia de tener dominio sobre una cosa o bien determinados, así como la posibilidad legal del uso y disfrute de los mismos, obtener frutos de ellos, pedir la devolución en caso de que la posesión la tenga un tercero y, también poder transmitir la misma propiedad a través de las formas legales para ello establecidas.

No obstante lo anterior, cuando ese derecho de propiedad y respeto a la misma se contempla en ley ya estamos entrando al ámbito del concepto de Garantías Constitucionales y se convierte por tanto en la Garantía de Propiedad. Tal figura se encuentra contenida como ya lo vimos, entre otros, en el artículo 27 de nuestra Constitución Política, en la que se establece que “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada”. Pero también se establece que la Nación puede imponer a dicha propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, además de establecer regulación en beneficio de la sociedad. De esto se desprende que cuando “...la propiedad civil se opone a la acción del Estado y sus autoridades imponiéndoles el deber de no vulnerarle, salvo por los casos y con el cumplimiento de los requisitos y procedimientos que la Constitución les impone, ubicamos el derecho subjetivo público o garantía individual de propiedad...”²¹

²¹ Contreras Castellanos, Julio Cesar, Las Garantías Individuales en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Aragón, Librero-Editor Miguel Ángel Porrúa, 2006, Página 263.

Así mismo, dentro de las reglas que existen para adquisición de las tierras y aguas de la Nación, se encuentra la que dispone que sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas tienen ese derecho de adquisición y, los extranjeros también, siempre y cuando convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores considerarse como nacionales respecto a dichos bienes, comprometiéndose a no invocar la protección de sus gobiernos respecto de aquéllos.

Artículo 107. Noveno y Décimo párrafos.

“Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

...

“Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados”.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta;...”.

Un detalle importante que podemos observar respecto al derecho de propiedad, es que el mismo no viene aparejado al ser humano como tal, sino que deriva de una condición social reconocida y regulada por la ley con normas específicas respecto a la transmisión de dicha propiedad y todo lo relacionado con ella.

Por otra parte, también existe dentro de la Ley General de Bienes Nacionales el artículo 1° en el que se dispone que el patrimonio nacional se compone por bienes del dominio público y del dominio privado de la Federación y, en su artículo 2° se señalan como bienes del dominio público, entre otros, los de uso común, los señalados en los artículos 27 párrafos cuarto, quinto y octavo, y cuarenta y dos fracción VI, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marítimas interiores, los inmuebles destinados a un servicio público, los monumentos históricos o artísticos, incluyendo muebles e inmuebles, los monumentos arqueológicos, los documentos y expedientes de las oficinas públicas, manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos, grabados importantes o raros, etc.

Finalmente, también vemos que dentro del artículo 27 de nuestra Constitución Política se establece la existencia de la llamada propiedad social, la cual se contempla en el párrafo tercero y en las fracciones VII, VIII, IX, XVII, XIX y XX, las que se refieren a grandes rasgos a la propiedad ejidal, comunal, rural y todo lo que tenga relación con la propiedad agraria.

Finalmente, respecto a este punto sobre la propiedad, dentro de nuestra doctrina jurídica existen diversos planteamientos y teorías respecto a la propiedad originaria del Estado. El primer planteamiento se expone, la Teoría Patrimonialista del Estado, en la que se expone que a raíz de la Independencia de México, éste se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tenía hasta entonces España sobre las tierras, aguas y accesiones de la Colonia que en ese entonces era la Nueva España; tenemos después la Teoría de la Integración del Elemento Físico al Estado, en la que se establece a la propiedad originaria como una pertenencia del territorio nacional derivado de la naturaleza misma en la que se encuentra dicho Estado; después contemplamos la Teoría que asimila el dominio eminente sobre la propiedad originaria, en la que se reconoce la soberanía del Estado para legislar sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional; la siguiente Teoría es la de la propiedad como función social y de los fines del Estado, en la que se indica que al constituirse la propiedad privada no solo colma las necesidades del adquirente sino también los de la sociedad y aquí la función del Estado debe ser la de intervenir procurando un reparto justo como medio para lograr el bienestar social y, finalmente existe la Teoría de la propiedad originaria del Estado señalándose que éste puede desplazar a la propiedad privada no por vía de expropiación sino por vía de regreso al propietario originario que es la Nación.

GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA

De la lectura a diversas obras de distintos juristas mexicanos, se obtiene que el concepto de “Seguridad Jurídica”, no sólo es una Garantía Constitucional sino una serie de Garantías que se encuentran dentro de dicho concepto, partiendo del hecho de que el gobernado tenga la seguridad de que sus derechos no sean vulnerados en forma arbitraria por las autoridades y, en caso de que así sea, también tenga la certeza de que se efectúe con estricto apego a los procedimientos y requisitos establecidos normativamente que el Estado y sus autoridades están obligados a cumplir precisamente para que sus actos sean emitidos con validez legal.

El

Respecto a este concepto y toda vez que en los puntos subsecuentes de este trabajo de tesis se desarrollará el tema de la Seguridad Jurídica con mayor amplitud, considero pertinente evitar repeticiones innecesarias.

1.3 Objeto de las Garantías Constitucionales

De la lectura de lo que hasta ahora se ha desarrollado en los puntos que preceden se puede ya establecer que las Garantías Constitucionales tienen por objeto asegurar que el gobernado y cualquier persona que se encuentre en el Territorio Nacional Mexicano, tenga la certeza de que sus derechos estén protegidos frente a los actos de autoridad que el Estado a través de sus diversas instancias, Dependencias o Entidades emiten y que pudieran vulnerar esas prerrogativas que han sido consagradas en la Ley Fundamental y, como ya se dijo antes, en caso de que así sea exista la seguridad de que se deben cumplir estrictamente con

determinados requisitos y procedimientos para que se consideren como legalmente válidos dichos actos, es decir, que estamos observando la presencia de una relación jurídica en la que existen derechos y obligaciones, siendo que los primeros son para ambas partes, por un lado el gobernado tiene el derecho a que sean respetados su vida, sus bienes, libertad y en general su ámbito personal, pero también el Estado y las Autoridades tienen el derecho de que el gobernado, para acudir a ellas efectúe y cumpla determinados requisitos; las segundas también se pueden aplicar a ambas partes, es decir, que el Estado tiene la obligación de no vulnerar los derechos del gobernado y en caso de que así sea, debe cumplir con los requisitos y procedimientos que la ley dispone y, por su parte el gobernado también tiene la obligación de que su actuar sea realizado sin transgredir las leyes o los cuerpos normativos en los que se contemplan las reglas de convivencia dentro de una sociedad en la que existe un Estado de Derecho.

1.4 Garantía Constitucional de Seguridad Jurídica

Como ya se estableció con antelación, el concepto de garantía de seguridad jurídica, contiene diversas Garantías Constitucionales que se refieren a la observancia de determinadas formalidades, requisitos, medios, condiciones por parte del poder público para que la actuación de éste sea legalmente válida cuando por alguna causa afecte la esfera de los gobernados y no incurra en arbitrariedades.

Dichas Garantías de Seguridad Jurídica, son una institución de Derecho Público de seguridad y de protección a favor del individuo, la sociedad o el Estado, que dispone de medios que hacen efectivo el goce de los derechos subjetivos frente al peligro o riesgo de que sean desconocidos. Son todas aquellas cuestiones de derecho, que un individuo ya desde su nacimiento disfrutará y podrá exigir en caso de que no se cumplan y que tendrán como objetivo la consecución de la paz, la armonía y el orden en la sociedad en la cual se encuentre, asegurar la convivencia pacífica entre los hombres que comparten y viven en el mismo territorio, obtener justicia, bienestar y alcanzar el bien común.

Estas garantías, además de salvaguardar al individuo de la potestad de castigo o arbitrariedad por parte del Estado, pueden también proteger a la sociedad o al mismo Estado de las actitudes del individuo que pudieran perturbar el régimen social establecido. De ahí que una garantía puede ser individual, social y estatal.

Rafael Bielsa señaló que una garantía “es un medio para poner en movimiento a la autoridad para que restablezca el derecho subjetivo cuando éste ha sido vulnerado”²². Luego entonces, una garantía no es un derecho subjetivo, ya que el mismo es una facultad o poder reconocido por la ley vigente a una persona y que le permite realizar o no ciertos actos. Por tanto, una garantía tiene la finalidad de proteger y amparar los derechos fundamentales de una persona contra cualquier exceso, abuso o arbitrariedad proveniente, ya sea de otra persona o de una autoridad pública.

Dentro de las Garantías de Seguridad Jurídica que consagra nuestra Constitución Federal se encuentran las siguientes:

²² Bielsa, Rafael, Derecho Constitucional, Buenos Aires, Argentina, De Palma, 1959, página 524.

1.4.1 La de retroactividad de las normas jurídicas

Esta garantía se refiere a la aplicación de las normas jurídicas en el tiempo, partiendo del hecho de que éstas son generales, abstractas, impersonales y ordinariamente rigen conductas y hechos que se materializan después de su creación y entrada en vigencia, sin embargo, existen casos de hechos que son regulados por una ley del pasado al haberse presentado precisamente durante la vigencia de dicha norma anterior, aunque la misma haya sido abrogada por la misma ley.

En el primer párrafo del artículo 14 Constitucional se señala textualmente que “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”; respecto a esta expresión existen diversas teorías para su explicación, dentro de las cuales se encuentra la clásica que se refiere a que existen derechos adquiridos que no pueden ser destruidos por una ley que se pretenda aplicar retroactivamente.

Así mismo tenemos la teoría sustentada por los juristas Roubier y Planiol, que señala “que si la nueva ley se aplica a las consecuencias aún no realizadas de un hecho ocurrido bajo el imperio de la precedente, no tiene efecto retroactivo, sino inmediato...la ley antigua debe aplicarse a los efectos realizados hasta la iniciación de la vigencia de la nueva...”.²³

Finalmente, tenemos la teoría de Bonnacasse, la cual ha sido considerada como la más aceptable, misma que se basa en que existe una distinción entre situaciones jurídicas abstractas y concretas, teniendo en cuenta que la ley es retroactiva cuando modifica o extingue una situación jurídica concreta y no lo es, cuando simplemente limita o extingue una situación abstracta creada por la ley precedente, entendiéndose por situación jurídica abstracta la posibilidad legal de ser titular de los derechos consagrados en la ley en el momento en que el sujeto se haya en condiciones de cumplir con los requisitos estatuidos por dicha norma y, la situación será concreta cuando ya se produjo el hecho o acto jurídico que condiciona el nacimiento de las facultades o deberes que derivan de la misma norma.

A todo esto, el criterio que ha adquirido el Poder Judicial de la Federación es en relación a que el derecho adquirido es completamente definible, cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona y ese hecho efectuado no se puede afectar por la voluntad de quienes intervinieron en su realización, ni por disposición legal.

Además, señala que la ley es retroactiva cuando vuelve al pasado para cambiar, modificar o suprimir precisamente los derechos que ya habían sido adquiridos, de lo que se obtiene que si una obligación nace bajo el imperio de una ley antigua, esa obligación subsistirá con los caracteres y las consecuencias que la misma ley le atribuye.²⁴

²³ Contreras Castellanos, Julio Cesar, *Las Garantías Individuales en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Aragón, Librero-Editor Miguel Ángel Porrúa, México 2006, Página 304.

²⁴ *Semanario Judicial de la Federación 2000*, Tesis Aislada 2511, Apéndice, Sexta Época, Pleno, Amparo en revisión 1981/55, 7 de mayo de 1968.

De lo anterior podemos concluir que en general, la doctrina mexicana se ha pronunciado a que sí puede existir la aplicación retroactiva de la ley y es permitida cuando las Normas Constitucionales y en las materias ordinarias de carácter sustantivo sea en beneficio de alguna persona y no así cuando se trate de normas de carácter procesal o adjetivas.

1.4.2 La de audiencia previa

Al igual que la anterior garantía respecto a la retroactividad de las leyes, también la garantía de audiencia está contemplada primigeniamente en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, en el que se expone textualmente que “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”.

Esta prerrogativa fundamental se traduce en el derecho que tienen los gobernados o cualquier individuo que se encuentren en el territorio nacional, para poder acudir ante las autoridades a ser oídos y, en su caso, utilizar precisamente su derecho de defensa previo a que el Estado a través de cualquiera de sus instancias emita actos de autoridad que puedan afectar su esfera jurídica, personal o patrimonial.

Cabe aclarar aquí que esta garantía no es para detener o suprimir las facultades de la autoridad de la que emane el acto, sino para que ésta se apegue estrictamente a los procedimientos legales vigentes o aplicables al caso, lo cual se encuentra reforzado también por distintas jurisprudencias dentro de la que se encuentra la que tiene como rubro “AUDIENCIA. SI SE OTORGA LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL RESPECTO DE UNA LEY POR SER VIOLATORIA DE ESA GARANTÍA, LA AUTORIDAD FACULTADA PARA EMITIR UN ACTO PRIVATIVO PODRÁ REITERARLO SI LLEVA A CABO UN PROCEDIMIENTO EN EL QUE CUMPLA LAS FORMALIDADES ESENCIALES, AUN CUANDO PARA ELLO NO EXISTAN DISPOSICIONES DIRECTAMENTE APLICABLES”, misma que dentro de su texto señala en lo conducente que “Si se toma en cuenta que el fin que persiguió el Constituyente a través de la garantía de audiencia fue el de permitir que los gobernados desplieguen sus defensas antes de que las autoridades modifiquen en forma definitiva su esfera jurídica, y no el de impedir que éstas ejerzan las facultades que les fueron conferidas para cumplir con los fines que constitucional o legalmente se les encomendaron...”²⁵.

Asimismo, es importante señalar que la garantía de audiencia no nada más abarca a las autoridades judiciales y administrativas sino que va mucho más allá de esto, comprendiendo también a la autoridad legislativa, tal y como se establece en la siguiente Tesis de jurisprudencia de la cual se considera pertinente exponer todo el texto:

AUDIENCIA, GARANTIA DE.

Haciendo un análisis detenido de la garantía de audiencia para determinar su justo alcance, es de llegar a la conclusión de que si ha

²⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Novena Época, Tesis 2a./J. 16/2008, Registro 170392, Febrero de 2008, Página 497.

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 mandamiento 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.

Amparo administrativo en revisión 1660/51. Z. de Manterola María Teresa y coagraviados. 12 de noviembre de 1951. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Francisco Ramírez.

Quinta Época:

Tomo CX, página 2003. Índice Alfabético. Amparo administrativo en revisión 9767/49. Ríos Centeno Elena. 12 de noviembre de 1951. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Francisco Ramírez.

De ahí, que podemos concluir que la prerrogativa señalada incluye a toda clase de autoridades sin importar el grado de jerarquía que éstas tengan.

Por otro lado, se considera relevante también puntualizar que de la redacción del segundo párrafo del artículo 14 Constitucional y del artículo 16 de dicha norma suprema, se obtiene que "...las autoridades pueden emitir actos privativos y de molestia, diferenciándose entre ellos en que los primeros son los que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho, como es el caso de la confiscación, de la pena de prisión y el decomiso, mientras que los actos de molestia a pesar de que también constituyen afectación del esfera jurídica de los gobernados, sólo restringen de manera provisional o preventiva el derecho del gobernado; por ello podemos afirmar que los bienes que tutela el citado artículo 14 Constitucional son la libertad, la propiedad, entendiéndose ésta como el poder jurídico que tiene el gobernado sobre una cosa que puede usar, disfrutar o disponer de ella; la posesión originaria o derivada y, los derechos subjetivos, reales o personales del gobernado".²⁶

²⁶ Julio Cesar Contreras Castellanos, Las Garantías Individuales en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Aragón, Librero-Editor Miguel Ángel Porrúa, México 2006, Página 329.

Tanto a los actos privativos como los de molestia son actos de autoridad en uso de sus facultades que inciden en la esfera del gobernado, pero los primeros de ellos, la privación, implica la disminución o despojo de un bien o un derecho, o bien, el impedimento para hacer uso o ejercer ese derecho, pero siempre teniendo el cuidado de que tal acto no sea un medio para la obtención de algún fin sino que será el fin mismo, es decir, la consecuencia final del ejercicio de tales facultades por parte de las autoridades y, en los actos de molestia, la afectación que sufre el gobernado es de carácter temporal y provisional en la esfera jurídica de éste, de ahí que en el primer párrafo del artículo 16 Constitucional se establece que "...nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o, posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"; de esto se obtiene que los actos de molestia no producen los mismos efectos que los privativos y aquí es donde se actualiza el principio de legalidad que deben revestir los actos de autoridad, por ejemplo cuando se lleva a cabo un cateo en el domicilio del gobernado, dicho acto debe ser ordenado por autoridad competente en uso de sus facultades y cumpliendo los requisitos que la norma secundaria disponga para ello, lo cual evidencia que si bien es cierto se está materializando un acto de molestia, el mismo es de carácter temporal como exigencia para su validez, y cumpliendo con el texto constitucional la orden en que se consigne dicho acto debe ser por escrito, firmado autógrafamente por quien en ejercicio de sus funciones esté facultado para ello y además se expresen con claridad y precisión los motivos y/o razones para su expedición y los fundamentos legales que lo sustenten.

Ahora bien, es importante señalar que la garantía de audiencia que consagra el multicitado artículo 14 de nuestra Constitución Federal, contiene varios elementos a saber que deben ser observados para efectuar el estudio correcto de dicha prerrogativa, como son además del derecho del gobernado para ser oído previo a que la autoridad afecte su esfera jurídica, debe existir forzosamente el desarrollo de un juicio o procedimiento que indique los requisitos que tiene que cumplir y cubrir formalmente dicha autoridad. En este sentido es necesario que previamente la instancia legislativa haya creado la norma o normas secundarias en las que se contemplen precisamente tales exigencias procesales o procedimentales precisando con claridad las etapas que tienen que ser desahogadas para tales efectos, es decir, "una secuela de actos concatenados entre sí afectos a un fin común que les proporciona unidad...para que se dé oportunidad a la persona a la que se pretenda privar de un bien jurídico para que se oponga el acto de autoridad respectivo o a las pretensiones del particular que trate de obtenerla su favor, para que se establezca la posibilidad de que surja una verdadera y positiva controversia del derecho..."²⁷

Así mismo, otro de los elementos que se desprenden de la garantía de audiencia es que existan tribunales previamente establecidos que tengan competencia para desempeñarse en la materia en la que se contemple la hipótesis normativa que se adecúe al caso en concreto respecto del gobernado y en la que la autoridad pueda ejercer sus facultades que le han sido conferidas también por ley para emitir el acto y/o resolución que en derecho corresponda. De ello se desprende que existe la prohibición para instalar tribunales especiales, lo cual está claramente decretado en el artículo 13 de nuestra Carta Magna, en el que en lo conducente se indica que "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales...". De ahí, "...que el adverbio 'previamente', empleado en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, no

²⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, 40.ª Edición, Editorial Porrúa, México 2008, página 549.

debe conceptuarse como significativo de mera antelación cronológica, sino como denotativo de la preexistencia de los tribunales al caso que pudiese provocar la privación, dotados de capacidad genérica para dirimir conflictos en número indeterminado”²⁸.

Es importante señalar también, que la acepción “tribunales” no se refiere únicamente a los órganos del Estado que están adscritos al Poder Judicial Federal o Local, sino que tal concepto comprende a cualquier autoridad que tenga competencia para conocer el conflicto que incide en la esfera jurídica del gobernado. Esto incluye tanto a los órganos jurisdiccionales como las autoridades administrativas cuyo acto de autoridad puede ser privativo, circunstancia que está avalada por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de las siguientes Tesis:

Quinta Época
Registro digital: 337088
Instancia: Segunda Sala
Tesis Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo XXXV
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Página: 1956

ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.

Las nuevas teorías sustentadas por la Suprema Corte de Justicia, han venido a establecer que las garantías que consigna al artículo 14 constitucional, debe interpretarse en el sentido de que a cualquier acto de la autoridad que implique afectación a los derechos individuales, debe anteceder un procedimiento; pero sin que sea preciso que la autoridad judicial sea indefectiblemente la que debe intervenir para resolverlo.

Tomo XXXV, página 2512. Índice alfabético. Amparo 3120/28. Montes de Oca y Obregón Ignacio, sucesión de. 31 de agosto de 1932. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Tomo XXXV, página 1956. Amparo administrativo en revisión 91/28. Montes de Oca y Obregón Ignacio, sucesión de. 8 de agosto de 1932. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José López Lira. Relator: Jesús Guzmán Vaca.

Quinta Época
Registro digital: 333698
Instancia: Segunda Sala
Tesis Aislada

²⁸ Ídem, Página 555.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo L
Materia(s): Constitucional
Página: 1552

ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL, GARANTÍAS DEL.

Las garantías individuales del artículo 14 constitucional, se otorgan para evitar que se vulneren los derechos de los ciudadanos sujetos a cualquier procedimiento, bien sea administrativo, civil o penal, por lo que es errónea la apreciación de que sólo son otorgadas para los sujetos al último.

Amparo administrativo en revisión 5850/36. Bello José. 26 de noviembre de 1936. Unanimidad de cuatro votos. Ausencia: Agustín Gómez Campos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

El autor Ignacio Burgoa además señala que la Segunda Sala de la Suprema Corte sostiene que “No es exacto que sólo las autoridades judiciales son constitucionalmente competentes para privar de sus propiedades y derechos a los particulares, en los casos en que la ley aplicable así lo prevenga. Si bien, en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional exige para ello ‘juicio seguido ante tribunales previamente establecidos’, es tradicional la interpretación relativa a que los tribunales previamente establecidos no son exclusivamente los judiciales, sino también las autoridades administrativas, Aquí la ley ordinaria les confiere competencia para ello, pero eso sí, respetando la previa audiencia, la irretroactividad de la ley, a las formalidades esenciales del procedimiento y la aplicación exacta de la ley. Esta interpretación tradicional se debe a que por la complejidad de la vida moderna sería imposible que el Estado cumpliera sus funciones públicas con acierto, prontitud y eficacia, si tuviera siempre que acudir a los tribunales judiciales para hacer efectivas sanciones establecidas en las leyes”.²⁹

Otro de los elementos que obtenemos del texto del multicitado artículo 14 Constitucional, es precisamente que los actos de autoridad sean apegados a las leyes y normas que fueron expedidas con anterioridad a los hechos que se estén ventilando ante la instancia competente para conocerlos, es decir, que la resolución que ponga fin al juicio o procedimiento debe ser emitido conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho motivo de dicho proceso. Por esto también se confirma lo que el mencionado artículo 14 señala respecto a la irretroactividad de la ley, salvo las excepciones que la propia ley suprema señale, siempre y cuando sea para beneficio del gobernado.

No obstante lo anteriormente señalado, en cuanto a la prerrogativa Constitucional que se analiza en el presente punto, es válido afirmar que tal y como se indica en la expresión “a toda regla existe una excepción”, también la Garantía de Audiencia no se escapa de contener esta locución, ya que hay materias en la que en determinados asuntos dicha garantía se puede materializar con posterioridad al acto privativo que emite cierta autoridad, tal es el caso de los impuestos, en las que se ejerce la facultad económico-coactiva del gobierno, en cuyo proceso

²⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, 40.ª Edición, Editorial Porrúa, México 2008, Página 556.

no interviene el gobernado sino que ya una vez determinado por las instancias gubernamentales competentes, dicho gobernado se convierte simplemente en el destinatario de esa obligación tributaria y una vez aplicada ésta, el mismo puede hacer uso de su derecho de audiencia para impugnar la fijación o monto de ese gravamen.³⁰ Dicha obligación está explícitamente contenida en la fracción IV del artículo 31 de nuestra Constitución Federal, que a la letra dispone lo siguiente:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Otro de los casos que existen de excepción es en materia administrativa, especialmente en el ámbito agrario es el caso que se señala en la fracción VI, segundo párrafo del Artículo 27 de la Constitución General de la República, del que se obtiene que el Poder Ejecutivo Federal es el que se puede hacer cargo de la actividad gubernamental en materia agraria a través de la Dependencia o Entidad facultada para aplicar y ejecutar las leyes en dicha materia, sin necesidad de ejercitar previamente en estricto sentido la garantía de audiencia, puesto que tales actos son soberanos del Estado Mexicano, numeral citado que a la letra dispone lo siguiente:

“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.

...

VI...

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada...

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

³⁰ Semanario Judicial de la Federación 2000, Apéndice, Séptima Época, Tesis de Jurisprudencia 110, Pleno SCJN, título AUDIENCIA, GARANTÍA DE. EN MATERIA IMPOSITIVA, NO ES NECESARIO QUE SEA PREVIA.

revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada.”

Del citado Artículo 27 constitucional se desprende como excepción de la garantía de audiencia, las expropiaciones por causa de utilidad pública, la cual será dictada un por la autoridad administrativa competente; circunstancia que está avalada por nuestros más altos tribunales que han emitido diversas tesis de jurisprudencia que señalan precisamente que “...Un tercer supuesto para que entre en juego la garantía de audiencia es el de que las disposiciones del Artículo 14 que la reconocen y consagran, no están modificados 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...”³¹

Así mismo, respecto a que en materia de expropiación no rige la garantía de audiencia, existen también las siguientes tesis:

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

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.

Amparo en revisión 2805/62. Compañía Eléctrica de Sinaloa, S. A. 22 de junio de 1965. Unanimidad de quince votos.

³¹ Semanario Judicial de la Federación LXXX, Quinta Época, Registro: 323723, Segunda Sala, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional, Amparo administrativo en revisión 5990/43. M. de Valdés María Soledad. 22 de junio de 1944, Unanimidad de cinco votos. Relator: Gabino Fraga. Página: 3819.

Amparo en revisión 4320/70. Alicia Ortega vda. de Herrejón. 4 de mayo de 1971. Unanimidad de dieciséis votos.

Amparo en revisión 5498/69. Vicente Celis Jiménez. 29 de junio de 1971. Unanimidad de dieciocho votos.

Amparo en revisión 4930/65. Pedro Ruiz Reyes y coagraviados. 6 de julio de 1971. Unanimidad de dieciocho votos.

Amparo en revisión 1671/73. Fondo Unido Reynosa, A. C. 19 de febrero de 1974. Unanimidad de dieciocho votos.

Nota: Esta tesis aparece publicada con el número 65 en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo III, Materia Administrativa, página 46. Se publica nuevamente por instrucciones del Tribunal Pleno, con la adición al rubro acordada por el propio tribunal, en sesión de fecha veinticinco de febrero de mil novecientos noventa y siete.

La anterior jurisprudencia confirma que en materia de expropiación no rige la garantía de audiencia, sin embargo, existe la siguiente tesis que expone:

Novena Época

Registro digital: 174253

Instancia: Segunda Sala

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.

Conforme al artículo 197 de la Ley de Amparo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica la jurisprudencia 834, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 1389, con el rubro: "EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.", porque de una nueva reflexión se concluye que de la interpretación del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos privativos de la propiedad deben realizarse, por regla general, mediante un procedimiento dirigido a escuchar previamente al afectado, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que son las señaladas en la jurisprudencia P./J. 47/95,

de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. En ese sentido, tratándose de actos privativos como lo es la expropiación, para que la defensa sea adecuada y efectiva debe ser previa, en orden a garantizar eficazmente los bienes constitucionalmente protegidos a través del mencionado artículo 14, sin que lo anterior se contraponga al artículo 27 de la Constitución Federal, pues si bien es cierto que este precepto establece las garantías sociales, las cuales atienden a un contenido y finalidades en estricto sentido al régimen de propiedad agraria, y por extensión a las modalidades de la propiedad, al dominio y a la propiedad nacional, también lo es que la expropiación no es una garantía social en el sentido estricto y constitucional del concepto, sino que es una potestad administrativa que crea, modifica y/o extingue relaciones jurídicas concretas, y que obedece a causas establecidas legalmente y a valoraciones discrecionales de las autoridades administrativas; además, la expropiación es una potestad administrativa dirigida a la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien particular decretada por el Estado, con el fin de adquirirlo.

Varios 2/2006-SS, solicitud de modificación de jurisprudencia. Ministro Mariano Azuela Güitrón, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 18 de agosto de 2006. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Juan Díaz Romero. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: David Rodríguez Matha.

Tesis de jurisprudencia 124/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticinco de agosto de dos mil seis

Nota: La tesis P./J. 47/95 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133.

De los casos de excepción que han sido descritos, es evidente que el acto privativo es el fin mismo que se persigue, lo cual se puede diferenciar de los actos de molestia, por ejemplo del juicio ejecutivo mercantil, en el que si bien es cierto que existe un embargo precautorio previo a la realización del proceso que tiene como sustento y se funda en un documento denominado título de crédito, que trae aparejada ejecución, tal como lo dispone el Artículo 1391 del Código de Comercio, también lo es que tal diligencia tiene como objeto el requerimiento de pago al deudor y el embargo, se lleva a cabo para garantizar la deuda contraída, es decir, que

dicho embargo no es el fin mismo del acto de autoridad, como es el caso de los actos privativos en los que los casos de excepción de la garantía de audiencia se evidencia claramente que primero se emite o ejecuta el acto privativo en contra del gobernado y posteriormente éste puede acudir ante las autoridades competentes para hacer uso de su derecho de defensa.

1.4.3 La de aplicación estricta de la Ley Penal

A diferencia de otras materias, en el ámbito penal la facultad soberana del Estado para castigar o sancionar a quien incurra en la comisión de un hecho que viole o transgreda las reglas del orden social, no se puede aplicar por analogía o mayoría de razón, sino que debe ser de modo estricto respecto de los delitos que estén consagrados en la ley penal y las penas o sanciones que se adecúen completamente y con exactitud al o a los delitos cometidos, tiene que existir precisión en la prescripción del tipo penal que esté descrito en la ley.

Por lo anterior, y para que la autoridad que ejerza jurisdicción en materia penal pueda contar con todos esos elementos, es indispensable que los legisladores emitan con claridad, y exacta descripción las normas en las que "... Se precise la consecuencia jurídica de la comisión de un ilícito a fin de evitar un estado de incertidumbre jurídica al gobernado y una actuación arbitraria del juzgador..."³²

Tienen que seguirse con exacta observancia y para legitimar el ejercicio de la facultad del Estado, los procesos, procedimientos, trámites, formas y requisitos que en materia penal sean necesarias para cumplir cabalmente con este principio, no se puede "... admitir absoluciones por silencio u oscuridad de la ley, toda vez que no es admisible la existencia de un delito que no esté exactamente descrito en la ley, como se advierte del principio latino: *Nullum crimen sine lege*". De ahí, que se reitera que la autoridad jurisdiccional tiene que abstenerse de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté debidamente inserta en la ley y que se adecúe con precisión al hecho delictivo que se materializa.

Por ello, este principio estricto en materia penal se encuentra plenamente decretado en el Artículo 14 Constitucional, haciendo la diferenciación precisamente entre la materia penal y la materia civil y, de acuerdo a los criterios jurisprudenciales se extiende a las demás materias como son la familiar, administrativa, laboral y otras en las que si se permite que la aplicación pueda ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Derivado de la prerrogativa Constitucional, podemos observar que la legislación secundaria contempla textualmente que la ley se pueda aplicar por analogía, mayoría de razón o con base en los principios generales del derecho como es el caso de los Artículos 18, 19 y 20 del Código Civil vigente, que a la letra disponen lo siguiente:

³² Contreras Castellanos, Julio Cesar, Las Garantías Individuales en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Aragón, Librero-Editor Miguel Ángel Porrúa, México 2006, Página 341.

“Artículo 18. El silencio, obscuridad o insuficiencia de la ley, no autorizan a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia.

Artículo 19. Las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. A falta de ley se resolverán conforme a los principios generales de derecho.

Artículo 20. Cuando haya conflicto de derechos, a falta de ley expresa que sea aplicable, la controversia se decidirá a favor del que trate de evitarse perjuicios y no a favor del que pretenda obtener lucro. Si el conflicto fuere entre derechos iguales o de la misma especie, se decidirá observando la mayor igualdad posible entre los interesados.”

Así mismo, existen criterios de nuestros más altos Tribunales en los que se establece la aplicación en forma extensiva a otros actos diferentes de la materia civil, dentro de los que se encuentra la siguiente Jurisprudencia:

Época: Novena Época

Registro: 184249

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XVII, Mayo de 2003

Materia(s): Común

Tesis: VI.2o.C. J/231

Página: 1186

VIOLACIONES PROCESALES, RAZÓN DE SER DE LA IMPROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO EN CASO DE.

Al establecer los artículos 158, 159 y 161 de la Ley de Amparo, que reglamentan la disposición contenida en el artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la posibilidad de hacer valer las violaciones a las leyes del procedimiento judicial, administrativo o del trabajo, a través del amparo directo que se promueva en contra de la sentencia definitiva, se pretende evitar una cadena interminable de juicios de garantías, esto es, que el fin que se persigue es impedir que en el trámite del juicio las partes acudan tantas veces como violaciones se cometan a demandar el amparo por la vía indirecta, lo que entorpecería el curso natural de los juicios; lo anterior no significa de manera alguna transgredir la garantía de impartición de justicia pronta y expedita, consagrada en el artículo 17 constitucional, habida cuenta que frente al interés de los particulares se encuentra el interés público de que los

juicios de amparo no proliferen de manera desmedida, haciendo nugatoria, precisamente, la citada garantía, debido a la demora en la solución de los conflictos.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO.

Otro ejemplo que se puede establecer de la aplicación extensiva de la ley es en materia laboral, en la que con claridad el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo establece lo siguiente:

Artículo 17. A falta de disposición expresa en la Constitución, en esta Ley o en sus Reglamentos, o en los tratados a que se refiere el artículo 6o., se tomarán en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales que deriven de dichos ordenamientos, los principios generales del derecho, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.

Como podemos ver nuestra Constitución Federal contiene las Garantías a favor del gobernado, sin embargo, nada impide que la norma secundaria establezca mayores prerrogativas derivadas de las primeras, lo cual además está reforzado por nuestros más altos Tribunales al emitir sus criterios Jurisprudenciales.

1.4.4 La de legalidad de las sentencias definitivas en materia civil (Por extensión jurisprudencial a todas las demás, salvo la penal)

En este punto y como extensión a lo que ya se ha señalado respecto a la amplitud de posibilidades para la aplicación de la ley por analogía y mayoría de razón, dentro de lo que se encuentra las cuestiones procesales, no puede quedar aislado que obviamente se extiende también a la formulación de las sentencias en materias Civil, Administrativa y del Trabajo, entre otras, en las que deberá resolverse a lo que disponga la ley en primera instancia, y en caso de que exista obscuridad o ausencia de algún contenido específico o sea insuficiente, podrá aplicarse la interpretación de la misma Ley, los Principios Generales del Derecho, la Jurisprudencia, la Costumbre y la Equidad, es decir, que todos estos elementos complementan lo que primigeniamente establece la norma secundaria.

1.5 Objeto de la Garantía de Seguridad Jurídica

Se puede concluir simplemente que el objeto de las garantías de seguridad jurídica consiste en que en una sociedad donde exista un estado de derecho, éste precisamente sea el que establezca la protección de los derechos de los gobernados frente a las autoridades de cualquier nivel de gobierno o incluso frente a otro gobernado. Las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les permita, tienen que actuar dentro del ámbito jurisdiccional previamente establecido en una norma que les permita ejercer sus funciones con estricto apego a la ley, a los reglamentos, decretos, circulares oficiales y demás cuerpo normativo en

el que se establezcan los procesos y procedimientos que deban seguirse en los asuntos de su competencia, y a falta de precisión se puedan aplicar la interpretación de la ley, los principios generales del derecho, la jurisprudencia, la analogía, la mayoría de razón entre otras circunstancias, para evitar intransigencias o violaciones a los derechos de los gobernados, siempre teniendo en cuenta los casos de excepción que la propia Constitución Federal establece.

1.6 Artículos Constitucionales en donde se contemplan las Garantías de Seguridad Jurídica

En la Constitución Mexicana se encuentran establecidas en los artículos:

Artículo 14° Dice que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, libertad y de sus propiedades, a menos que se llegue a esto por algún delito. Que la ley debe ser aplicada exactamente como es, y que las sentencias deberán ser según la interpretación de la ley, si no la hubiera, tal y como ya quedó precisado en los puntos de análisis que anteceden, sería conforme a los principios generales del derecho, la Jurisprudencia, la Costumbre y la Equidad.

Artículo 15° No se puede extraditar reos políticos, ni delincuentes del orden común que hayan sido esclavos en otro país, ni la celebración de convenios en virtud de alterar sus garantías y derechos establecidos.

Artículo 16° Prohíbe que la autoridad pueda molestar a alguien o irrumpir en su casa sin una orden judicial, la cual no podrá ser expedida a menos que haya alguna denuncia. La autoridad tiene que fundar y motivar el acto de molestia cuando infiera en el ámbito jurídico del gobernado.

Artículo 17° Nadie puede hacerse justicia por sí mismo, ni ejercer violencia para reclamar sus derechos. Pero se tiene derecho a recibir justicia, pronta y gratuitamente. Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter civil.

Artículo 18 Sólo habrá lugar a prisión preventiva por delito que merezca pena corporal. Los gobiernos de la Federación y los Estados organizarán el sistema penal. La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones para menores infractores.

Artículo 19 Ninguna detención podrá sobrepasar las 72 horas sin haberse declarado un auto de formal prisión, se precisarán el delito, lugar, tiempo, circunstancias y los datos de la averiguación. Todo proceso se seguirá por el delito señalado, es decir, como ya se estableció con antelación, en materia penal no puede existir la aplicación de la ley por analogía o mayoría de razón.

Artículo 20 consagra 10 garantías de seguridad de todo procesado:

a) Libertad bajo fianza

- b) Derecho a no declarar en su contra
- c) Derecho a conocer el delito del que lo acusan y quién le acusa
- d) Derecho a tener un careo con los testigos que declaren en su contra.
- e) El que se reciban los testigos y las pruebas que ofrezcan.
- f) Ser juzgado en audiencia pública
- g) Que le faciliten todos los datos que solicite para su defensa
- h) Ser juzgado antes de 4 meses, si su condena no excede los 2 años de prisión y 6 meses si lo excede.
- i) Poder defenderse solo o por un abogado particular o de oficio.
- j) No se podrá prolongar la prisión por ninguna cosa de dinero, y tampoco la prisión preventiva por ninguna cosa.

Artículo 21 Sólo la autoridad judicial podrá imponer penas. La persecución de delitos es del Ministerio Público con apoyo de la policía judicial. Si se trata de multas se tendrá que tomar en cuenta el ingreso o sueldo que tenga el infractor.

Artículo 23 Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias, nadie puede ser juzgado por el mismo delito. Queda prohibida la práctica de absolver la instancia.

Artículo 29 Establece, entre otras cosas, que en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado.

Como corolario a todos los argumentos de hecho y de derecho que se han ventilado en este capítulo de tesis, a título personal y reiterando el profundo respeto a nuestros juristas mexicanos, así como en lo consagrado en nuestra Constitución Política Federal, opino que la seguridad jurídica si bien está contemplada primigeniamente en la citada Carta Magna, también lo es que dicha figura jurídica se encuentra inserta en cada uno de los cuerpos normativos secundarios llámense leyes, códigos, reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones jurídicas que contengan las regulaciones, procesos, procedimientos, facultades, competencias y demás reglamentaciones que indiquen la forma y términos en que debe actuarse dentro de un estado de derecho, además de las relaciones y los modos de efectuarse éstas entre los individuos que pertenecen a una sociedad determinada, entre los mismos y dicha sociedad y entre los individuos, la sociedad y el Estado al que se encuentran integrados,

además de contemplar también la forma y términos en que el Estado y sus instituciones han de desenvolverse. Esto desde luego vislumbrado en el aspecto nacional, sin embargo, también se puede extender en materia internacional, ya que entre los países existen reglas de convivencia, tratados internacionales y convenios de los que se desprende que también debe existir el respeto y la salvaguarda a los derechos de cada una de esas naciones, así como el sano desarrollo de las relaciones entre los pueblos que conforman el planeta tierra.

II. LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO

2.1 Concepto de expropiación

La palabra expropiación está formada con raíces de origen latino *expropriatio, onis* y significa “quitar los derechos de titularidad de un bien”. Se compone del prefijo *ex* (hacia fuera), *pro* (a favor) y *privo* (privado), relacionado con otras raíces latinas como *propio* y *propiedad*.

Ahora bien, existen las siguientes definiciones jurídicas:

EXPROPIACIÓN. I. (Del latín *ex* y *propio*.)...desposeer legalmente de una cosa a su propietario, por motivos de utilidad pública, otorgándole una indemnización justa.³³

EXPROPIAR (de *ex* y *propio*). tr. Desposeer a uno de su propiedad. Comúnmente se dice así cuando la expropiación es legal y por motivos de utilidad pública.³⁴

Según Gabino Fraga la expropiación es “...un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad.”³⁵

Por su parte el Autor Jorge Fernández Ruíz expone que la expropiación es “...la acción y efecto de despojar a alguien de una cosa que le pertenece...que su propietario se ve obligado a efectuar por causa de utilidad pública a lo cual suele llamársele expropiación forzosa...”³⁶.

Definición sobre la cual en opinión de la postulante de esta tesis de grado, y guardando siempre el respecto al jurista que expone la misma, sería innecesario señalar que la expropiación es forzosa, toda vez que las mismas características de las que se desprende la definición y/o los conceptos de “expropiación”, ya conlleva la decisión unilateral por parte del Estado en ejercicio de su potestad soberana para decretar la procedencia de una expropiación por causa de utilidad pública, es decir, que dicho procedimiento ya lleva intrínseco el adjetivo de forzoso, ya que no es un acto voluntario por parte del particular al que ni siquiera se le toma en cuenta ni se le pide opinión para la determinación y el decreto para expropiar el bien de su propiedad.

³³ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, México 2000, Pág. 1389.

³⁴ Enciclopedia del Idioma Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española (siglos XII al XX) Etimológico, Tecnológico, Regional e Hispanoamericano, Tomo II, Letras D-M, Martín Alonso, Editorial Aguilar México, Tercera reimpresión 1991, Página 1936.

³⁵ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 40ª Edición, Editorial Porrúa México, 2000, Página 375.

³⁶ Fernández Ruiz, Jorge y Otero Salas, Filiberto, Coordinadores, Los Procedimientos Administrativos Expropiatorios, Tutela Frente a las Actuaciones de la Administración Pública, Primera Edición, Editorial Bosch, S.A., México 2013, Página 35.

En este sentido, de las anteriores definiciones podemos observar, como ya se expuso, que una de las características que integran dicha figura jurídica es que es un acto a través del cual el Estado en forma unilateral determina desposeer y/o quitarle la propiedad de un bien a su propietario, pero siempre y cuando exista como justificante de tal determinación una causa de utilidad pública y el pago de una indemnización por tal acción, requisitos básicos sin los cuales no puede implementarse ninguna expropiación, y como acertadamente expone D'Alessio "...Parece fuera de duda que, en la relación, la voluntad de los particulares es extraña, en modo absoluto, más bien que pasiva, como es pasiva todas las veces que el Estado, para alcanzar sus propios fines, debe ejercer su fuerza de imperio. Así pues, el acto de expropiación es un negocio jurídico de derecho público, unilateral en cuanto a la voluntad operante, pero bilateral en cuanto a sus efectos, desde que por él nacen derechos y deberes no sólo para el expropiante, sino también para el expropiado..."³⁷

Asimismo y no obstante que tanto los diccionarios jurídicos como diversos autores señalan definiciones y conceptos de lo que se debe entender por expropiación, los mismos son muy generales, motivo por el cual el estudio de tal figura debe hacerse si bien a partir de tales definiciones, también en lo que la propia ley de expropiación establece, para estar en posibilidad de determinar con más claridad cuál es o cómo debe llevarse a cabo el desarrollo de él o los trámites que debe efectuar, en primera instancia el Estado, a través de qué Dependencias o Unidades Administrativas, qué documentos públicos deben ser emitidos y demás actos de autoridad que sustenten la multicitada expropiación y, por otro lado, debe contemplarse igualmente y con posterioridad, qué acciones puede o tiene que realizar el particular en todo este desarrollo, ya que si bien es cierto que en la ley se contemplan determinadas acciones tanto para las autoridades como para los particulares afectados, también lo es que en nuestra opinión falta precisión y claridad en el procedimiento expropiatorio.

Como refuerzo a lo anterior considero importante se estudie también lo que la doctrina jurídica mexicana establece respecto a la figura jurídica de la expropiación, ya que en ésta se contiene y se expresa la opinión y el punto de vista de distintos juristas, que coadyuva para tener un entendimiento y un panorama más amplio de lo que es la expropiación. Análisis que forman parte precisamente del desarrollo de esta tesis de grado.

2.2 Naturaleza de la expropiación

La naturaleza de la expropiación como tal no viene explicada en la ley, sin embargo, todo eso lo podemos deducir y extraer de la redacción de los artículos de la Ley de Expropiación, como es el caso, entre otros, de los artículos 2 fracciones III y VII; 2 Bis segundo párrafo; 3 y 4 segundo párrafo, de dicho cuerpo normativo en los que en lo conducente se establece lo siguiente:

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:

...

³⁷ D'Alessio, Miguel, Tendencias Modernas de Derecho Administrativo, Editorial Zigzag, Santiago de Chile, 1969, Página 625.

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.

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.

Artículo 2 Bis. Procederá la ocupación temporal, ya sea total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad, en los supuestos señalados en el artículo 1 de esta ley.

El Ejecutivo Federal hará la declaratoria de utilidad pública, decretará la medida correspondiente y ordenará su ejecución inmediata.

...

Artículo 3o.- La Secretaría de Estado competente integrará y tramitará el expediente respectivo.

Cuando la promovente sea una entidad paraestatal, solicitará a la dependencia coordinadora de sector la emisión de la declaratoria.

Artículo 4o.- Procederá la expropiación previa declaración de utilidad pública a que se refiere el artículo anterior.

La declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, se hará mediante decreto del Ejecutivo Federal que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

(El subrayado es de quien transcribe)

Sabemos que a la cabeza de la Administración Pública se encuentra el Poder Ejecutivo Federal, que el sector centralizado compuesto por las Secretarías de Estado y el sector paraestatal forman parte de dicha administración, circunstancias que aunadas a las anteriores transcripciones se puede desprender en primer lugar, que la expropiación es un acto del poder público, que si bien es cierto en esas instancias se pueden generar actos de naturaleza laboral, penal, fiscal, entre muchos otros, también lo es que por la redacción de los numerales en cita, podemos concluir que la expropiación es un acto de naturaleza administrativa, y derivado

obviamente de las Dependencias de Gobierno que intervienen en el procedimiento expropiatorio, lo cual hace que éste incida en la esfera del derecho administrativo.

Además de lo anterior, también existe la sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad número 35/2006, promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, que se encuentra publicada en el Diario Oficial de la Federación del día martes 24 de abril del 2007, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno; documento del que se desprenden las siguientes consideraciones:

Dentro de los conceptos de invalidez el Procurador General de la República, señala textualmente que “...podemos definir a la ‘expropiación’ como el acto administrativo en virtud del cual el Estado, para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, priva de un bien a su titular, pagando una indemnización...”.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia señala, entre otras cosas, en su Considerando Quinto de dicha sentencia que “...de este modo, la expropiación constituye un acto de carácter administrativo mediante el cual se priva a los particulares de la propiedad de un bien en aras del interés, necesidad o utilidad social; es decir, se trata de una figura a través de la cual el Estado logra determinados fines relacionados con el interés colectivo, de ahí que se sujete la expropiación a causas de utilidad pública; sin embargo, la Constitución Federal no prevé ningún otro aspecto concerniente a la expropiación, sino que deja a la Federación y a los Estados la facultad de establecer las causas de utilidad pública para que opere la expropiación de determinado bien, esto es, el Constituyente no fija un concepto de utilidad pública, sino que confirió la facultad a las Legislaturas de las entidades federativas y al Congreso de la Unión para que determinen los casos de utilidad pública en sus respectivas competencias, dados sus propios requerimientos sociales, económicos, de desarrollo, etcétera...”³⁸

Asimismo, dentro de la doctrina jurídica mexicana existen autores como el jurista Andrés Serra Rojas que refiere “... Son muy variados los actos jurídicos y procedimientos a través de los cuales el Estado adquiere sus bienes... Expropiación, confiscación y decomiso, requisición, modalidades a la propiedad privada, nacionalizaciones y servidumbre administrativa...”³⁹

“...La expropiación que significa etimológicamente privación de la libertad y para otros ‘fuera de la propiedad’ es una institución administrativa del derecho público, necesaria para que el estado pueda atender al funcionamiento de los servicios públicos y sus demás fines. En ninguna fase del procedimiento expropiatorio se justifica la aplicación del derecho privado...La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado...unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en

³⁸ Sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 35/2006, Considerando Quinto, promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, publicada en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el Martes 24 de abril de 2007, Página 11.

³⁹ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Tomo Segundo, Décima Quinta Edición Editorial Porrúa, S. A., México 1992, Página 351.

forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causas de utilidad pública y mediante indemnización justa... Se ha convertido en un poderoso instrumento de acción pública impulsado por razones de interés colectivo, que de ninguna manera deben entorpecer los particulares... La expropiación se justifica por los elevados fines que el Estado tiene a su cargo, apremiado por las urgentes e ineludibles necesidades sociales...”⁴⁰

Como podemos observar la naturaleza jurídica de la expropiación es de carácter administrativo, de derecho público, y por lo tanto incide en el ámbito del Derecho Administrativo, lo cual se desprende como ya se dijo, de las autoridades que intervienen desde el inicio del proceso expropiatorio, como lo son el Poder Ejecutivo ya sea Federal o Estatal, encargados de la emisión del Decreto Expropiatorio, las Dependencias y/o Unidades Administrativas que intervienen en la declaratoria de utilidad pública, la formación del expediente que debe sustentar esta última y demás trámites y actos de autoridad que conforman dicho proceso expropiatorio.

2.3 Conceptos y elementos esenciales que integran la expropiación.

Del análisis tanto de lo expuesto en los puntos que preceden como del diverso material que existe respecto del procedimiento de expropiación, se puede determinar lo siguiente:

A) El primer elemento esencial que debe contemplarse es precisamente que exista la propiedad privada.

Esto es así, porque en el Artículo 27 de nuestra Constitución Federal se establece entre otras cosas, que “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”, pero también determina que “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización...”.

Partiendo de esto, y siendo la expropiación un acto a través del cual el Estado en su potestad de imperio priva de su propiedad a un particular, por causas de utilidad pública y otorgándole una indemnización, es precisamente que se señala como primer elemento esencial, que exista ese “algo” que se debe expropiar y que en este caso lo es la propiedad privada; entendiéndose que el derecho a la propiedad privada ésta contenido también como garantía constitucional, lo cual ya sea abordado en el capítulo uno de esta tesis de grado, y que para evitar repeticiones innecesarias dicha información se tienen por reproducida en este apartado como si a la letra se insertase.

No obstante lo anterior, también es importante destacar tal y como lo señala la jurista Margarita Jiménez Horwitz, Profesora Titular de Derecho Civil de la Universidad de Granada, que “...el principio de proporcionalidad exige una ponderación de intereses entre la esfera de libertad protegida concedida al individuo y los fines de interés general, tomando como

⁴⁰ Ídem, Página 353.

referencia obligada de la ponderación la relación entre los medios empleados y el fin perseguido. Es decir, el principio de proporcionalidad se concreta fundamentalmente en las siguientes medidas de ponderación:

a) La intervención del Estado viene limitada objetivamente por una razón de interés general suficientemente justificada por el sistema de valores constitucionales.

b) El medio empleado para alcanzar el fin propuesto debe ser constitucionalmente adecuado según la lógica del sistema de valores relevantes. En un primer momento también se exige que el medio, además de adecuado, sea el estrictamente necesario para alcanzar el objetivo propuesto...se considera que es necesario cuando el legislador no ha podido entre varios escoger otro menos restrictivo o que afecte menos a un derecho fundamental. Pero posteriormente se rebaja el criterio de valoración hasta la mera adecuación. La razón de constitucionalidad del medio empleado viene delimitado por un margen razonable de adecuación.

c) Las consecuencias de la intervención estatal no deben significar un sacrificio desproporcionado o exagerado del interés privado. Se persigue en definitiva un equilibrio justo —razonable—...”⁴¹

B) El segundo elemento esencial es que la autoridad legislativa determine las causas de utilidad pública, que van a servir de base para que el Estado en uso de su potestad de imperio pueda justificar la procedencia de una expropiación.

Es

Lo anterior tiene sustento, en primera instancia, en el Artículo 27 párrafo segundo y fracción VI párrafo segundo, de nuestra Constitución Federal, en los que se dispone en lo conducente lo siguiente:

“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.

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

...

VI...

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.”

(El subrayado es de quien transcribe)

⁴¹ Jiménez Horwitz, Margarita, La Protección del Derecho de Propiedad en el Marco del Convenio de Roma (Sobre la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2000, asunto ex-rey de Grecia y otros c. Grecia), Universidad de Granada, Página 6.

Con base en lo anterior, ya distintos cuerpos normativos secundarios incluyen dentro de su articulado, algunas circunstancias respecto a la expropiación, como es el caso del Código Civil que dispone, entre otros, en sus artículos:

“741. El patrimonio familiar se extingue:... IV. Cuando por causa de utilidad pública se expropian los bienes que lo forman;

828. La posesión se pierde:...VII por expropiación por causa de utilidad pública;

831. La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización;

832. Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el Gobierno del Distrito Federal de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica;

1313. Todos los habitantes del Distrito Federal de cualquier edad que sean, tienen capacidad para heredar, y no pueden ser privados de ella de un modo absoluto; pero con relación a ciertas personas y a determinados bienes, pueden perderla por alguna de las causas siguientes:... V. Utilidad pública;

2483 El arrendamiento puede terminar:...VII. Por expropiación de la cosa arrendada hecha por causa de utilidad pública;...”.

En este punto se observa que uno de los elementos que conforman la expropiación es precisamente la figura de la UTILIDAD PÚBLICA, sin embargo, en ninguna parte de la ley en la materia se contempla qué debe entenderse por tal expresión, misma que ya se encontraba mencionada como “necesidad pública” en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano emitida en 1789 en Francia, la cual si bien no establece la definición de dicha expresión, en su Artículo 17 dispone lo siguiente:

“Artículo 17o.- Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública, legalmente constatada, lo exige claramente y con la condición de una indemnización justa y previa”.

Respecto a tal figura jurídica, en esta época como ya dijimos anteriormente, en la ley de expropiación no se encuentra ninguna definición ni concepto de la acepción utilidad pública, e incluso dentro de nuestra Carta Magna tampoco se contiene qué debe entenderse por tal expresión; para lo cual también la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando como Tribunal en Pleno, refiere en su Tesis P./J. 38/2006, que la Constitución Federal no establece un concepto de utilidad pública, porque es una concepción abstracta, mutable y relativa, lo

cual dificulta definir esa locución, la que “...sólo es determinable por las condiciones políticas, sociales y económicas que imperen en cierta época y lugar...”. En este sentido se considera importante transcribir textualmente la Tesis invocada en este punto, la que dispone lo siguiente:

Época: Novena Época

Registro: 175592

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. 38/2006

Página: 1414

EXPROPIACIÓN. ES FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS ESTABLECER LEGALMENTE LAS CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA QUE LA JUSTIFIQUEN.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la expropiación de la propiedad privada por causa de utilidad pública y mediante indemnización, así como que corresponde a las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, señalar los casos en que sea de utilidad pública expropiar un bien, correspondiendo a la autoridad administrativa realizar dicha declaración y fijar las reglas generales sobre el precio e indemnización. Esto es, la expropiación constituye un acto de carácter administrativo mediante el cual se priva a los particulares de la propiedad de un bien inmueble, en aras del interés, necesidad o utilidad social, es decir, se trata de una figura a través de la cual el Estado logra determinados fines relacionados con el interés colectivo, de ahí que se sujete la expropiación a causas de utilidad pública. Ahora bien, toda vez que la Constitución Federal no establece un concepto de utilidad pública, el que por abstracto, mutable y relativo es difícil de definir y sólo es determinable por las condiciones políticas, sociales y económicas que imperen en cierta época y lugar, el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Estatales la facultad de establecer, en la ley y dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, las causas de esa utilidad pública que, en aras del bien común, sustenten el acto administrativo expropiatorio.

Acción de inconstitucionalidad 18/2004. Diputados integrantes de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Colima. 24 de noviembre de 2005. Mayoría de nueve votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, el dieciséis de febrero en curso, aprobó, con el número 38/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de febrero de dos mil seis.

(El subrayado es de quien transcribe)

Determinación a la cual también se adhieren algunos de nuestros juristas mexicanos al señalar que dicha Tesis de Jurisprudencia refuerza el hecho de que la utilidad pública no puede definirse estrictamente, ya que es susceptible de ampliarse al aspecto social, puesto 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, dado que el derecho de propiedad privada está delimitado en la Constitución Federal en razón de su función social..."⁴² y el Estado no siempre puede satisfacerlas como es el caso en que autoriza a un particular para la prestación del servicio público o la realización de una obra en beneficio de un sector de la sociedad, añadiendo también que la Suprema Corte de Justicia determina que "...la utilidad pública no es sino el interés social o colectivo encaminado a la ocupación de la propiedad privada..."⁴³.

En relación a lo anteriormente señalado y siempre con el respeto a nuestros más altos tribunales y desde luego a nuestros juristas mexicanos, la exponente de esta Tesis de Grado no concuerda con que no pueda establecerse una definición y/o concepto de "UTILIDAD PÚBLICA", partiendo del hecho de que tal expresión está compuesta por dos palabras, mismas que sí cuentan con una definición clara cada una de ellas, es decir, primero queremos exponer qué se entiende por la acepción "ÚTIL", la cual deriva del latín *utilis*, adjetivo que significa que trae o "...produce provecho, comodidad, fruto o interés..."⁴⁴; por su parte, la palabra "UTILIDAD" también deriva del latín *utilitas, -atis*, sustantivo que quiere decir que algo tiene la "...calidad de ser útil, que produce provecho, conveniencia, interés o futuro que se saca de una cosa..."⁴⁵.

Dentro de la misma Enciclopedia del Idioma citada en la nota al pie de página, en su foja 3434, se establece la definición de la palabra PÚBLICO, -CA, que deriva del latín *publicus*, adjetivo que significa que algo es "...Notorio, manifiesto, visto, sabido por todos...aplicado a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa como contrapuesto a lo privado...Concerniente o relativo a todo el pueblo...Orden público...Situación y estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen sus atribuciones propias y los ciudadanos las respetan...Común del pueblo o ciudad..."

⁴² Fernández Ruiz, Jorge y Otero Salas, Filiberto, Coordinadores, Los Procedimientos Administrativos Expropiatorios, Tutela Frente a las Actuaciones de la Administración Pública, Editorial Bosch, S.A., México 2013. Página 149.

⁴³ Ídem, Página 150.

⁴⁴ Enciclopedia del Idioma, letras N a Z, Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española (Siglos XII al XX, Etimológico, Tecnológico, Regional e Hispanoamericano, Tomo III, Tercera Reimpresión, Editorial Aguilar, México 1991, Página 4102.

⁴⁵ Ídem.

Asimismo, en el Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres, encontramos en sus páginas 264, 265 y 323, las siguientes definiciones en cuanto al tema que nos ocupa:

“UTIL. Provechoso, beneficioso. Que produce frutos. Que da intereses. Susceptible de uso o servicio...En lo inmobiliario se refiere a la propiedad dividida, con respecto a la que goza y disfruta directamente de la cosa. Utilidad; ventaja, beneficio. Utensilio. En este sentido suele emplearse más la voz en plural.

UTILIDAD. Provecho material. Beneficio de cualquier índole. Ventaja Interés, rédito. Fruto. Comodidad. Conveniencia. PARTICULAR. Provecho o beneficio económico, jurídico para un individuo o para varias o todas las personas en la esfera de su patrimonio, intereses y causas; pero no como conciudadanos o miembros de la especie, en la perspectiva de los ideales y de las ventajas para la colectividad ciudadana, nacional o humana...”

PUBLICA. Todo lo que resulta de interés o conveniencia para el bien colectivo, para la masa de individuos que componen el Estado; o, con mayor amplitud, para la humanidad en su conjunto.”

(El subrayado es de quien transcribe)

Por lo anterior, considero contradictorio que se diga que no puede definirse la expresión “UTILIDAD PÚBLICA”, cuando tanto dentro de nuestro idioma como desde el punto de vista jurídico sí existen definiciones de las palabras que integran tal acepción. Esta opinión personal va ligada también del hecho que, creo y percibo, puede existir confusión entre lo que debe entenderse o definirse por utilidad pública y cuáles son las causas de utilidad pública, mismas que concuerdo con los tratadistas en que no puede establecerse un listado estricto de estas últimas, ya que en efecto, y de acuerdo a las circunstancias políticas, económicas y sociales que existan en determinado tiempo y espacio dentro de un país como lo es México, pueden variar las causas que justifiquen una expropiación.

En este orden de ideas, para mí queda claro que la utilidad pública puede definirse en su sentido lato como todo aquel provecho o beneficio que se genera a favor de una colectividad y, en sentido estricto tratándose de la materia de expropiación podría establecerse que son todos aquellos beneficios que obtiene una colectividad, un Estado o incluso un País que emanan de actos de autoridad que el Estado en su potestad de imperio y a través de sus Dependencias y/o Entidades, se traducen en bienes o servicios, derivados de una expropiación, ya sea que dichos bienes o servicios sean coordinados por la administración pública o por particulares que han sido designados para ello.

Esto es así, considero como ya lo dije, que son cosas distintas la utilidad pública y otra las causas de utilidad pública, es decir, la palabra “CAUSA”, es un sustantivo que significa en su sentido lato y se considera como fundamento u origen de algo⁴⁶; por su parte y como ya se estableció, la utilidad pública es el beneficio y/o provecho que una colectividad obtiene traducido en bienes y servicios derivados de una expropiación, por lo tanto, la causa es el origen, explicando el por qué puede proceder una expropiación, es lo que provoca una acción por parte del Estado ya sea en materia Federal o Estatal, es el motivo o razón para justificar el procedimiento expropiatorio y la utilidad pública es el efecto que se produce con la multicitada expropiación, ésta es la consecuencia, aunada a los bienes y servicios que son los beneficios que la colectividad obtiene por dicho procedimiento.

Del análisis expuesto con anterioridad, es que también opino que existe una inadecuada utilización del lenguaje en algunos de los artículos de la Ley de Expropiación vigente, toda vez que en el segundo párrafo del Artículo 1º de dicho cuerpo normativo, se establece textualmente la frase “...Se consideran causas de utilidad pública:...” y, en el Artículo 2º se establece “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:...”, es decir, que se está confundiendo lo que son las causas con la expropiación misma, puesto que “causa” como ya quedó establecido es lo que origina o puede motivar que el Estado declare a través de su área competente la procedencia de expropiar algo y “CASOS” son los sucesos, los resultados que derivan de la procedencia de las causas de utilidad pública.

Finalmente en este inciso, es importante señalar que además de la ley de expropiación vigente, existen otros ordenamientos legales que contienen causas de utilidad pública, como es el caso de:

- La Ley Agraria que establece en su artículo 93 que “Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública:... 2...”;
- La Ley de Aeropuertos que señala en su artículo 37 que “Es de utilidad pública la construcción, ampliación y conservación de aeropuertos.”;
- La Ley de Aguas Nacionales en sus artículos 3 fracciones...XLV indica que “...los efectos de esta Ley se entenderá por:... "Rescate": Acto emitido por el Ejecutivo Federal por causas de utilidad pública o interés público, mediante la declaratoria correspondiente, para extinguir: a. Concesiones o asignaciones para la explotación, uso o aprovechamiento de Aguas Nacionales, de sus bienes públicos inherentes, o b. Concesiones para construir, equipar, operar, conservar, mantener, rehabilitar y ampliar infraestructura hidráulica federal y la prestación de los servicios respectivos...LXIV. "Zona de reserva": Aquellas áreas específicas de los acuíferos, cuencas hidrológicas, o regiones hidrológicas, en las cuales se establecen limitaciones en la explotación, uso o aprovechamiento de una porción

⁴⁶ Enciclopedia del Idioma, letras A a CH, Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española (Siglos XII al XX, Etimológico, Tecnológico, Regional e Hispanoamericano, Tomo I, Tercera Reimpresión, Editorial Aguilar, México 1991, Página 999.

o la totalidad de las aguas disponibles, con la finalidad de prestar un servicio público, implantar un programa de restauración, conservación o preservación o cuando el Estado resuelva explotar dichas aguas por causa de utilidad pública; artículo 6. Compete al Ejecutivo Federal:... IV. Expedir por causas de utilidad pública o interés público, declaratorias de rescate, en materia de concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de Aguas Nacionales, de sus bienes públicos inherentes, en los términos establecidos en la Ley General de Bienes Nacionales;...V. Expedir por causas de utilidad pública o interés público, declaratorias de rescate de concesiones otorgadas por "la Comisión", para construir, equipar, operar, conservar, mantener, rehabilitar y ampliar infraestructura hidráulica federal y la prestación de los servicios respectivos, mediante pago de la indemnización que pudiere corresponder;...VI. Expedir por causas de utilidad pública los decretos de expropiación, de ocupación temporal, total o parcial de los bienes, o su limitación de derechos de dominio, en los términos de esta Ley, de la Ley de Expropiación y las demás disposiciones aplicables, salvo el caso de bienes ejidales o comunales en que procederá en términos de la Ley Agraria;

- La Ley Minera en su artículo 6 primer párrafo dispone principalmente que "...La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades..."; artículo 10 párrafo tercero "...Por causas de utilidad pública o para la satisfacción de necesidades futuras del país podrán establecerse zonas de reservas mineras, mediante decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación."; 13 párrafo quinto "...Solamente podrán incorporarse a reservas mineras zonas cuya exploración haya sido realizada previamente por el Servicio Geológico Mexicano mediante asignación, se justifique su incorporación con base en el potencial minero de la zona, determinado mediante obras y trabajos de exploración a semidetalle, y se acredite la causa de utilidad pública o se trate de minerales o sustancias considerados dentro de las áreas estratégicas a cargo del Estado."
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en el artículo 10 instituye que "La industria petrolera es de utilidad pública, preferente sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, incluso sobre la tenencia de los ejidos o comunidades y procederá la ocupación provisional, la definitiva o la expropiación de los mismos, mediante la indemnización legal, en todos los casos en que lo requieran la Nación o su industria petrolera."

Son de utilidad pública las actividades de construcción de ductos y de plantas de almacenamiento. Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y las empresas de los sectores social y privado estarán obligados a prestar a terceros el servicio de transporte y distribución de gas por medio de ductos, en los términos y condiciones que establezcan las disposiciones reglamentarias."

- La Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario en su artículo 25 primer y segundo párrafos dispone que “...Es de utilidad pública la construcción, conservación y mantenimiento de las vías férreas.

La Secretaría por sí, o a petición y por cuenta de los interesados o concesionarios, efectuará la compraventa o, en su defecto, promoverá la expropiación de los terrenos, construcciones y bancos de material, necesarios para la construcción, conservación y mantenimiento de vías férreas, incluyendo los derechos de vía.”

Como podemos ver con todo lo antes planteado es que considero que sí se puede determinar una definición de lo que es la utilidad pública y que precisamente se traduce en todo el beneficio que se obtenga dentro de un sector determinado de la población o bien, en un Municipio, Estado o el país mismo, es decir, que la comunidad sea la beneficiaria de los bienes o servicios que deriven de la expropiación que haya sido decretada.

C) Otro de los elementos que conforman la expropiación es la Declaratoria de Utilidad Pública (Determinación de cuál es la causa de utilidad pública)

Si bien es cierto que en el artículo 2 de la Ley de Expropiación se indica que la Secretaría de Estado competente emitirá la declaratoria de utilidad pública y que la causa se acreditará con base en los dictámenes técnicos correspondientes, también lo es que existen lagunas respecto a la forma y términos en que debe llevarse a cabo el proceso para determinar dicha declaratoria, ya que no se especifica en primera instancia quién puede solicitar la expropiación, la forma en que debe solicitarse, quién debe efectuar los dictámenes técnicos, qué requisitos deben tener estos últimos y cuánto tiempo tiene quien debe efectuarlos para que pueda proceder la multicitada declaratoria de utilidad pública, para después ser publicada en el Diario Oficial de la Federación y en un diario de mayor circulación del domicilio del inmueble y se debe de notificar personalmente a quien se le pretenda expropiar el bien, en caso de no poder localizar al interesado se realizará una segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación con cinco días hábiles de diferencia a la primera publicación que se efectuó, surtiendo ésa efectos de notificación personal.

Dependiendo para qué se destine el bien sujeto a expropiación, se determinará la Secretaría que será competente para emitir la declaratoria de utilidad pública, según se dispone en el artículo 2 señalado y una vez realizada la notificación al involucrado, éste tendrá quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación (por primera notificación o por la segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación) para manifestar su interés, es decir, para que presente pruebas para desacreditar la causa de utilidad pública; y dentro de los ocho días hábiles siguientes al ofrecimiento de pruebas se dará la audiencia de pruebas, en el cual se desahogarán todas ellas; el interesado tendrá hasta tres días hábiles siguientes a la audiencia de pruebas para presentar sus alegatos de manera escrita.

La autoridad tendrá hasta diez días hábiles siguientes a la presentación de los alegatos para emitir su resolución la cual puede confirmar, modificar o revocar la causa de utilidad pública; por último el Ejecutivo Federal tendrá hasta treinta días hábiles siguientes a que se haya dado

la resolución para publicar el decreto de expropiación en el Diario Oficial de la Federación, so pena de que quede sin efectos al no hacerlo.

En base a lo anterior es que afirmo que en la Ley de Expropiación Federal, no existe una claridad total respecto a la forma y términos en que debe hacerse de declaratoria de utilidad pública, circunstancias que por lo menos vienen más explicadas en otras leyes de expropiación estatales como es el caso de la Ley de Expropiación para el Estado de México, y en la que se dispone entre otras cosas, quiénes son los que pueden efectuar la solicitud formal de expropiación, a quién debe dirigirse, a través de qué conducto, los requisitos mínimos que debe contener la solicitud y quién es la Dependencia facultada para realizar el trámite correspondiente, requerir los "...informes, dictámenes, peritajes y demás elementos para acreditar la idoneidad material y técnica del bien de que se trate o la existencia del valor histórico, artístico o cultural, así como la causa de utilidad pública en que se sustente."⁴⁷.

Así mismo, si bien es cierto que en la Ley de Expropiación Federal se señala que la persona a quien se va a expropiar puede presentar pruebas y alegatos para desacreditar la causa de utilidad pública, también lo es que no se precisa ante quién puede hacerlo, la forma y términos en que debe efectuarse su intervención, es decir, no se contienen los requisitos legales que deben observarse para llevar a cabo el procedimiento señalado en el artículo 2 del ordenamiento federal invocado, además de que tampoco se indica ni se especifica cuál es el área competente para llevar a cabo lo anterior, circunstancias que como ya se asentó, sí vienen con más claridad explicadas en leyes de menor jerarquía como las Estatales.

D) El Decreto Expropiatorio es uno más de los elementos que integran la expropiación.

Previo a emitir el decreto expropiatorio, debe efectuarse la declaratoria de utilidad pública de conformidad a lo que se establece en el Artículo 2 de la Ley de Expropiación y la resolución que se emita cuando el afectado haya promovido en contra de dicha declaratoria la que "...no admitirá recurso administrativo alguno y solamente podrá ser impugnada a través del juicio de amparo"⁴⁸ y en caso de que sea confirmada la declaratoria, procede entonces la formulación del decreto de expropiación.

Por lo anterior, se considera necesario que se indique qué se debe entender por Decreto y para ello obviamente recurrimos a algunos de los Diccionarios Jurídicos más importantes como es el Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas, que en su página 92 señala lo siguiente:

“DECRETO. Resolución, mandato, decisión de una autoridad sobre asunto, negocio o materia de su competencia. Constitución pontificia consultada con los cardenales. Acción o efecto de decretar o anotar marginalmente el despacho correspondiente a un escrito. Antiguamente, se dijo por parecer o dictamen. DE GRACIANO. Importante libro de Derecho Canónico recopilado por Graciano. Esta compilación integra la primera parte del Corpus Juris Canonici (v.).

⁴⁷ Ley de Expropiación para el Estado de México, publicada el 17 en enero de 1996 en la Gaceta del Gobierno del Estado, Artículo 9.

⁴⁸ Ley de Expropiación vigente, Artículo 2 fracción VI.

DE NUEVA PLANTA. Nombre de diversos Decretos suscritos por Felipe V para devolver en parte la legislación civil, penal, mercantil, procesal y administrativa a las regiones españolas que habían favorecido, durante la guerra de Sucesión, al rival del Borbón: al archiduque Carlos de Austria.”

Así mismo en el Tomo II del Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en sus páginas 838, 839 y 840, se señala en lo conducente lo siguiente:

“DECRETO. I. (Del verbo latino *decernere, decrevi, decretum*)...resolución, decisión o determinación del jefe de Estado, de su gobierno o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio. Aplícase hoy más especialmente a las de carácter político o gubernativo...es toda resolución o disposición de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a la que va dirigido...Decreto-Administrativo. Expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo que dicta resoluciones en el ejercicio de sus funciones, sobre una especie particular de los negocios públicos...”

(El subrayado es de quien transcribe)

Con base en las definiciones anteriores y en lo que dispone la propia Ley de Expropiación, se puede concluir que el decreto expropiatorio es la determinación formal que emite el Poder Ejecutivo Federal sobre la procedencia de una expropiación; documento que para tener plena validez y poder de aplicación, se publica en el Diario Oficial de la Federación, dando a conocer que un bien inmueble o mueble determinado se expropiará al particular que en dicho documento se precise. Pero además para que surta plenamente sus efectos se tiene que notificar personalmente al involucrado y en caso de no localizarlo, se hará una segunda publicación a los cinco días hábiles siguientes a que se haya realizado la primera, surtiendo efectos de notificación personal.

Tratándose de la ahora Ciudad de México, al no contar con una ley de expropiación propia, se observa que dentro de la misma ley federal se contienen algunos artículos en los que se indica en primer término, que el Jefe de Gobierno es el que tiene la facultad de emitir el decreto de expropiación, ocupación temporal, total o parcial o la simple limitación de los derechos de dominio, mismo que debe publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, y al igual que en materia federal, es necesario notificar personalmente al o los involucrados y en caso de ignorar quiénes son éstos o su domicilio, la segunda publicación surtirá efectos de notificación personal.

De la revisión efectuada a la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, resulta curioso observar que dentro de su articulado no se contiene disposición alguna de quiénes son las Dependencias o áreas facultadas para intervenir en materia de expropiación, lo cual si bien es cierto, que se deduce que las atribuciones serán de acuerdo a los bienes muebles o inmuebles involucrados en el proceso de expropiación, también lo es que en la descripción de las facultades de cada una de las Secretarías y demás Dependencias y organismos que conforman la Administración Pública Federal, no se menciona que están facultadas para intervenir en materia de expropiación, lo cual se desprende simplemente de la redacción y algunos de los artículos de la ley de expropiación, como lo es el numeral 2 que dispone que para los casos de expropiación la Secretaría de Estado competente emitirá la declaratoria de utilidad pública. Estas circunstancias podrían ser exploradas en leyes secundarias, reglamentos internos o en alguna normatividad de la que se pudiera desprender la competencia que pueda tener alguna de las Dependencias Federales en materia de expropiación.

E) Formación del Expediente.

Es importante destacar que en la Ley de Expropiación Federal no se encuentra especificada la forma y términos en que debe formarse el expediente relacionado con la expropiación, no se contempla explicación alguna sobre la etapa previa de solicitud, quién tiene la facultad para emitir dicha solicitud, a través de qué medio, qué requisitos deben cumplirse para saber si la solicitud está apegada a derecho, es decir, no se encuentra regulada la forma y términos en que deben desarrollarse la etapa de solicitud y mucho menos se indica que la persona a quien se va expropiar pueda tener algún derecho de audiencia durante la integración del expediente, además de que tampoco se contempla con claridad qué participación van a tener las autoridades administrativas durante el procedimiento expropiatorio.

Sólo se indica en su artículo 3º que “la Secretaría de Estado competente integrará y tramitará el expediente respectivo”; y en el artículo 20 párrafo cuarto respecto a la facultad del Jefe del Gobierno del entonces Distrito Federal, se señala que “La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, señalará la dependencia a la que corresponda tramitar el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, la que conocerá del procedimiento a que se refiere el artículo 2o de esta ley...” y que cuando la promovente sea una entidad paraestatal, solicitará a la dependencia coordinadora de sector la emisión de la declaratoria.

Respecto a este punto considero importante señalar que dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se contienen diversos artículos en los que se expone entre otras cosas, cuáles son las Dependencias o áreas del Gobierno de la ahora Ciudad de México, facultadas para proponer, solicitar la expropiación, formar el expediente respectivo y llevar a cabo los trámites correspondientes, artículos dentro de los encontramos los siguientes:

“Artículo 23.- A la Secretaría de Gobierno, corresponde:

...

XIX. Determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes o la ocupación total o parcial de bienes de

propiedad privada, y proponer al Jefe de Gobierno que emita la declaratoria correspondiente de expropiación u ocupación, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

Artículo 24.- A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda le corresponde:

...

XI. Proponer las expropiaciones y ocupaciones por causa de utilidad pública;

...

XIII. Diseñar los mecanismos técnicos y administrativos de fomento para el desarrollo urbano en general, así como determinar y efectuar el pago de las afectaciones y expropiaciones que se realicen por interés público;

...

(El subrayado es de quien transcribe)

Artículo 35.- A la Consejería Jurídica y de Servicios Legales corresponde...:

...

XIV. Publicar, difundir y distribuir la Gaceta Oficial del Distrito Federal

...

XVII Tramitar e integrar debidamente los expedientes de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, para los efectos que establece el artículo 20 bis de la Ley de Expropiación; así como conocer y resolver el recurso administrativo de revocación respectivo.

Artículo 39.- Corresponde a las y los Titulares de los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial:

...

XXI. Solicitar al Jefe de Gobierno, a través de la Secretaría de Gobierno, y por considerarlo de utilidad pública, la expropiación o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;....”

Si bien es cierto que en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal ya se establecen las Dependencias y Entidades facultadas para efectuar la solicitud de expropiación, la determinación de la causa de utilidad pública, la integración del expediente respectivo y efectuar el pago de la indemnización, también lo es que no contempla la forma y términos en que deben hacerse tales acciones.

Ahora bien, como ya se dijo también, la ley de expropiación no contiene señalamiento alguno respecto a la forma y términos en que debe integrarse el expediente que servirá de base para la declaratoria de utilidad pública y como consecuencia la expropiación, sólo se limita a señalar que la Secretaría de Estado competente emitirá la declaratoria de utilidad pública, sin embargo, la Ley de Expropiación para el Estado de Baja California, en sus artículos 9, 10 11 se dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 9.- Es obligación de la Autoridad Expropiante:

I.- Recabar la información y documentación necesaria para comprobar y determinar la existencia de la causa o causas que la presente Ley determine como de utilidad pública.

II.- Integrar y tramitar el expediente de expropiación, en el que se acredite la causa de utilidad pública y la determinación, del bien o bienes, que por sus características o cualidades deben ser objeto de ésta.

III.- Conocer y tramitar los medios de defensa interpuestos por los particulares, previstos en la presente Ley, así como de las promociones que con motivo de la afectación, presenten los interesados afectados.

IV.- Requerir de las autoridades, dependencias y entidades, la información y documentación que se encuentre a su alcance, relacionada con el procedimiento de expropiación.

V.- Implementar el procedimiento previsto por el artículo 24, para respetar la garantía de audiencia del afectado.

VI.- Cumplir las demás obligaciones que establezcan otras leyes relacionadas con la materia.

ARTÍCULO 10.- Podrán solicitar la expropiación:

I.- Las Dependencias y Entidades;

II.- Los Municipios en el ámbito de su competencia, a través del Presidente Municipal;

III.- Las organizaciones de ciudadanos constituidas en términos de Ley, así como los particulares, por conducto del Municipio respectivo.

ARTÍCULO 11.- El escrito por el que se solicite la expropiación, deberá dirigirse a la Autoridad Expropiante y contendrá los siguientes requisitos:

I.- Nombre y domicilio del solicitante

II.- Los motivos que sustenten su solicitud;

III.- Las causas de utilidad pública que considere aplicable;

IV.- Los beneficios sociales derivados de la expropiación;

V.- Las características del bien que se pretenda expropiar, las que tratándose de inmuebles serán además, las relativas a ubicación, superficie, medidas y colindancias;

VI.- Nombre y domicilio del propietario o poseionario del bien materia de la expropiación;

VII.- Tratándose de la ejecución de obras, los proyectos y presupuestos respectivos;

VIII.- El plazo máximo en el que se deberá destinar el bien expropiado a la causa de utilidad pública, una vez que se tenga posesión de éste.

Quando la expropiación sea solicitada por una Entidad, deberá anexarse copia del acta de sesión de su Junta de Gobierno o Directiva, Consejo de Administración o Comité Técnico, en la que se apruebe o autorice la solicitud de expropiación”.

Ante tales lagunas, y con base en apreciaciones lógico-jurídicas es que podemos señalar que en el expediente que se forme deben existir los siguientes elementos que se enlistan en forma enunciativa y no limitativa:

- Solicitud oficial debidamente fundada y motivada para efectuar una expropiación;
- Los documentos oficiales que acrediten quién efectúa la solicitud de expropiación y los fundamentos legales que sustenten la facultad de la Dependencia, Entidad u Organismo que realice la solicitud;
- Documentación y demás elementos que sustenten le existencia de la causa de utilidad pública;
- Documentación y demás elementos que acrediten le existencia del bien o bienes muebles o inmuebles propuestos para ser expropiados, detallado sus características dimensiones y en general todos los datos esenciales relacionados con los mismos, incluyendo en el caso de los inmuebles, los datos registrales;

- Documentos y demás elementos que acrediten la existencia o desconocimiento de quién o quiénes son los propietarios de los bienes propuestos para expropiación;
- El avalúo del bien o bienes muebles o inmuebles sujetos expropiación;
- Los dictámenes técnicos efectuados a fin de determinar si las propuestas cumplen o no técnicamente para sustentar la procedencia de la expropiación, precisando quién o quiénes llevaron a cabo el mismo, anexando los documentos que acrediten que cuentan con los conocimientos y preparación adecuada para haber emitido tales dictámenes;
- Los documentos y demás elementos proporcionados por otras dependencias, entidades, organismos, unidades administrativas o autoridades, que se relacionen directamente con el procedimiento de expropiación que se esté llevando a cabo;
- Documentos y demás elementos que comprueben que se han efectuado conforme a derecho las notificaciones oficiales a los involucrados en el proceso de expropiación;
- El Diario Oficial de la Federación o la Gaceta Oficial de la Ciudad de México que acredite que se ha publicado el decreto de expropiación;
- Los documentos que integren las impugnaciones que en su caso hayan realizado los propietarios de los bienes sujetos expropiación, así como el desarrollo de los procedimientos llevados a cabo conforme a derecho para solventar dichas impugnaciones;
- Documentos que contengan el monto de la indemnización y los parámetros que se tomaron en cuenta para llegar a establecer dicha cantidad.

Cabe hacer mención que ni en la Ley de Expropiación Federal, Leyes de Expropiación Estatales, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal o Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se contiene qué debe entenderse por dictamen técnico, qué parámetros deben seguirse para su elaboración, quién debe efectuarlo y en general los requisitos que se deben cumplir para estar en posibilidad de determinar que se ha efectuado conforme a derecho, circunstancias que vagamente podemos ver en el artículo 9 Ley de Expropiación del Estado de México, que dispone que la Secretaría General de Gobierno, por conducto de la Dirección Jurídica y Consultiva, sustanciará el trámite respectivo y pedirá a las dependencias u organismos auxiliares competentes los informes, dictámenes, peritajes y demás elementos para acreditar la idoneidad material y técnica del bien de que se trate o la existencia del valor histórico, artístico o cultural, así como la causa de utilidad pública en que se sustente.

En este sentido, para tener idea de lo que se puede entender por dictamen técnico, al recurrir a diferentes obras de consulta en que se recoge y se define o traduce un conjunto de palabras de una o más lenguas o de una materia determinada y analizando diversas normatividades encontramos lo siguiente:

En la página 1550 del Tomo II de la Enciclopedia del Idioma, letras A a CH, Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española (Siglos XII al XX, Etimológico, Tecnológico, Regional e Hispanoamericano, Editorial Aguilar México, se define a la palabra DICTAMEN de la siguiente manera:

“DICTAMEN (l. *dictamen*). m. s. XVII al XX. Opinión y juicio que se forma o emite sobre una cosa...”

Ahora bien, consultando diferentes diccionarios jurídicos, encontramos que no se define como tal lo que es un dictamen técnico, pero sí arrojan datos interesantes de los que se puede desprender tal acepción:

“DICTAMEN PERICIAL. I. Es el informe que rinde un perito o experto en cualquier arte, profesión o actividad, en el que da a conocer sus puntos de vista o resultados respecto del examen o análisis que haya hecho de una cuestión sometida a sus conocimientos, sobre una materia específica. II...puede ser libre o estar sujeto a determinadas reglas o condiciones impuestas por la autoridad judicial que lo solicita...realiza inspecciones, estudia documentos...el dictamen pericial es, en suma, un auxiliar eficaz para el juzgador, que no puede alcanzar todos los campos del conocimiento técnico o científico...la valoración que se haga constituye un apoyo para una más completa aplicación de la justicia...”⁴⁹

“DICTAMEN. Opinión, consejo o juicio que en determinados asuntos debe oírse por los tribunales, corporaciones, autoridades, etc. También se llama así al informe u opinión verbal o por escrito que expone un letrado, a petición del cliente, acerca de un problema jurídico o sometido a su consideración.”⁵⁰

“DICTAMEN. Opinión o consejo que el perito en cualquier ciencia o arte formula verbalmente o por escrito, a cerca de una cuestión de su especialidad, previo requerimiento de las personas autorizadas o de una autoridad de cualquier orden...para servir un interés social singularmente necesitado de atención...”⁵¹

Así mismo, y respecto de la palabra técnico encontramos lo siguiente:

“TÉCNICO,-CA (l. *technicus*, y éste del gr. *Technikós*; de *téchnee*, arte). adj. s. XVIII al XX. Concerniente o relativo a las aplicaciones de las ciencias y artes...El que posee los conocimientos especiales de una ciencia o arte. La técnica de una ciencia o de un arte no es, simple conocimiento teórico de las reglas del método sino practica hábil, fácil y segura de las reglas...”⁵²

⁴⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Décima Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 2000, Páginas 1135 a 1137.

⁵⁰ Diccionario Jurídico Elemental, Guillermo Cabanellas de Torres, Undécima Edición, 1993, Editorial Heliasta S. R. L., Página 106.

⁵¹ Diccionario de Derecho, Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, Décimo Quinta Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1988, Página 238.

⁵² Enciclopedia del Idioma, letras A a CH, Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española (Siglos XII al XX, Etimológico, Tecnológico, Regional e Hispanoamericano, Tomo III, Editorial Aguilar, Tercera Reimpresión, México 1991, Página 3905.

“TÉCNICA. Conjunto de procedimientos de que se sirve una ciencia o un arte, así como la habilidad para manejarlos...”⁵³

Si bien es cierto que no se pueden establecer con rigidez o de forma limitativa una definición y los requisitos del dictamen técnico, también lo es que es importante que en la ley de expropiación se contemple de manera sencilla lo que debe entenderse por dicha figura, ya que el gobernado hacia quien realmente va dirigido el acto de autoridad para literalmente quitarle su propiedad, está en seria desventaja frente a quien lo materializa, ya que ni siquiera sabe si los informes o dictámenes que se emitan al respecto para justificar la procedencia de la causa de utilidad pública, cumplen con los parámetros legales para estar en posibilidad de asegurar que no se está cometiendo un acto de arbitrariedad en su contra, además de saber si los estudios realizados tendrían afectación o no en la población en la se va a aplicar la obra o trabajos relacionados con la causa de utilidad pública que se esté manejando.

En este sentido, nos permitimos señalar que de acuerdo a la revisión de normas diversas en distintas materias que van desde la informática a los riesgos en materia de construcción y protección civil, es que podemos atrevernos a manifestar que en materia de expropiación de bienes muebles e inmuebles, él o los dictámenes técnicos tienen que ser los informes y documentos oficiales en los que se contemple como mínimo y en lo conducente, lo siguiente:

- El o los nombres de quién o quiénes los formulen;
- Estar debidamente certificados en la materia en la que se va efectuar una expropiación;
- Estar contemplados en un padrón oficial de peritos ante el gobierno federal o local de que se trate;
- Los datos del documento oficial que se haya emitido para ordenar la realización del estudio y/o análisis sobre el bien mueble o inmueble que se va sujetar a expropiación, así como el nombre y cargo del servidor público que ordenó llevarlo a cabo y el fundamento legal del que se desprendan que tiene las facultades para ello;
- Los puntos sobre los cuales se desarrolla el estudio, revisión o análisis;
- El resultado de los estudios efectuados, detallando y conteniendo como mínimo para el caso de los inmuebles, si la zona en la que se encuentra es la idónea para que se actualice la causa de utilidad pública que justifica la expropiación, si las condiciones del subsuelo son las adecuadas, el documento que acredite que no existen restricciones de cualquier índole para llevar a cabo la materialización de la causa de utilidad pública, las condiciones estructurales del bien inmueble, si existen condiciones de riesgo, identificación clara de las necesidades de la población, exponer con claridad si no se afectan las condiciones de habitabilidad, seguridad, higiene, comodidad, accesibilidad para la población en donde se encuentre el inmueble sujeto a expropiación, si hay que realizar reparaciones, obras o demoliciones para el cumplimiento de la causa de utilidad pública, para evitar afectaciones a la infraestructura existente que puedan poner en riesgo la integridad física de las personas, sus bienes y/ entorno.
- Tratándose de bienes muebles, además de los puntos anteriores que les sean aplicables, anexar las pruebas fehacientes de las que se desprenda con claridad el beneficio para alguna

⁵³ Diccionario de Derecho, Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, Décimo Quinta Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1988, Página 455.

comunidad, para la sociedad o para quien vaya dirigida la obtención de algún satisfactor que justifique plenamente que se prive a un particular de su propiedad.

F) El Pago de Indemnización Justa

En materia de indemnización, lo más relevante en la ley de expropiación se señala lo siguiente:

Artículo 2 Bis párrafo tercero, "...La indemnización que, en su caso, proceda por la ocupación temporal o por la limitación de dominio consistirá en una compensación a valor de mercado";

Artículo 4 párrafo tercero "...Los propietarios e interesados legítimos de los bienes y derechos que podrían resultar afectados serán notificados personalmente del decreto respectivo, así como del avalúo en que se fije el monto de la indemnización"

Artículo 5. "Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del decreto correspondiente, los interesados podrán acudir al procedimiento judicial a que se refiere el artículo 11 de la presente Ley.

El único objeto del procedimiento a que se refiere el párrafo anterior será controvertir el monto de la indemnización y, en su caso, exigir el pago de daños y perjuicios".

"Artículo 6. De cuestionarse la titularidad del bien o derecho expropiado, la indemnización correspondiente será depositada y puesta a disposición de la autoridad que conozca del procedimiento respectivo, para que la asigne a quienes resulten titulares legítimos del bien o derecho, en los montos que corresponda."

...

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

El monto de la indemnización por la expropiación, la ocupación temporal o la limitación de dominio se fijará por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales o Instituciones de Crédito o corredores públicos o profesionistas con posgrado en valuación, que se encuentren autorizados en los términos que indique el Reglamento.

La Secretaría de la Función Pública emitirá las normas, procedimientos, criterios y metodologías de carácter técnico,

conforme a los cuales se realizarán los avalúos, considerando la diversidad de bienes y derechos objeto de valuación, así como sus posibles usos y demás características particulares.

Artículo 11.- Cuando se controvierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, se hará la consignación al juez que corresponda, quien fijará a las partes el término de tres días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designarlos el juez en rebeldía, si aquéllos no lo hacen.

También se les prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia, y si no lo nombraren, será designado por el juez.

Artículo 17. Contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no cabrá ningún recurso.

Artículo 20.- La indemnización deberá pagarse en moneda nacional a más tardar dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la publicación del decreto de expropiación, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.

Salvo en los casos a que se refiere el artículo 8o de la Ley, la autoridad podrá proceder a la ocupación del bien o a la disposición del derecho objeto de la expropiación una vez cubierto el monto de la indemnización fijado en el avalúo.

En caso de que el afectado controvierta el monto de la indemnización, se estará a lo dispuesto en el artículo 11 del presente ordenamiento. Esta circunstancia no será impedimento para que la autoridad proceda a la ocupación del bien o a la disposición del derecho expropiado.

La indemnización por la ocupación temporal o por la limitación de dominio consistirá en una compensación a valor de mercado, así como los daños y perjuicios, si los hubiere, que pudieran ocasionarse por la ejecución de dichas medidas, misma que deberá pagarse conforme al plazo referido en el párrafo primero de este artículo.

Como en conceptos anteriores, vemos que en materia de indemnización, la ley de expropiación carece de ciertas precisiones al respecto, toda vez que en primer lugar no explica qué se entiende por tal acepción, por lo que nos remitimos nuevamente a obras de consulta para obtener el resultado. Tenemos entonces que se entiende por Indemnización, el “Resarcimiento económico del daño o perjuicio causado. Suma o cosa con que se indemniza. En general, reparación. Compensación. Satisfacción”.⁵⁴

⁵⁴ Diccionario Jurídico Elemental, Guillermo Cabanellas de Torres, Undécima Edición, 1993, Editorial Heliasta S. R. L. Página 162.

No obstante que el significado jurídico señala que la indemnización es resarcir económicamente a alguien por los daños y perjuicios que se le causa por alguna conducta, en la ley de expropiación se maneja separadamente la palabra indemnización y los daños y perjuicios, tal y como se aprecia en el segundo párrafo del artículo 5 ya transcrito con antelación; pero también vemos que en dicho ordenamiento legal tampoco se indica o se explica qué se entiende por daños y perjuicios, teniendo que recurrir para ello al Código Civil vigente en el que se contempla al respecto lo siguiente:

“Artículo 2108. Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.

Artículo 2109. Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.”

Con base en los significados anteriores, y trasladándonos a la materia de expropiación, *indemnizar es reparar o resarcir el daño que el Estado ocasiona al particular por privarlo de su propiedad*, ya que es evidente que existe una merma en el patrimonio de la persona expropiada. Ahora bien, como podemos ver, el monto de indemnización tiene que ser determinado a partir del Valor Catastral que tenga el bien inmueble, por lo que en caso de que el expropiado considere que existen cantidades sujetas a revisión por las mejoras que ha efectuado a su bien a lo largo y tiempo, tendrá que acudir ante la autoridad judicial para dirimir esa controversia.

También observamos que en el proceso de expropiación no existen muchos medios de defensa para que el afectado pueda acudir a proteger sus derechos, como es el caso de que sólo el monto de la indemnización puede ser controvertido y en su caso exigir el pago de daños y perjuicios, sin embargo, desde nuestro punto de vista existen claras deficiencias o lagunas en la ley de expropiación vigente, ya que sobre los demás actos de autoridad que se efectúen en dicho proceso y en contra del gobernado al no estar establecidos con precisión los requisitos para cada uno de ellos, el expropiado está en total desventaja frente a la autoridad federal o local de que se trate, no obstante que en materia de indemnización puede presentar y ofrecer su propio perito para controvertir el monto que se le haya determinado, lo cual evidencia que indirectamente se está obligando no nada más para soportar que a través de un acto totalmente unilateral se le esté privando de su propiedad, sino invertir o gastar de sus propios recursos para impugnar lo que está haciendo la autoridad, cantidades desde luego, que en todo caso pudiera solicitar si promueve también la existencia de daños y perjuicios, todo lo cual evidencia la materialización de actos de molestia en su contra.

Ahora bien, también se detecta que no obstante que en el artículo 6 de la ley de la materia se indica que de cuestionarse la titularidad del bien o derecho expropiado, el monto de la indemnización “...será depositada y puesta a disposición de la autoridad que conozca del procedimiento respectivo, para que la asigne a quienes resulten titulares legítimos del bien o derecho...”, también lo es que no se establece nada para el caso de que no se encuentre al legítimo titular o no exista, es decir ¿Qué pasa con la cantidad que se establezca como indemnización?, ¿cuál es el destino que se le da a ese dinero?.

Como podemos ver en este punto en particular, tratándose de la indemnización en materia de expropiación, si bien existe la posibilidad judicial de que el afectado acuda a controvertir el monto que se haya asignado por tal concepto, también lo es que no es una gama amplia de medios de defensa y/o recursos de los que pueda disponer para defender sus derechos y esto, es claro que reduce el sentido y finalidad de las garantías de seguridad jurídica, que precisamente están establecidas constitucionalmente, entre otras cosas, para que la autoridad no incurra en arbitrariedades y que el gobernado tenga a su alcance los recursos jurídicos necesarios para la defensa de sus derechos, tenga a su alcance un marco jurídico establecido con claridad, equidad, justicia y transparencia.

2.4 Razón de la expropiación

Dentro de los fines más importantes del Estado, es el de servir adecuadamente a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, establecer mecanismos apropiados para un desarrollo óptimo de la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y todo ello para asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo en favor de los gobernados, para lo cual necesita, entre otras cosas, tener dentro de su patrimonio diversos recursos, como son los financieros suficientes para cubrir los gastos que genera su funcionamiento, materiales adecuados tanto para su desarrollo como para el del país mismo, prestar servicios públicos, satisfacer necesidades colectivas y realizar inversión en actividades económicas.

Por lo anterior, es evidente que el Estado requiere medios materiales como lo son bienes muebles e inmuebles, algunos de los cuales puede adquirir a través de actos administrativos como la nacionalización, requisición y reversión por extinción de concesiones, o debido a contratos de derecho privado como donación, compraventa y permuta, la expropiación, o bien, por adjudicación de premios no reclamados en sorteos, por el decomiso y abandono de bienes, la dación en pago de créditos, así como el embargo y remate de bienes para el pago de créditos fiscales.

A pesar de lo anterior, llega un momento en que dentro de su patrimonio no cuenta ya con determinados recursos para cubrir las necesidades de cierta colectividad por lo que "...puede suceder que el propio Estado necesite para algunas de sus atenciones, bienes que formen parte de la propiedad privada y que no pueda obtenerlos por medio de arreglos contractuales con sus dueños⁵⁵, o a través de los medios señalados en el párrafo que precede, por lo que tiene que recurrir a la expropiación.

En este punto, es evidente que existe el dilema entre la potestad que tiene el Estado para decretar una expropiación y la protección del derecho de la propiedad privada, ya que existe "...el principio de proporcionalidad que exige una ponderación de intereses entre la esfera de libertad protegida concedida al individuo y los fines de interés general, tomando como referencia obligada de la ponderación la relación entre los medios empleados y el fin

⁵⁵Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Revisada y actualizada por Manuel Fraga, 40ª Edición, Editorial Porrúa, México 2000, Página 374.

perseguido...»⁵⁶, tomando en consideración "...las particulares concepciones y circunstancias políticas, sociales y económicas de cada sociedad..."⁵⁷

Esto es así, si bien es cierto que existe derecho del Estado para decretar una expropiación, también lo es que dicha potestad que no puede ejercerse de manera arbitraria, es decir, que debe tenerse la certeza jurídica y material de que en dicho sea el estrictamente necesario para alcanzar el objetivo propuesto para cubrir las necesidades de la colectividad atendiendo las causas del bien común y que la intervención estatal pudiera significar un sacrificio desproporcionado o exagerado en contra del interés privado, debe procurarse un equilibrio justo, razonable entre la referida potestad estatal y el derecho a la protección de la propiedad privada de una persona, ejerciendo un estricto "control de legalidad"⁵⁸ y un estricto cumplimiento a los requisitos que debe seguir el proceso expropiatorio, esto con la finalidad de que el particular pueda tener la seguridad jurídica de que el Estado a través de sus Entidades y Dependencias está actuando adecuadamente, legalmente.

De ahí, que la norma debe ser "accesible" y "precisa", para que el particular pueda conocer su alcance y significado, ya que con las deficiencias y lagunas que contiene la ley de expropiación vigente, el gobernado no alcanza a verificar si la actuación de la administración se ajusta realmente a la ley, la cual es de sabido derecho que debe contener las prerrogativas necesarias para un adecuado comportamiento oficial por parte de las autoridades y, en el caso que nos ocupa de la citada Ley de Expropiación debe "ofrecer más protección, pero nunca menos"⁵⁹.

Por ello, se reitera que si bien es cierto existen fundadas razones para la procedencia de una expropiación, también lo es que el Estado puede valorar con más detenimiento y conocimiento de causa los problemas particulares de naturaleza económica y social que dan razón de la utilidad pública o interés social de la expropiación, ya que "...la realización del interés general no puede incidir de manera desproporcionada sobre el 'contenido esencial' — económico— del derecho de propiedad..."⁶⁰ De esta suerte, que debe reforzarse el marco legal respecto a la figura de la expropiación en México.

2.5 Evolución de la expropiación en México

La evolución de la expropiación en México no puede ir desligada de la historia misma de la formación del México independiente, ya que después de la muerte de Miguel Hidalgo y Costilla, el 30 de julio de 1811, José María Morelos desde Acapulco hizo un llamado en el mes de septiembre para crear un Congreso en la ciudad de Chilpancingo, con el propósito de crear un gobierno independiente; por ello el 14 de septiembre de 1813, se instaló el llamado Supremo Congreso Mexicano, y el mismo día Morelos anunció a la Asamblea un documento

⁵⁶ Jiménez Horwitz, Margarita, La Protección del Derecho de Propiedad en el Marco del Convenio de Roma (Sobre la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2000, asunto ex-rey de Grecia y otros c. Grecia), Universidad de Granada, Página 6.

⁵⁷ Ídem, Página 3.

⁵⁸ Ídem, Página 17.

⁵⁹ Ibídem, Página 18.

⁶⁰ Ibídem, Página 21.

con carácter de programa llamado Sentimientos de la Nación 2 en el cual declaraba la independencia total de la América Mexicana y establecía un gobierno popular representativo con división de poderes, que entre otras cosas prohibía la esclavitud y la división de la población en castas.

Como consecuencia del establecimiento del Supremo Congreso, precisamente durante el período del movimiento independentista, se crearon diversos documentos dentro de los cuales encontramos el llamado “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana”, formalmente conocida como la Constitución de Apatzingán que fue sancionada (aprobada), el 22 de octubre de 1814, en la ciudad de Apatzingán, siendo promulgada dos días después y teniendo vigencia para las fuerzas de los insurgentes y los territorios que lograron controlar efímeramente durante el transcurso de la guerra de Independencia.⁶¹

Dicha Constitución de 1814 se componía de 2 títulos y 242 artículos, basándose principalmente en la Constitución de Cádiz pero modificada, pues en oposición a la Constitución Española, preveía la instauración de un régimen Republicano de Gobierno; documento dentro del cual los artículos que nos interesa y que tienen relación con la evolución de la expropiación en México, son el 34 y el 35⁶², que a la letra disponían lo siguiente:

“Artículo 34. Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades, y disponer de ellas á su arbitrio con tal que no contravengan a la ley.

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

Así mismo, ya después de la declaración total de la independencia del imperio español, se emitió el 18 de diciembre de 1822, el llamado Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en el cual en sus artículos 12 y 13⁶³, se estableció lo siguiente:

“Artículo 12.- La propiedad es inviolable, la seguridad, como resultado de esta y de libertad.

Artículo 13.- El Estado puede exigir el sacrificio de una propiedad particular para el interés común legalmente justificado; pero con la debida indemnización.”

Posterior a ello, surgen las llamadas “Leyes Constitucionales de 1836”, formadas con base en la división de la República Centralista de México, para determinar la organización política de la que se llamaría República Mexicana. Dicho ordenamiento estaba integrado por siete leyes de carácter constitucional que influyeron en la estructura de la naciente República Federal de

⁶¹ Constitución de Apatzingán, 24 de Octubre de 1814, Año quinto de la Independencia mexicana”, Página 65.

⁶² Ídem, Página 49.

⁶³ Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, emitido el 18 de diciembre de 1822, Página 3.

los Estados Unidos Mexicanos, las cuales a pesar de la tendencia conservadora del gobierno centralista, ya contemplaban la división de poderes el ejecutivo, legislativo y judicial, pero se estableció un cuarto poder llamado el Supremo Poder Conservador, integrado por cinco ciudadanos que deberían haber desempeñado la presidencia, vicepresidencia, o bien haber sido senadores, diputados, secretarios de despacho o ministros de la Corte. Este cuarto poder tenía la facultad de regular las acciones de los otros poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), bajo el argumento de que sus integrantes tenían la capacidad de interpretar la voluntad de la nación.

La primera ley compuesta por quince artículos, contemplaba aspectos sobre los derechos y obligaciones de los mexicanos y los habitantes de la República, otorgaban la ciudadanía a aquellos que supieran leer y tuvieran un ingreso anual mínimo de 100 pesos, excepto para los trabajadores domésticos, quienes no tenían derecho a voto.

La segunda ley constaba de 23 artículos sobre la organización del Supremo Poder Conservador

La tercera ley estaba integrada por 58 artículos, establecían lo relacionado al Poder Legislativo, sus miembros, y sobre la formación de las leyes

La cuarta ley contempla la organización del Supremo Poder Ejecutivo

La quinta ley consta de 51 artículos y se refiere a la organización del poder judicial.

La sexta ley establece aspectos sobre la división y organización territorial

La séptima ley disponía las llamadas variaciones de las Leyes Constitucionales

De las llamadas leyes constitucionales, observamos en la primera de ellas en su artículo 2 punto 3^o⁶⁴ lo relacionado a la expropiación, expresión que si bien es cierto no se contempla en el texto de dicho numeral, también lo es que se habla de la “privación de la propiedad”, de la siguiente manera:

“Artículo 2. Son derechos del mexicano:

...

3° No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros en la capital, por el Gobierno y Junta departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica ó secular, sea individuo particular, previamente (sic),

⁶⁴ Primera Ley Constitucional sobre los Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República, Contendida en las llamadas Leyes Constitucionales de 1836, emitida en el Palacio del Gobierno Nacional en México el día 30 de diciembre de 1836, Página 3.

indemnizado á tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.

La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los Departamentos ante el superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo.”

Como nota adicional sólo acotaremos que la constitución fue modificada y jurada por Santa Anna el 21 de mayo de 1847, bajo el principio de la unión federal, se desconoció el régimen centralista y se propuso la restauración del régimen federal y, entre otras cosas, se determinó que los Estados que componían la Unión Mexicana recobraron su independencia y soberanía, formarían al pueblo de los Estados Unidos Mexicanos, que el acta constitutiva y la constitución federal de 1824 sería la única Constitución política de la República y se establecieron treinta artículos, mediante un acta de reformas, contemplándose también la creación del nuevo estado el de Guerrero. Años más tarde, a pesar de que se promulgó la Constitución de 1857, la pugna entre federalistas o liberales y centralistas o conservadores continuó, siendo hasta 1867, después de la Guerra de Reforma y de la Segunda Intervención Francesa en México cuando finalmente se consiguió la restauración de la república.

No obstante la continuación de las pugnas, en la Constitución Federal de 1857, se estableció en su artículo 27⁶⁵ lo siguiente:

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

(El subrayado es de quien transcribe)

Como podemos observar en el texto del artículo 27 de la Constitución Política Mexicana de 1857 contemplaba no la palabra expropiación pero sí se hablaba de la ocupación de la propiedad de las personas, sin embargo, dicha acción no podía llevarse a cabo sin autorización de los propietarios.

Contenido que ya fue transformado en la Constitución Política Mexicana de 1917, la cual “...se ha reformado con mucha frecuencia, pues se le han hecho 618 cambios a través de 2,220 Decretos de Reformas (son datos que se pueden corroborar en la página de la Cámara de Diputados). La mayoría de estas reformas han sido actualizaciones necesarias a un texto, que cuando se promulgó en 1917, se hizo en el contexto de un país muy diferente al que tenemos ahora⁶⁶, en la que ya se establece, entre otras cosas, en el mismo artículo 27 respecto al tema que nos ocupa lo siguiente:

⁶⁵ Constitución Mexicana de 1857, 5 de Febrero de 1857, trigésimo séptimo año de la Independencia, Página 3.

⁶⁶ Revista Mundo del Trabajo No. 125, Editada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, CONAMPROS, señalamiento del Dr. Luis de la Barrera Solórzano, México 2017, Página 7.

“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.

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

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.”

Del texto anterior se evidencia como puntos principales y de más relevancia, en primer lugar, que la propiedad de las tierras y aguas del territorio nacional originalmente le pertenece a la nación, que ésta puede transmitir dicho dominio a los particulares, que tal acción deriva en el establecimiento de la llamada propiedad privada y, en segundo lugar, que no obstante la transmisión efectuada, también puede decretar la expropiación de la misma siempre y cuando exista una causa de utilidad pública que la sustente y concediendo la indemnización correspondiente al particular.

En el año de 1934 se reformaron los párrafos segundo y tercero del artículo 27 constitucional, señalando en concreto que el Estado es el encargado de fomentar la agricultura pero evitando la destrucción y detrimento de los elementos naturales que afecten a la sociedad, al final se señala en esta reforma que las leyes federales y estatales deben mencionar los casos de utilidad pública para que proceda la ocupación de la propiedad privada y se adiciona también que la indemnización deberá hacerse basada en el valor fiscal que se encuentre registrado en las oficinas catastrales y que sólo las mejoras o deterioros de la propiedad son las que quedan sujetos a un avalúo por parte de un perito, o bien, cuando en las oficinas catastrales no exista el antecedente correspondiente.

Como se puede observar, hasta ese entonces, sólo se habían implementado en el ámbito constitucional ciertas reformas en materia de expropiación siendo hasta el año de 1936 cuando ya estando como Presidente de México el General Lázaro Cárdenas del Río, que se promulga la Ley de Expropiación y como consecuencia de eso, aplicó una política de apoyo a la organización de los obreros y la fundación de Petromex (que después sería conocido como Pemex). Estos fueron los antecedentes más cercanos a la expropiación petrolera, misma que se materializó después de un conflicto obrero-patronal, ya que desde el 16 de agosto de 1935 se constituyó el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y una de sus primeras acciones fue la redacción de un proyecto de contrato en el que se solicitaba una jornada de 40 horas y el pago del salario completo en caso de enfermedad y que pretendía sustituir los distintos contratos colectivos que regían las relaciones laborales en las compañías petroleras.

El 3 de noviembre de 1937 se les exigió la firma del contrato colectivo y el 17 de mayo el sindicato emplazó a huelga en caso de no cumplir tal demanda. En los primeros días de junio el sindicato demandó a las compañías petroleras ante la Junta General de Conciliación y Arbitraje, huelga que finalmente estalló el 31 de mayo y se levantó el 9 de junio.

Ante tales acontecimientos, a las 10 de la noche del 18 de marzo de 1938 el General Lázaro Cárdenas, declaró la expropiación mediante la cual la riqueza petrolera que explotaban las compañías extranjeras, se volvió propiedad de la nación Mexicana, expropió sus bienes, lo que provocó la ruptura de relaciones con el Reino Unido; los Países Bajos y Estados Unidos decretaron un embargo comercial y retiraron a todo su personal técnico. La Tesorería de Estados Unidos dejó de adquirir petróleo y plata mexicana y dio toda su preferencia al petróleo de Venezuela.

Además de la expropiación, el Presidente de México completó la nacionalización de la red ferroviaria y efectuó acciones agrarias con los ejidos que contaban con muy pocos insumos, lo cual ayudó a un empleo más racional de estos medios de producción e hizo descender el desempleo rural. La reforma agraria no produjo un crecimiento inmediato de la economía, pero los beneficiados por el proceso vieron de inmediato mejorada su forma de vida. El campesino que recibió la tierra durante el gobierno de Cárdenas, mejoró su posición social y económica.

La Ley de expropiación desde entonces ha sufrido muy pocas modificaciones, el poder legislativo ha tenido muy poca actividad sobre el tema desde 1936; en diciembre de 1949 se adicionó para que mencionara que la construcción de oficinas para el gobierno federal era causa de utilidad pública; la única reforma relevante tuvo lugar en 1993 como parte de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con el objeto de determinar que el criterio para el pago de la indemnización sería el valor comercial de lo expropiado, en diciembre de 1993, con el NAFTA a entrar en vigor, se hicieron algunas modificaciones: a) se precisó un plazo de 45 días para que la autoridad resolviera sobre la reversión del bien; b) se le denominó decreto al ordenamiento por el que se dispone la expropiación, y c) también se indicó que el precio que se fijara como indemnización debería ser equivalente a su valor comercial, que debía pagarse en moneda y no en especie, reduciendo el plazo para el pago de diez a un año. En diciembre de 1997, en el contexto de los

cambios legislativos que precedieron a la reforma constitucional sobre el Distrito Federal, se dispuso la facultad del jefe de gobierno del Distrito Federal de declarar la expropiación.

De la revisión efectuada a diferentes fuentes de información se puede observar que "...no siempre existe información pública sistematizada sobre el número de acciones expropiatorias, sus propósitos, su extensión, distribución regional y, mucho menos, sobre lo que los afectados reciben como indemnización. Las principales fuentes de información, que son los poderes judiciales, nos dicen mucho sobre los argumentos que se ponen en juego en el litigio, pero nos dicen poco sobre las expropiaciones que no se convierten en conflictos judiciales."⁶⁷

No obstante lo anterior, de los datos obtenidos durante la investigación se desprende que la expropiación en el desarrollo urbano del siglo XX en México, arroja que "...entre 1968 y 2005, o sea, en menos de cuatro décadas, se expropió el equivalente a la cuarta parte del área total ocupada por los asentamientos humanos en la actualidad..."⁶⁸; durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970–1976) se expropiaron extensiones más grandes que durante el sexenio de José López Portillo (1976–1982), a pesar de que en este último período la inversión pública en infraestructura fue mucho mayor.

"...En el régimen agrario mexicano, hasta 1992, la única manera de regularizar la posesión de los habitantes pobres de las áreas urbanas surgidas en tierras ejidales o comunales era a partir de una expropiación...una forma de mediación política fundamental del proceso de urbanización...la capacidad creciente de los núcleos agrarios (ejidos y comunidades) de resistir a las expropiaciones.

Gran parte de la infraestructura promovida por el viejo régimen afectaba mayoritariamente a los núcleos agrarios. Mientras que la proporción del territorio nacional propiedad de dichos núcleos es de 52%, la proporción de la tierra expropiada para infraestructura y desarrollo urbano en el periodo estudiado fue de 82% (Saavedra, 2006a). Además, como solía decirse en la jerga burocrática, las indemnizaciones por expropiaciones a los ejidos y comunidades se pagaban 'mal y tarde' o, peor aún, 'mal y nunca'..."⁶⁹

El viernes 5 de junio de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el que se reformó la Ley de Expropiación, aplicable en materia federal en nuestro país y de forma local, en el Distrito Federal. La reforma, en algunos casos modificó diversos aspectos de este ordenamiento legal, de entre los que destacan: la inclusión de una nueva causa de utilidad pública; la incorporación de la garantía de audiencia previa; la disminución del plazo legal para el pago de la indemnización; la posibilidad de que los sujetos afectados puedan exigir el pago daños y perjuicios; así como el reconocimiento de otros portadores de derechos legítimos y no ya únicamente del propietario, como eventuales destinatarios de la indemnización.

⁶⁷ Revista Mexicana de Sociología 71, número 3, julio-septiembre 2009, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Página 6.

⁶⁸ Ídem, Página 13.

⁶⁹ Ídem, Página 16.

A pesar de la falta de información, se puede observar que las expropiaciones en México están muy influidas por la clase de política que el gobierno regente en ese momento esté aplicando, ya que de los casos que fueron estudiados se puede obtener que si bien es cierto legalmente una expropiación cumple con su finalidad siempre y cuando se materialice una “ causa de utilidad pública”, en la que presuntamente debe beneficiarse a algún grupo vulnerable o a una colectividad, es decir, sobreponer a los intereses particulares, los intereses colectivos, vemos que en la práctica no siempre se ha optado por esa cuestión, sino que incluso los gobernantes se han conducido de acuerdo a sus intereses personales y políticos perjudicando precisamente a colectividades y/o grupos más vulnerables, como es el caso de los núcleos agrarios que son hoy más fuertes frente al poder expropiatorio del estado, lo cual se ve ejemplificado por “...el triunfo de los ejidatarios de San Salvador Atenco en 2002 frente a la expropiación de sus tierras para un nuevo aeropuerto de la Ciudad de México debe verse en esa perspectiva, y no como un súbito despertar del campesinado.”⁷⁰

“Evidentemente, el problema es muy complejo porque hay una enorme gama de grises entre ambos extremos, pero no deja de ser sorprendente que esa distinción no haya sido suficientemente reconocida en el terreno de las políticas públicas...”⁷¹

2.6 Recursos legales contra la expropiación

Del análisis de la Ley de Expropiación vigente, y como ya se ha dicho a lo largo de esta Tesis, existen diversas incongruencias y/o falta de claridad y precisión en los conceptos, acciones, procesos internos, externos y demás elementos que integran en forma general la figura de la expropiación y, en lo particular en este punto a desarrollar respecto a los recursos legales que tiene la parte afectada, también se observa una falta de claridad e información respecto a dichos medios de defensa, ya que si bien es cierto se señalan algunos recursos que tiene a la mano el particular para su uso, también lo es que de un análisis detallado de la ley en cita, se desprende que hay acciones legales para que el particular intervenga, sin embargo, no se encuadra ni se manifiesta con claridad ni precisión cómo se le llama a esa acción legal, lo cual carecería de importancia si no existieran las Garantías Constitucionales, como lo es la Garantía de Seguridad Jurídica motivo de esta Tesis de Grado, la cual es creada precisamente para darle certeza al gobernado de que las acciones de las autoridades estén apegadas a derecho, que no cometan arbitrariedades, pero además que los cuerpos normativos sean claros para que el particular tenga conocimiento preciso de las acciones que por ley se tienen que llevar a cabo, circunstancias que no siempre son contempladas en algunos de los ordenamientos legales que deben ser aplicados, mismos que desgraciadamente presentan imprecisiones, falta de claridad y/o incongruencias, como lo es concretamente la Ley de Expropiación vigente.

Se afirma lo anterior ya que específicamente en el artículo 2° de la Ley de Expropiación se indica que la Secretaría de Estado competente emitirá la declaratoria de utilidad pública, misma que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación o en un Diario de la Localidad de que se trate, debiéndose notificar personalmente a los propietarios que serán afectados, los que de acuerdo a la fracción III tendrán un plazo de quince días hábiles a partir

⁷⁰ Ídem, Página 18.

⁷¹ Ídem, Página 8.

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.

De lo anterior se desprende que en el momento en el que la ley dispone que una vez notificado el particular, éste cuenta con un plazo determinado para acudir ante la autoridad competente para manifestar lo que a su derecho convenga, tal acción ya es un medio y/o recurso que puede utilizar éste para aceptar o inconformarse con la decisión de que su bien se vea afectado; entendiéndose las palabras “medio”⁷² y “recurso”⁷³, en sentido lato en primera instancia en su orden, como la “...diligencia o acción conveniente para conseguir una cosa...”⁷⁴ y “...la solicitud o petición por escrito de algo que le interese...” y, en segunda instancia, desde el punto de vista jurídico, la acepción recurso significa que es una “...acción que concede la ley al interesado en un juicio o en otro procedimiento para reclamar algo ante la autoridad que las dictó”⁷⁵.

Así mismo, en las fracciones IV y V de dicho numeral se dispone que “...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 contará con un plazo de diez días hábiles para confirmar, modificar o revocar la declaratoria de utilidad pública.”

Como se puede observar de la redacción del artículo mencionado, ya se está disponiendo en forma tácita la existencia de un proceso y un medio legal en el que participa tanto la autoridad como el afectado por la notificación de la declaratoria de utilidad pública, sin embargo, falta claridad para encuadrar a qué tipo de proceso se refiere y cómo se llama el medio y/o recurso que tiene a su disposición el gobernado para inconformarse ante la autoridad que haya emitido la referida declaratoria, circunstancia que a criterio del exponente de esta Tesis de Grado, va en contra de lo que dispone la Garantía Constitucional de Seguridad Jurídica, máxime que el particular afectado, en la mayoría de los casos no es un experto en derecho, lo cual arroja como necesidad imperiosa que el Poder Legislativo procure emitir las leyes y cuerpos normativos sin contener tecnicismos o un lenguaje que sea confuso, oscuro o impreciso, como es el caso que nos ocupa, lo cual lleva al particular evidentemente a un estado de incertidumbre respecto al actuar de las autoridades y a la forma y términos en que debe hacer sus promociones frente a éstas, no hay pautas claras que guíen ni al afectado para efectuar sus promociones y/o recursos legales, ni a las autoridades para la correcta solicitud de procedencia de utilidad pública, de expropiación y mucho menos de los requisitos que deben cumplirse legalmente para que esta última tenga plena validez legal y el particular no quede en estado de indefensión por el arbitrario proceder de quienes expropian.

⁷² Enciclopedia del Idioma, Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española (Siglos XII al XX), Etimológico, Tecnológico, Regional e Hispanoamericano, Tomo II, Martín Alonso, Editorial Aguilar, Tercera Reimpresión, México 1991, Página 2765.

⁷³ Ídem, Tomo III, Página 3543.

⁷⁴ Ídem, Página 2765.

⁷⁵ Ídem, Tomo III, Página 3543.

No obstante lo anterior, dentro de la ley sujeta a estudio, encontramos que el o los propietarios afectados con la expropiación tienen diversos derechos o recursos legales (sí precisados), que pueden ejercitar ante la dependencia que integró el expediente expropiatorio y/o ante la autoridad judicial competente y que son los siguientes:

- 1) Juicio de Amparo en contra de la resolución que modifique o confirme la declaratoria de utilidad pública (Artículo 2 fracción VI).

El Juicio de Amparo es el único medio de defensa que tiene a su alcance el particular para ir en contra de la resolución en la que en su caso se modifique o se confirme la declaratoria de utilidad pública. Al respecto se considera conveniente establecer en este punto las siguientes observaciones relacionadas con el “procedimiento” para emitir la declaratoria de utilidad pública:

- a) No se indican los requisitos, la forma y términos en que debe efectuarse el o los dictámenes técnicos, lo cual evidencia que no existe un parámetro legal que exija a las autoridades cumplir con determinados requerimientos y precisiones para que los involucrados tengan la certeza jurídica de que tales dictámenes cumplen con todas las normas y que están sustentados en los estudios, análisis y/o acciones de campo que así los avalen.
 - b) No existe un medio legal para que el afectado pueda impugnar él o los dictámenes técnicos que van a servir de base para que se lleve a cabo la declaratoria de utilidad pública y como consecuencia de ello la expropiación de su bien o bienes, lo cual lo deja en estado de indefensión, ya que el juicio de amparo que se puede tramitar es en contra de la resolución en que se modifique o confirme la citada declaratoria.
 - c) La misma autoridad que emite la declaratoria de utilidad pública es la que puede modificarla, confirmarla o revocarla, es decir, es juez y parte, lo que puede evidenciar que no exista la debida objetividad para analizar sus propias acciones.
- 2) Respecto a la ocupación temporal, ya sea total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio que se indican en el artículo 2 Bis de la ley sujeta a análisis, se desprende que tampoco se señala la forma y términos y/o requisitos que deben cumplirse para emitir la declaratoria de utilidad pública, solamente se establece que “El Ejecutivo federal hará la declaratoria de utilidad pública, decretará la medida correspondiente y ordenará su ejecución inmediata.”, sin que se indique si el afectado tiene algún medio legal a su alcance para inconformarse por tal medida, ya que el artículo 2 de la citada ley sólo habla de la expropiación, no de la ocupación temporal o limitación de dominio.

Este tipo de lagunas o imprecisiones confirma una vez más la transgresión a la Garantía de Seguridad Jurídica, toda vez que no hay claridad en las acciones que debe realizar la autoridad para ocupar temporalmente o limitar el derecho de dominio del particular respecto a su bien y más aún ni siquiera se señala en qué consiste la ocupación temporal, durante cuánto tiempo puede llevarse a cabo o qué es la limitación de dominio y cuánto tiempo puede durar ésta también.

Así mismo, en el artículo 2 Bis se indica que “La indemnización que, en su caso, proceda por la ocupación temporal o por la limitación de dominio consistirá en una compensación a valor de mercado”, mientras que en el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional se instituye que “El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras...”.

De las anteriores transcripciones se evidencia que tratándose de expropiaciones la indemnización tiene que ser calculada con base en el valor catastral del bien y, en cuanto a la ocupación temporal o limitación de dominio, la indemnización tiene que ser en razón del valor de mercado del multireferido bien. Circunstancias que podría pensarse que sí están citadas con precisión en la ley de expropiación, situación que puede llevar a la confusión al particular, ya que no se encuentra explicado realmente un procedimiento expropiatorio y los conceptos de las figuras jurídicas que integran el mismo, lo cual lleva nuevamente al afectado a un estado de incertidumbre respecto de si las acciones y actos de autoridad que se están materializando en su contra son apegados a derecho.

3) “Procedimiento judicial” para controvertir el monto de la indemnización y, en su caso, exigir el pago de daños y perjuicios. Derecho a que el monto de la indemnización se fije a través de resolución judicial con base en dictamen pericial, en caso de que se controvierta su cuantía (Artículo 5 en relación con el artículo 11).

En este punto también resulta inquietante la imprecisión con la que se establece el “procedimiento judicial” referido, toda vez que si bien en el artículo 5 se señala que los interesados para controvertir el monto de la indemnización pueden acudir al procedimiento judicial contenido en el artículo 11 de la misma ley de expropiación, también lo es que en el momento en el que uno se remite a dicho numeral no existe ni el nombre del procedimiento judicial que se puede promover, ante qué juez, ni los pasos del proceso judicial a seguir, ya que únicamente se indica que “...se hará la consignación al juez que corresponda, quien fijará a las partes el término de tres días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designarlos el juez en rebeldía, si aquéllos no lo hacen. También se les prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia, y si no lo nombraren, será designado por el juez.”, pero de ninguna manera se precisa incluso a qué consignación se refiere, inconsistencias que llevan a establecer una imperiosa necesidad de reformar la ley de expropiación vigente y, en este punto de análisis en particular, establecer con meridiana claridad la instancia judicial competente ante quien se tiene que promover, el nombre del procedimiento que debe llevarse a cabo, a qué consignación se refiere y por supuesto las etapas procesales que integran el mismo, además de la forma y términos en que debe desarrollarse cada una de ellas y si el particular tiene derecho a asistir asesorado con un profesional del derecho.

Todo lo anterior partiendo nuevamente de que uno de los motivos de la existencia de la Garantía de Seguridad Jurídica es darle al gobernado la certeza de que si se materializa en su contra un auto de autoridad como lo es la expropiación de su propiedad, lo cual evidentemente es un acto de molestia, tenga a su alcance todas las prerrogativas que le

aseguren que las autoridades estén actuando conforme a derecho y no de una manera arbitraria para despojarle de su bien. Es por eso que se afirma que no se establece ningún “procedimiento” en el citado artículo 11, tomando en consideración lo que significa la palabra misma, definida en la página 258 del Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres, Editorial Heliasta, S.R.L., que a la letra dispone lo siguiente:

“PROCEDIMIENTO. En general, acción de proceder. Sistema o método de ejecución, actuación o fabricación. Modo de proceder en justicia, actuación de trámites judiciales o administrativos; es decir, el conjunto de actos, diligencias y resoluciones que comprenden la iniciación, instrucción, desenvolvimiento, fallo y ejecución en una causa. CIVIL. No es sino el procedimiento judicial ante la jurisdicción común...”.

(El subrayado es de quien transcribe)

Como se puede apreciar, un procedimiento es un sistema o conjunto de actos y diligencias entre otras cosas, que se tienen que llevar a cabo para obtener una resolución, es decir, que conlleva a definir como sistema al “...conjunto de reglas o principios sobre una materia, enlazados entre sí...es un conjunto de cosas ordenadamente relacionadas entre sí...es el conjunto de elementos coordinados y subordinados formando unidad...”⁷⁶.

De las definiciones anteriormente plasmadas y del análisis al multicitado artículo 11 de la ley de expropiación, es que afirmo que es necesario reformar este numeral, entre otros, para que se establezca con precisión un procedimiento real para que el particular tenga conocimiento pleno de la forma y términos en que tiene que hacer sus promociones para inconformarse ante la autoridad judicial, es decir, que se señale cómo tiene que presentar su escrito, requisitos que debe contener el mismo, ante qué autoridad debe promoverlo, si puede ofrecer pruebas que sustenten su decisión de controvertir el monto de la indemnización, la forma y términos de nombrar perito, la obligación de presentar a este último ante el juzgado del conocimiento para que proteste el cargo, requisitos que debe contener el dictamen pericial y, en general, establecer con precisión las etapas procesales que debe tener el multireferido “procedimiento judicial”.

4) Juicio de Amparo contra el decreto en el que se ordene la ocupación temporal o la limitación de dominio (Artículo 7).

En el artículo señalado no se expresa que el juicio de amparo pueda promoverse en contra del decreto de expropiación, únicamente se indica que procede en contra del decreto en el que se ordene la ocupación temporal o la limitación de dominio.

Del análisis a la redacción del numeral en cita se considera que nuevamente existen imprecisiones y/o falta complementar la información y disposición a que se refiere, se deduce

⁷⁶ Enciclopedia del Idioma, Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española (Siglos XII al XX), Etimológico, Tecnológico, Regional e Hispanoamericano, Tomo III, Martín Alonso, Editorial Aguilar, Tercera Reimpresión, México 1991, Página 3793.

que sólo se habla de bienes inmuebles, ya que la expresión “ocupación” es la acción de entrar en un lugar e instalarse en él, circunstancia que obviamente deja fuera a los bienes muebles que también son susceptibles de ser expropiados, además de observarse también que no se precisa con claridad qué acciones puede utilizar la autoridad expropiante para llevar a cabo la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, lo cual se considera que tiene que expresarse con claridad en la ley, precisamente y como ya se ha dicho a lo largo de esta tesis, para que el afectado tenga la seguridad de que las acciones de las autoridades estén apegadas a derecho, es menester que existan normas y procedimientos claros en los que se indique qué actos puede llevar a cabo el Estado para no cometer intransigencias en contra del particular que ha sido afectado con la expropiación de su bien.

5) Juicio de Amparo en contra del decreto de expropiación que se considera improcedente (Artículo 8).

Del análisis al artículo que se menciona, se aprecia que pudiera existir contradicción con lo que se dispone en la fracción VI del artículo 2 de la propia ley de la materia ya que se establece textualmente que “...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...”, esto en relación a la resolución en la que se modifique o confirme la causa de utilidad pública, pero en el artículo 8 se indica que “...Tratándose de la expropiación, no será aplicable lo dispuesto en las fracciones III a VII del artículo 2o. de esta Ley.”, fracciones dentro de las cuales se establece en la VI la procedencia del juicio de amparo, es decir, si no es aplicable el juicio de amparo tampoco, por qué entonces en el párrafo segundo del citado artículo 8° se dice que solamente podrá impugnarse a través del juicio de amparo, situación que crea confusión, además del hecho de que se habla de una resolución y en ninguna parte de dicho artículo se establece que se emitirá “una resolución”.

Luego entonces, se evidencia una vez más la imprecisión, la falta de congruencia y las lagunas que tiene la ley de expropiación vigente.

6) Solicitud de reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados, en caso de que los bienes expropiados o sujetos a ocupación temporal o limitación de dominio no fueren destinados dentro del término de cinco años, total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, el afectado podrá ejercerlo dentro del plazo de dos años, contados “...a partir de la fecha en que sea exigible...” (Artículo 9).

Este derecho además de estar establecido en el artículo 9 de la Ley de Expropiación, también lo encontramos inserto en el artículo 97 de la Ley Agraria, que dispone textualmente lo siguiente:

“Artículo 97.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá

las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio.”

Si bien es cierto que en la ley agraria no se señala cuánto tiempo tiene el afectado para efectuar la solicitud de reversión de su bien, también lo es que en la ley de expropiación sí se señala un plazo de dos años, lo cual tendrá que promover ante la autoridad que tramitó el expediente, la que resolverá dentro de los 45 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud; si la reversión es favorable, el propietario debe devolver la indemnización que le hubiere sido cubierta, sin embargo, si la resolución no es favorable, no se indica si existe a favor del afectado algún medio de defensa por el incumplimiento de la autoridad y no utilizar el o los bienes conforme a los fines para los que fueron expropiados.

Como nota adicional también notamos que la expresión “...a partir de la fecha en que sea exigible...” contenida en el artículo 9 de la ley de la materia, es muy vaga, ya que no se dice un parámetro a partir del cual se pueda considerar que empieza a operar la exigencia del particular para solicitar la reversión de su bien expropiado.

Además, es importante destacar que el derecho del afectado para que se revierta a su favor la propiedad de un bien que le fue expropiado y que no se aplicó a la causa de utilidad pública en que se haya sustentado la expropiación, no es suficiente para resarcirle el daño que se le ocasionó al privarlo de sus bienes, más aún si está obligado a devolver la indemnización recibida, toda vez que la Ley de Expropiación no contempla el deber del Estado de pagar al propietario afectado daños y perjuicios por el deterioro o daño que hubiese sufrido el bien y/o por las rentas que dejó de percibir, durante los cinco años que el propio Estado lo tuvo a su disposición, sin aplicarlo a la causa de utilidad pública en la que se sustentó al emitir su decreto expropiatorio.

III. ANÁLISIS DEL PROCESO DE EXPROPIACIÓN CONTEMPLADO EN LA LEY DE EXPROPIACIÓN VIGENTE

3.1 Declaratoria de Utilidad Pública

Como ya vimos en el segundo capítulo de este trabajo de tesis, se contempló que uno de los elementos esenciales del proceso expropiatorio es que la autoridad legislativa determine las causas de utilidad pública que justifiquen la procedencia de tal acto de imperio por parte del Estado, lo cual va de acuerdo a lo que dispone el artículo 27 de nuestra Constitución Política, incluyéndose también que dentro de nuestra legislación Constitucional y común no se encuentra definida tal figura, por el contrario, tanto la Suprema Corte de Justicia como algunos Juristas mexicanos señalan que no es susceptible de definirse la utilidad pública ya que ésta va de acuerdo a las circunstancias políticas, económicas y sociales que esté atravesando el país, opiniones que también ya han sido analizadas en el capítulo que precede y que para evitar repeticiones innecesarias, los argumentos que en él se contienen al respecto se tienen por reproducidas como si a la letra se insertasen en este punto.

No obstante lo anterior procederemos a desarrollar el siguiente inciso.

a) Plazos

a.1) Dentro de la ley de expropiación vigente hay que observar respecto a la figura de la utilidad pública la existencia de diversos momentos, el primero cuando se tiene que emitir la declaratoria de utilidad pública, sin embargo, dentro de dicho cuerpo normativo no se contempla ni cómo tiene que hacerse la declaratoria, qué requisitos debe contener ésta y mucho menos se observa cuál es el plazo que tiene la autoridad correspondiente para emitirla a partir de que le es solicitada, lo cual evidencia nuevamente una falta de certeza jurídica y con ello la violación a la Garantía de Seguridad Jurídica, ya que los actos de autoridad deben de estar debidamente fundados y motivados según lo disponen los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Federal, criterio que está ampliamente sustentado por nuestros más altos tribunales al emitir sus Tesis y Jurisprudencias, como es el caso de las siguientes entre muchas otras:

Quinta Época
Registro digital: 333698
Instancia: Segunda Sala
Tesis Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo L
Materia(s): Constitucional
Página: 1552

ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL, GARANTIAS DEL.

Las garantías individuales del artículo 14 constitucional, se otorgan para evitar que se vulneren los derechos de los ciudadanos sujetos a cualquier procedimiento, bien sea administrativo, civil o penal, por lo que es errónea la apreciación de que sólo son otorgadas para los sujetos al último.

Amparo administrativo en revisión 5850/36. Bello José. 26 de noviembre de 1936. Unanimidad de cuatro votos. Ausencia: Agustín Gómez Campos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Época: Décima Época

Registro: 2005777

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III

Materia(s): Constitucional

Tesis: IV.2o.A.50 K (10a.)

Página: 2241

SEGURIDAD JURÍDICA. ALCANCE DE LAS GARANTÍAS INSTRUMENTALES DE MANDAMIENTO ESCRITO, AUTORIDAD COMPETENTE Y FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA ASEGURAR EL RESPETO A DICHO DERECHO HUMANO.

De las jurisprudencias 1a./J. 74/2005 y 2a./J. 144/2006, de la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXII, agosto de 2005, página 107, de rubro: "PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN UNA VÍA INCORRECTA. POR SÍ MISMO CAUSA AGRAVIO AL DEMANDADO Y, POR ENDE, CONTRAVIENE SU GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA." y XXIV, octubre de 2006, página 351, de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.", respectivamente, se advierte una definición clara del contenido del derecho humano a la seguridad jurídica, imbríto en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual consiste en que la persona tenga certeza sobre su situación ante las leyes, o la de su familia, posesiones o sus demás derechos, en cuya vía de respeto la autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes, como expresión de una

voluntad general soberana, para asegurar que ante una intervención de la autoridad en su esfera de derechos, sepa a qué atenerse. En este contexto, de conformidad con el precepto citado, el primer requisito que deben cumplir los actos de molestia es el de constar por escrito, que tiene como propósito que el ciudadano pueda constatar el cumplimiento de los restantes, esto es, que provienen de autoridad competente y que se encuentre debidamente fundado y motivado. A su vez, el elemento relativo a que el acto provenga de autoridad competente, es reflejo de la adopción en el orden nacional de otra garantía primigenia del derecho a la seguridad, denominada principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que la ley es la manifestación de la voluntad general soberana y, finalmente, en cuanto a fundar y motivar, la referida Segunda Sala del Alto Tribunal definió, desde la Séptima Época, según consta en su tesis 260, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Primera Parte, página 175, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", que por lo primero se entiende que ha de expresarse con exactitud en el acto de molestia el precepto legal aplicable al caso y, por motivar, que también deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, lo cual tiene como propósito primordial, confirmar que al conocer el destinatario del acto el marco normativo en que el acto de molestia surge y las razones de hecho consideradas para emitirlo, pueda ejercer una defensa adecuada ante el mismo. Ahora bien, ante esa configuración del primer párrafo del artículo 16 constitucional, no cabe asumir una postura dogmatizante, en la que se entienda que por el solo hecho de establecerse dichas condiciones, automáticamente todas las autoridades emiten actos de molestia debidamente fundados y motivados, pues la práctica confirma que los referidos requisitos son con frecuencia inobservados, lo que sin embargo no demerita el hecho de que la Constitución establezca esa serie de condiciones para los actos de molestia, sino por el contrario, conduce a reconocer un panorama de mayor alcance y eficacia de la disposición en análisis, pues en la medida en que las garantías instrumentales de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación mencionadas, se encuentran contenidas en un texto con fuerza vinculante respecto del resto del ordenamiento jurídico, se hace posible que los gobernados tengan legitimación para aducir la infracción al derecho a la seguridad jurídica para asegurar su respeto, únicamente con invocar su inobservancia; igualmente se da cabida al principio de interdicción de la arbitrariedad y, por último, se justifica la existencia de la jurisdicción de control, como entidad imparcial a la que corresponde

dirimir cuándo los referidos requisitos han sido incumplidos, y sancionar esa actuación arbitraria mediante su anulación en los procedimientos de mera legalidad y, por lo que atañe al juicio de amparo, a través de la restauración del derecho a la seguridad jurídica vulnerado.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Queja 147/2013. Andrés Caro de la Fuente. 22 de noviembre de 2013. Mayoría de votos. Disidente: Hugo Alejandro Bermúdez Manrique. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretario: Eucario Adame Pérez.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

En este contexto se produce la necesidad de que en la ley de expropiación se establezca un plazo determinado para que se emita la declaratoria de utilidad pública, ya que de lo contrario se estaría prolongando en el tiempo la materialización de un acto de autoridad que va a servir como sustento para expropiar el bien a un particular.

a.2) Otro de los momentos respecto a la figura jurídica que se analiza, es cuando una vez emitida la declaratoria de utilidad pública, ésta tiene que ser publicada en el Diario Oficial de la Federación y, en su caso, en un diario de la localidad de que se trate, según lo dispone la fracción II del artículo 2 de la ley de la materia, sin embargo, nuevamente se observa la inexistencia de un plazo que determine cuánto tiempo tiene que existir para que una vez efectuada la emisión y la declaratoria tenga que ser publicada.

a.3) Asimismo, no se establece un plazo para que una vez publicada sea notificada personalmente a los titulares de los bienes y derechos que resultarían afectados.

a.4) Lo que sí se dispone en la misma fracción señalada con antelación es que en caso de que se ignore quiénes son los titulares de los bienes que se afectarán, su domicilio o ubicación, deberá realizarse una segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación dentro de los cinco días hábiles siguientes a la primera publicación (ya no se indica que se tiene que publicar en un periódico de la localidad), lo cual tendrá efecto de notificación personal, sin embargo, a pesar de que sí se señala un plazo para tal acción, también lo es que no se contempla la exigencia legal para que la autoridad emisora de la declaratoria de utilidad pública tiene que presentar constancias fehacientes de la forma y términos en que fue o fueron buscados los propietarios de los bienes sujetos expropiación.

a.5) En las fracciones III a V del artículo dos sujeto análisis se establecen como plazos a saber: 15 días hábiles a partir de la notificación o de la segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación para que los interesados manifiesten ante la Secretaría de Estado correspondiente lo que a su derecho convenga y presentar las pruebas que estimen pertinentes; 8 días hábiles siguientes a la presentación de las manifestaciones del particular afectado, se

verificará la audiencia para el desahogo de pruebas; una vez concluida la audiencia se determinará un plazo de 3 días hábiles para ser presentados por escrito los alegatos; presentados estos últimos, la autoridad tendrá 10 días hábiles para confirmar, modificar o revocar la declaratoria de utilidad pública.

Como nota importante en este punto, se observa que no se dispone la forma y términos en que la resolución correspondiente deba notificársele al particular afectado para que éste, en su caso, pueda impugnarla a través del juicio de amparo.

a.6) En la fracción VII el citado artículo 2 se indica que el Ejecutivo Federal deberá decretar la expropiación dentro de los 30 días hábiles siguientes a que se haya dictado la resolución señalada en la fracción V.

Como se puede ver, si bien están estipulados algunos plazos para efectuar determinadas acciones tanto por parte de la autoridad como por el particular involucrado, existen imprecisiones y falta establecer algunos otros para que se cuente con más precisión los pasos a seguir respecto de la utilidad pública y su legal procedencia.

3.2 Decreto de Expropiación

La definición de “Decreto” ya se encuentra contemplada en el inciso D) del numeral 2.3 del Capítulo II de esta Tesis de Grado, la cual se tiene por reproducida en este apartado como si a la letra se insertase.

Además de lo anterior también se ha dicho en repetidas ocasiones en este trabajo de investigación que la Ley de Expropiación tiene muchas lagunas que dificultan el entendimiento del proceso expropiatorio en sí mismo, ya que en primer lugar y a pesar de que se señala en su artículo 2° fracción VII que el Ejecutivo Federal es el que debe emitir el decreto de expropiación dentro de los 30 días hábiles siguientes a que se haya dictado la resolución en donde se modifique o confirme la declaratoria de utilidad pública, también lo es que no se contiene la forma y términos en que debe ser emitido, o qué insertos debe tener como mínimo, con los cuales se garantice que está bien hecho; exigencia que a criterio de la exponente sí debería de estar precisada, toda vez que el ordenamiento legal motivo de este análisis va encaminado a privar de su propiedad a un particular, y no por el hecho de que el Ejecutivo Federal tenga la facultad para emitir un decreto expropiatorio quiere decir que lo haga sin tener la exigencia de que se encuentre bien sustentado, dando la certeza jurídica de que sus actos tengan claridad y precisión.

Si bien en la ley de expropiación no se contemplan mayores requisitos que el decir que se tiene la facultad de emitir un decreto de expropiación, el plazo para hacerlo y en su artículo 8 Bis se indica que las medidas a que se refiere esta Ley no requerirán formalizarse en escritura pública y que los decretos respectivos se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el registro público de la propiedad que corresponda, también lo es que existen otros cuerpos normativos que dan un poco más de claridad respecto a dicha figura jurídica, como es el caso de la Ley General de Bienes Nacionales, misma que en sus artículos 42 fracción II, 43, 46, 47, 48 y 59 fracción VII señalan textualmente lo siguiente:

“ARTÍCULO 42.- Se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad Federal:

...

II.- Los decretos presidenciales expropiatorios de inmuebles de propiedad privada y de bienes ejidales y comunales;

ARTÍCULO 43.- Para la inscripción de los títulos y documentos a que se refiere el artículo anterior, relativos a cada inmueble, se dedicará un solo folio real, en el cual se consignarán la procedencia de los bienes, su naturaleza, sus características de identificación, su ubicación, su superficie, sus linderos y, cuando proceda, su valor, así como los datos relativos a los mencionados títulos y documentos. Los anteriores datos se capturarán, almacenarán, procesarán e imprimirán mediante un sistema de cómputo.

ARTÍCULO 46.- Las constancias del Registro Público de la Propiedad Federal probarán la existencia de la inscripción de los actos a que se refieran, las cuales podrán consistir en:

I.- La impresión del folio real respectivo, o

II.- La utilización de un medio de comunicación electrónica, en los términos que establezca el Reglamento de dicho Registro.

En el caso de que la constancia expedida en los términos de la fracción II de este artículo fuere objetada por alguna de las partes en juicio, o que el juzgador, el Ministerio Público o cualquier autoridad que conozca del procedimiento no tuviera certeza de su autenticidad, deberán solicitar al Registro Público de la Propiedad Federal que expida la constancia en los términos previstos por la fracción I del presente precepto.

ARTÍCULO 47.- El Registro Público de la Propiedad Federal permitirá a las personas que lo soliciten, la consulta de las inscripciones de los bienes respectivos y los documentos que con ellas se relacionan, y expedirá, cuando sean solicitadas de acuerdo con las leyes, copias certificadas de las inscripciones y de los documentos relativos.

ARTÍCULO 48.- En el Registro Público de la Propiedad correspondiente al lugar de ubicación de los inmuebles de que se trate, a solicitud de la Secretaría, deberán inscribirse los documentos a que se refiere el artículo 42, fracciones I a V, VII a XII, XV a XX, XXII y XXVI de esta Ley, así como los documentos en que consten los actos por los que se cancelen las inscripciones correspondientes, en términos de lo previsto por el artículo 44 de la presente Ley.

La Secretaría en los acuerdos de coordinación que celebre de manera general o especial con los gobiernos de las entidades federativas, instrumentará los mecanismos de comunicación entre el Registro Público de la Propiedad Federal a su cargo y los registros públicos de la propiedad de las entidades federativas para que agilicen la inscripción y la expedición de constancias respecto de los actos jurídicos a que se refiere el párrafo anterior.

ARTÍCULO 59.- Están destinados a un servicio público, los siguientes inmuebles federales:

...

VII.- Los que se adquieran por expropiación en los que se determine como destinataria a una dependencia, con excepción de aquéllos que se adquieran con fines de regularización de la tenencia de la tierra o en materia de vivienda y desarrollo urbano.”

Como se puede ver hay más precisión en otras leyes que en la propia ley de expropiación, sin embargo, es conveniente hacer la observación de que tampoco en la Ley de Bienes Nacionales se indica qué procedimiento de registro o ante qué Dependencia se tiene que efectuar tratándose del decreto de expropiación de bienes muebles, lo cual no obstante se deduce de la lectura del artículo 8 Bis de la Ley de Expropiación en el que se determina que los decretos respectivos se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el registro público de la propiedad que corresponda, también lo es que con base en la certeza jurídica que debe tener todo acto de autoridad, es deber de legisladores crear leyes como en el caso de la ley de expropiación, en la que se defina con precisión cada uno de los conceptos, acciones y procedimientos que expliquen con claridad al proceso expropiatorio.

a) Publicación

Se entiende por publicación al “Acto de llevar a conocimiento general un hecho o cosa... DE LEYES. El acto de llevar a conocimiento general de los ciudadanos y habitantes de un país un texto legal, lo cual suele hacerse por la inserción del mismo en la Gaceta o Diario oficial.”⁷⁷

Partiendo de la definición anterior y del análisis al contenido de la ley de expropiación respecto a esta figura jurídica, es curioso observar que nuevamente existen lagunas en el citado ordenamiento legal, lo cual se afirma toda vez que si bien es cierto que en su artículo 2 fracción VII se infiere que el Ejecutivo Federal es el que tiene la facultad para decretar la expropiación previa declaratoria de utilidad pública y que en el diverso numeral 4 se señala que el decreto se publicará en el Diario Oficial de la Federación, también lo es que no se establece un plazo en que deba realizarse la referida notificación, ya que el único plazo que se contiene en el párrafo cuarto del artículo 4° en comento es que la segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación debe realizarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la

⁷⁷ Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres, Nueva Edición Actualizada, Corregida y Aumentada por Guillermo Cabanellas De Las Cuevas, Editorial Heliasta S.R.L., Undécima Edición, 1993. Pág. 264.

primera publicación, para el caso de que no pudiere notificarse personalmente, por ignorarse quiénes son las personas o su domicilio o localización.

Esta circunstancia genera la exigencia legal para que la autoridad expropiatoria tenga la obligación de materializar sus actos en un tiempo establecido, máxime que como ya se ha dicho en repetidas ocasiones, dichas acciones van encaminadas para privarle en forma legal de su propiedad a un particular, el cual ante tales lagunas tendrá la incertidumbre de saber si el Estado a través de sus Entidades y Dependencias está actuando en forma correcta, sin intransigencias y arbitrariedades.

b) Notificación

En la página 215 del Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres, Nueva Edición Actualizada, Corregida y Aumentada por Guillermo Cabanellas De Las Cuevas, Editorial Heliasta S.R.L., Undécima edición, 1993, se define como notificación lo siguiente:

“NOTIFICACION. Acto de dar a conocer a los interesados la resolución recaída en un trámite o en un asunto judicial. Documento en que consta tal comunicación, y donde deben figurar las firmas de las partes o de sus representantes. Comunicación de lo resuelto por una autoridad de cualquiera índole. Noticia de una actitud o requerimiento particular que se transmite notarialmente. POR EDICTOS. La comunicación judicial que, por dirigirse a personas en rebeldía, ausentes, en ignorado paradero o por desconocimiento de quiénes puedan ser los interesados (cual en los abintestatos), se verifica mediante el sistema de información tan aleatorio que integran los edictos (v.)...”

En este sentido y por entendido el significado de notificación, observamos que en el artículo 4 de la ley de la materia, se señala al respecto que la notificación del decreto de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, se hará dentro de los quince días hábiles posteriores a la fecha de publicación del citado decreto y en caso de que no pudiere notificarse personalmente, por ignorarse quiénes son las personas o su domicilio o localización, surtirán los mismos efectos una segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación, misma que deberá realizarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la primera publicación.

No obstante lo anterior, no se indica quién tiene que llevar a cabo la diligencia de notificación ni qué requisitos deben cumplirse para tener la certeza de que sí se efectuaron acciones tendientes a la búsqueda y localización de los afectados por la expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio decretados, ni mucho menos existe la exigencia para que en el expediente respectivo se adjuntan las constancias fehacientes que demuestren y las acciones de notificación, y lagunas que de nueva cuenta se alejan del verdadero sentido de la garantía de seguridad jurídica para que se tenga certeza de que los actos de autoridad llevan en sí mismos las características de legalidad, claridad, debida fundamentación y motivación que reflejen su correcta materialización.

Por lo anterior, se refleja una vez más la necesidad imperiosa de reformas y la ley de expropiación de un modo profundo en la que se contemplen detalladamente todos los conciertos, acciones y desarrollo preciso de los procedimientos que en ella se contengan relacionados con la expropiación, de ocupación temporal o la limitación de dominio.

c) Impugnación de la indemnización

Parte del tema sobre indemnización se encuentra desarrollado en el inciso F) del numeral 2.3 del capítulo segundo de esta tesis.

No obstante lo anterior y para enriquecer este tema, y previo a entrar en materia de la impugnación de la indemnización, tenemos que partir del hecho de que en el artículo 27 párrafo segundo de nuestra Constitución Política se indica que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización y, en el segundo párrafo de la fracción VI se determina, entre otras cosas, que el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

Al respecto podemos hacer la observación que en dicha ley suprema al referirse al valor catastral, esto es únicamente relacionado con inmuebles pero no se establece con precisión un parámetro que tenga que ver con los bienes muebles.

Asimismo, en el artículo 2 Bis de la ley de expropiación se menciona que la indemnización que proceda por la ocupación temporal o por la limitación de dominio debe consistir en una compensación a valor de mercado, circunstancias que como ya expusimos en el cuerpo de esta tesis, podían resultar contradictorias e imprecisas porque no se señala en este último numeral invocado a la figura de la expropiación, la cual ya se menciona en el artículo 10 del referido ordenamiento legal que establece que “El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.”, lo que quiere decir que puede ser mayor al valor catastral; esta determinación crea más confusión no obstante que la Constitución Política está por encima de las leyes, lo que no es óbice para que exista contradicción, al surgir las preguntas ¿cuál es el parámetro que debe seguir la autoridad para determinar el valor de él o los bienes inmuebles expropiados?, ¿cuál es la base para determinar el valor de él o los bienes muebles expropiados?.

Aunado a lo anterior, también existe imprecisión en el segundo párrafo del mencionado artículo 10 de la ley de expropiación al referirse que el monto de la indemnización deberá ser fijado por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales o Instituciones de Crédito o corredores públicos o profesionistas con posgrado en valuación, que se encuentren autorizados en los términos “que indique el Reglamento”, pero no dice a qué reglamento se refiere.

Ahora bien, hablando ya de la impugnación del monto de la indemnización que se haya fijado, en el artículo 11 de la ley de la materia se indica que cuando se controvierta dicha cantidad tiene que hacerse “la consignación ante el juez que corresponda” el cual fijará a las partes el término de tres días para que designen sus peritos. Sobre esto se considera que también existen imprecisiones y lagunas en éste precepto, toda vez que en ninguna de sus partes se indica cuál es el juez que corresponde, máxime que esta ley también contiene la disposición de la competencia del Jefe del Gobierno del entonces Distrito Federal en materia de expropiación.

La expresión “el juez que corresponda” puede ser deducida de la jurisprudencia mexicana, ya que la ley de expropiación es omisa al respecto, para ello tenemos como ejemplo las siguientes Tesis que a la letra disponen:

Época: Quinta Época
Registro: 327634
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo LXX
Materia(s): Administrativa
Tesis:
Página: 1805

EXPROPIACION, PAGO DE LA INDEMNIZACION POR.

Si se pide amparo contra un decreto expropiatorio de un terreno, que establece que el pago de la indemnización correspondiente será hecho de acuerdo con la que indica la fracción XVII del artículo 27 constitucional, y el Juez de Distrito concede el amparo por estimar que tal indemnización se hará en un plazo muy largo, en pequeñas cantidades que no resarcirán los daños sufridos con las pérdida de las tierras, su resolución es infundada, ya que la Constitución no ordena que el pago de la indemnización correspondiente a las expropiaciones, del excedente de la extensión máxima de la propiedad rural, sea inmediato al acto expropiatorio, sino que autoriza se haga por anualidades, es decir, admite que el pago sea diferido, y en estas condiciones, por el hecho de que el pago no sea inmediato, una declaratoria de expropiación no puede ser violatoria del artículo 27 constitucional.

Amparo administrativo en revisión 6895/40. Velasco Ricardo de. 30 de octubre de 1941. Unanimidad de cinco votos. Relator: Franco Carreño.

Época: Novena Época
Registro: 198422
Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo V, Junio de 1997
Materia(s): Administrativa
Tesis: P. CII/97
Página: 157

EXPROPIACIÓN. LOS DECRETOS RELATIVOS NO SON IMPUGNABLES EN LA VÍA ORDINARIA CIVIL.

Los decretos de expropiación constituyen actos de autoridad, en tanto que son emitidos unilateralmente por el Estado, en uso de su poder de imperio, motivo por el cual no son impugnables en la vía ordinaria civil. No es óbice a lo anterior, el hecho de que la fracción I del artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación disponga que los Jueces de Distrito en materia administrativa son competentes para conocer "De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas", ya que esta hipótesis se refiere a las acciones civiles anulatorias de actos de derecho público, realizados por autoridad administrativa, siempre y cuando dichas acciones se encuentren expresamente establecidas en la ley, por lo que, si no se actualiza lo anterior -como ocurre en el caso de los decretos de expropiación-, las únicas vías para impugnar los actos de tales autoridades serán el recurso en sede administrativa, el juicio ante Tribunal Contencioso Administrativo o, en su caso, el juicio de amparo.

Competencia 178/96. Suscitada entre el Juzgado Primero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal y la Segunda Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero. 29 de abril de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María del Consuelo Núñez Martínez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diez de junio en curso, aprobó, con el número CII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diez de junio de mil novecientos noventa y siete.

Época: Octava Época
Registro: 207557
Instancia: Tercera Sala
Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo I, Primera Parte-1, Enero-Junio de 1988
Materia(s): Administrativa
Tesis:
Página: 297

FIDEICOMISO DEL GOBIERNO FEDERAL COMO PARTE EN
CONTROVERSIA SOBRE UN BIEN INMUEBLE DEL DOMINIO
PRIVADO DE LA FEDERACION. COMPETENCIA FEDERAL.

Conforme a los artículos 1o., 3o., fracción III, y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo., fracción II, y 3o.; fracción VIII, de la Ley General de Bienes Nacionales, los fideicomisos del Gobierno Federal, forman parte de la administración pública federal paraestatal y son bienes del dominio privado de la Federación los inmuebles que ésta adquiera o ingresen por vía de derecho público y tengan como objeto, entre otros, el desarrollo urbano y habitacional. Por tanto, se surte la competencia en favor del Juez de Distrito en un juicio civil en que es parte un fideicomiso del Gobierno Federal, y la controversia versa sobre un bien inmueble que fue expropiado por decreto presidencial para el desarrollo habitacional y turístico de cierta zona, aun cuando al fideicomiso se haya entregado la propiedad y el dominio fiduciario del bien, si tal entrega y la constitución del fideicomiso se efectuó en cumplimiento del decreto y para la realización del fin para el que se efectuó la expropiación, pues en estas circunstancias el bien no pierde su carácter de inmueble del dominio privado de la Federación y en consecuencia, las controversias que versen sobre el mismo son de la competencia de los Tribunales federales conforme a los artículos 7o. de la Ley General de Bienes Nacionales, 54, fracción II y VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 104, fracción III, constitucional.

Competencia 86/86. Suscitada entre los jueces Segundo de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco y de Primera Instancia Civil en Puerto Vallarta, Jalisco. 24 de febrero de 1988. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Ernesto Díaz Infante. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor.

Nota: En el Informe de 1988, esta tesis aparece bajo el rubro: "COMPETENCIA FEDERAL. SE SURTE EN UN JUICIO CIVIL EN QUE ES PARTE UN FIDEICOMISO DEL GOBIERNO FEDERAL Y LA CONTROVERSIA VERSE SOBRE UN BIEN INMUEBLE DEL DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACIÓN."

Época: Quinta Época
Registro: 338564
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo XXV
Materia(s): Administrativa
Tesis:
Página: 27

COMPETENCIA EN AMPARO.

Cuando el amparo se enderece contra una dotación de ejidos, como la resolución respectiva no es solamente de carácter declarativo, sino que trae aparejadas órdenes de ejecución y expropiación, es competente para conocer del juicio de garantías, el Juez de Distrito del lugar en donde estén las tierras afectadas,

Competencia. Suscitada entre los Jueces de Distrito Sexto del Distrito Federal y del Estado de Guanajuato. 9 de enero de 1929. Mayoría de tres votos. Disidente: Enrique Osorno Aguilar. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Quinta Época:

Tomo XXV, página 2426. Índice Alfabético. Competencia 474/28. Suscitada entre los Jueces Primero Numerario de Distrito del Distrito Federal y de Distrito del Estado de Querétaro. 9 de enero de 1929. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Barba. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Tomo XXV, página 2426. Índice Alfabético. Competencia 420/28. Suscitada entre los Jueces Primero Numerario de Distrito del Distrito Federal y Supernumerario de Distrito del Estado de Coahuila. 9 de enero de 1929. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Barba. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Época: Quinta Época
Registro: 292233
Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo I
Materia(s): Administrativa
Tesis:
Página: 454

EXPROPIACION.

Las leyes reglamentarias sobre esta materia se expidieron durante la vigencia de la Constitución de 1957, así como el capítulo relativo al Código Federal de Procedimientos Civiles, se refiere a los casos especificados en las mismas leyes y que son de competencia de los Jueces de Distrito.

Competencia civil negativa. Stenner Juan. 12 de octubre de 1917. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

(Todo el subrayado es de quien transcribe)

De lo anterior y no obstante que en el artículo 5 de la citada ley se señala que el afectado tiene 10 días a partir de que es notificado para acudir al “procedimiento judicial”, contenido en el artículo 11, es más que clara la falta de precisión en la ley de expropiación tratándose también de lo relacionado en la forma y términos de cómo y ante quién promover la impugnación sobre el monto de la indemnización, lo cual como ya vimos si bien se desprende de la jurisprudencia mexicana, también lo es que el particular afectado por un decreto de expropiación no es perito en derecho.

Igualmente no se indica qué requisitos debe contener la promoción que se presente ante el Juez de Distrito, a pesar de que existe la ley de amparo y de que en ésta se señalan ciertos requisitos para las promociones tanto del amparo directo como del indirecto, pero ni siquiera la ley de expropiación remite para tales efectos a dicho cuerpo normativo, como sucede en otros ordenamientos legales en los que existe la frase “A falta de disposición expresa se aplicará en forma supletoria el...y, en su defecto, los principios generales del derecho”.

En este sentido se deduce que él o los afectados por el decreto expropiatorio tienen 10 días para acudir ante el Juez de Distrito para impugnar el monto de la indemnización; la autoridad deberá consignar ante dicha instancia la cantidad correspondiente; el juez fijará a las partes tres días para designación de sus peritos y se nombrará un tercero en caso de discrepancia; los honorarios de tales especialistas serán cubiertos por cada una de las partes, incluyendo el del perito tercero en discordia; los peritos cuentan con un plazo no mayor a 60 días para rendir su dictamen y en caso de desacuerdo el tercero de ellos deberá presentar el suyo en un plazo que no excederá de 30 días y una vez hecho todo lo anterior, el juez determinará lo que en derecho corresponda respecto al monto final de la indemnización, resolución contra la que ya no habrá recurso en contra.

d) Ocupación de los bienes expropiados

En la página 221 del Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres, Nueva Edición Actualizada, Corregida y Aumentada por Guillermo Cabanellas De Las Cuevas, Editorial Heliasta S.R.L., Undécima edición, 1993, se define como ocupación y ocupante en cuanto al tema sujeto análisis lo siguiente:

“OCUPACION. Toma de posesión de algo...Hecho de habitar en una casa. Acción de llenar un lugar...En el Derecho Civil, modo originario de adquirir la propiedad mediante la aprehensión o apoderamiento de una cosa...”

“OCUPANTE. El que ocupa. Quien conquista una plaza o territorio. La fuerza que ejerce la autoridad sobre el suelo conquistado. Quien se apodera de lo carente de dueño. Propietario por ocupación (v.).”

En relación a este punto, en el artículo 2 Bis de la ley de expropiación se establece que la ocupación temporal, ya sea total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad, procede en los supuestos señalados del artículo 1 que es en donde se mencionan lo que son las causas de utilidad pública, pero lo que no se indica es que la ocupación puede llevarse a cabo una vez que se haya decretado la expropiación, circunstancia que se instituye hasta el artículo 7 de la propia ley, incluyendo el hecho de que la interposición de cualquier medio de defensa, no suspenderá la citada ocupación.

Al respecto se considera conveniente opinar que no tiene razón de ser que lo relacionado con la ocupación del bien expropiado quede incompleto en el artículo 2 Bis, determinación que se señala hasta el artículo 7 invocado, siendo que lo más práctico, preciso y entendible es que este texto de ambos numerales se concentre en uno solo para evitar confusión sobre todo en el particular que es a fin de cuentas el que resulta afectado al privarle de su propiedad.

Asimismo, en el artículo 8° se establece que durante la tramitación del juicio de amparo que en su caso se instaure, no podrá suspenderse la ejecución de la expropiación, la ocupación temporal o la limitación de dominio, sin embargo, encontramos las siguientes lagunas u omisiones:

- No se indica la forma y términos en que se debe efectuar la ejecución de la expropiación;
- No se establece nada para el caso de que una vez decretada la expropiación, el particular afectado se niegue a entregar la propiedad, es decir, no se indica qué acciones tiene, puede o debe llevar a cabo la autoridad expropiante en este caso.
- No se señala cuál es la forma de proceder para el caso de que sí le sea concedido el amparo al particular afectado;
- No se indica qué trámites tiene que realizar el afectado para que sea desocupada su propiedad;
- No se dispone el plazo para que la autoridad desocupe la propiedad y le sea entregada el particular;
- No se señala qué pasa cuando el amparo se concede al particular, en tratándose de bienes muebles.

Lagunas que de nueva cuenta evidencian la falta de cumplimiento a la Garantía Constitucional de Seguridad Jurídica, lo que será desarrollado con más amplitud cuando se exponga el tema sobre el derecho de reversión.

En el artículo 9 Bis fracción III de la ley sujeta a estudio, se indica que la Secretaría de Estado competente puede convenir con los particulares que una vez emitida la declaratoria de utilidad pública se pueda efectuar la ocupación previa de los bienes y derechos afectados por la citada declaratoria, en tanto se tramita el decreto de expropiación, determinación que desde nuestro punto de vista sólo puede resultar ventajosa para quien expropia, toda vez que para el caso de que el bien que se pretende expropiar lo tenga su propietario dado en arrendamiento a un tercero o terceros, el hecho de que se lleve a cabo la ocupación previa a dictarse el decreto de expropiación es tanto como permitir, en primer lugar, dejar de percibir ingresos por el arrendamiento de su bien y, en segundo lugar, sin tener en su poder todavía el monto de la indemnización, el Estado ya estaría utilizando un bien que todavía no se ha expropiado formalmente, máxime que en el artículo 20 primer párrafo de la multireferida ley se señala que la indemnización se tiene que pagar dentro de los 45 días hábiles siguientes a que sea publicado el decreto de expropiación y en su segundo párrafo se instituye que “Salvo en los casos a que se refiere el artículo 8o de la Ley, la autoridad podrá proceder a la ocupación del bien o a la disposición del derecho objeto de la expropiación una vez cubierto el monto de la indemnización fijado en el avalúo”, circunstancias que produce contradicción al pretender una ocupación previa cuando la misma ley señala el momento en el que se puede ejecutar la misma.

Aunado a lo anterior, si bien la ley de expropiación es omisa en relación a lo que pasa cuando se expropián bienes inmuebles que se encuentran dados en arrendamiento o hipoteca, en los artículos 2410, 2483 fracción VII, 2910 y 2941 del Código Civil Federal se establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 2410. - Si la transmisión de la propiedad se hiciere por causa de utilidad pública, el contrato, sea verbal o escrito, se rescindiré pero el arrendador y el arrendatario deberán ser indemnizados por el expropiador; el primero siempre y cuando sea el propietario, en los términos y conforme a lo que establezca la ley respectiva; el segundo, con un monto equivalente a seis meses de renta, siempre y cuando compruebe haber habitado el inmueble al menos por un año; además, el arrendatario tendrá derecho a que se le indemnice con el importe de las mejoras que acredite haber realizado en el inmueble arrendado, siempre y cuando sean necesarias y se hayan efectuado durante los últimos seis meses.”

“Artículo 2483. El arrendamiento puede terminar:

...

VII. Por expropiación de la cosa arrendada hecha por causa de utilidad pública;”

“Artículo 2910. Si la finca estuviere asegurada y se destruyere por incendio u otro caso fortuito, subsistirá la hipoteca en los restos de la

finca, y además, el valor del seguro quedará afecto al pago. Si el crédito fuere de plazo cumplido, podrá el acreedor pedir la retención del seguro, y si no lo fuere podrá pedir que dicho valor se imponga a su satisfacción, para que se verifique el pago al vencimiento del plazo.

Lo mismo se observará con el precio que se obtuviere en el caso de ocupación por causa de utilidad pública o de venta judicial.”

Artículo 2941. Podrá pedirse y deberá ordenarse en su caso la extinción de la hipoteca:

...

IV. Cuando se expropié por causa de utilidad pública el bien hipotecado, observándose lo dispuesto en el artículo 2910;

(El subrayado es de quien transcribe)

Por otra parte, en la propia ley de expropiación se habla de los conceptos “ocupación temporal” y “limitación de dominio”, sin embargo, como ya se ha sostenido con antelación, en ninguna parte de dicho ordenamiento legal se explica qué se entiende por tales expresiones, lo cual lo podemos extraer de la doctrina jurídica mexicana como es el caso la obra denominada “Los Procedimientos Administrativos Expropiatorios, Tutela frente las actuaciones de la Administración Pública” coordinada por los juristas Jorge Fernández Ruíz y Filiberto Otero Salas, Editorial Bosch México; tratado dentro del cual se contiene dentro de su capítulo 3 el tema “ Necesidad de la ocupación de bienes o adquisición de derechos”, desarrollado por la jurista Eréndira Salgado Ledesma, la cual señala en su página 126, entre otras cosas, que en la expropiación “ se extingue el derecho de propiedad del titular afectado” y en los otros dos casos se refiere a una modalidad que involucra la modificación de la propiedad del titular del derecho frente a ella, es decir, que el particular sigue siendo el propietario pero con limitaciones.

En la ocupación temporal el particular afectado sigue siendo el propietario del bien, pero es privado de su uso y disfrute del mismo, parcial o totalmente y de una manera transitoria; mientras que en la limitación de dominio el propietario pierde la facultad de disponer de su bien, es decir, no puede transmitir libremente su propiedad en forma temporal o permanente, circunstancia que tiene estrecha relación con lo dispuesto por los artículos 830, 831, 833, 834, 835 y 836 del Código Civil Federal en los que textualmente se indica lo siguiente:

“Artículo 830. El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.”

“Artículo 831. La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.”

“Artículo 833.- El Gobierno del Distrito Federal podrá expropiar las cosas que estén en su territorio, que pertenezcan a los particulares y

que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura local, de acuerdo con la ley especial correspondiente.”

“Artículo 834.- Quienes actualmente sean propietarios de las cosas mencionadas en el artículo anterior, no podrán enajenarlas o gravarlas, ni alterarlas, en forma que pierdan sus características, sin autorización del Gobierno del Distrito Federal.”

“Artículo 835. La infracción del artículo que precede, se castigará como delito, de acuerdo con lo que disponga el Código de la materia.”

“Artículo 836. La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aun destruirla, si esto es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo.”

Como se puede observar, si bien es cierto que existen otros ordenamientos legales en los que se habla de la ocupación de los bienes expropiados, también lo es que no existe en la ley de expropiación un procedimiento definido con precisión respecto a tal acción.

No obstante lo anterior, nuevamente nos remitimos a la doctrina jurídica mexicana para tener más claridad en los temas en los que la ley de expropiación es omisa. Tenemos entonces algunas consideraciones establecidas por la Doctora en Derecho Sonia Venegas Álvarez quien participa en el desarrollo del tema “Pago y toma de posesión” contenida en la obra “Los Procedimientos Administrativos Expropiatorios, Tutela frente las actuaciones de la Administración Pública” coordinada por los juristas Jorge Fernández Ruíz y Filiberto Otero Salas, Editorial Bosch México.

La referida jurista señala que la expropiación no es propiamente un acuerdo de voluntades, sino la transmisión de la propiedad por disposición de la ley y que si bien es cierto debe haber el pago al enajenante o expropiado, también puede suceder que “...éste se niegue o resista a entregar el bien...”⁷⁸, pero que la ley de expropiación no hace una referencia expresa sobre el uso de la fuerza pública, por lo que se remite a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en específico a las facultades que al respecto tiene la Secretaría de Gobernación.

Y del análisis de la citada Ley Orgánica, observamos en específico las facultades de la Secretaría de Gobernación, en el contexto de la utilización de la fuerza pública:

Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

⁷⁸Fernández Ruíz, Jorge y Otero Salas, Filiberto, coordinadores, Los Procedimientos Administrativos Expropiatorios, Tutela frente las actuaciones de la Administración Pública, Editorial Bosch, Primera edición, México 2013, Páginas 222 y 223.

XII. Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;

...

XVIII. Auxiliar a las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, que soliciten apoyo en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la protección de la integridad física de las personas y la preservación de sus bienes; reforzar, cuando así lo soliciten, la tarea policial y de seguridad de los municipios y localidades rurales y urbanas que lo requieran, intervenir ante situaciones de peligro cuando se vean amenazados por aquellas que impliquen violencia o riesgo inminente; promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con las estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia; así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;

XIX. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones, así como a otras dependencias, órganos de gobierno, entidades federativas y municipios; y cuando así lo requiera, a la Procuraduría General de la República en la investigación y persecución de los delitos, en cuyo caso los cuerpos de policía que actúen en su auxilio estarán bajo el mando y conducción del Ministerio Público; y disponer de la fuerza pública en términos de las disposiciones legales aplicables;

De lo anterior se deduce que la Secretaría de Gobernación a través de su área competente es la facultada para apoyar con la fuerza pública, en este caso que nos ocupa, a las autoridades expropiatorias para el caso de que el particular al que fue expropiada su propiedad, se niegue a entregarla pacíficamente, sin embargo, tal y como lo señala la jurista “se pone en mayor riesgo de respecto a los derechos humanos”.⁷⁹

En virtud de lo anterior, se procedió al análisis de otras leyes de expropiación de diversas Entidades Federativas y la República Mexicana, encontrándonos que algunos cuerpos

⁷⁹ Ídem página 223

normativos como lo es la Ley de Expropiación del Estado de Baja California, sí contiene la determinación de la utilización de la fuerza pública en el siguiente sentido:

Artículo 7.- Corresponde a la Autoridad Expropiante declarar la utilidad pública de un bien, siempre y cuando se cumplan los requisitos y procedimientos establecidos en esta Ley, para cuyo cumplimiento, se podrán auxiliar de la fuerza pública requiriendo del apoyo de la autoridad correspondiente.

...

Artículo 31.- La autoridad una vez publicado el Acuerdo Expropiatorio procederá a su ejecución, a favor de quien se hubiere expropiado, observando el siguiente procedimiento:

I.- Si la cosa expropiada fuere mueble, la autoridad en este acto requerirá al afectado por la entrega de la misma al beneficiario; si el afectado se opusiere se podrá emplear el uso de la fuerza pública y aún ordenar el rompimiento de cerraduras, de lo cual se levantará el acta correspondiente;

II.- Si la cosa expropiada fuere inmueble, se constituirán en el lugar de su ubicación. La autoridad procederá inmediatamente a poner en posesión de la misma a favor de quien se hubiere expropiado; y se fijarán con precisión los amojonamientos, de acuerdo con el plano, deslinde o levantamiento topográfico que al efecto se hubiere elaborado;

III.- La autoridad levantará acta de posesión y de deslinde, debiendo ser firmada por quienes intervinieron en la diligencia;

En caso de la oposición a la diligencia, la Autoridad Expropiante podrá hacer uso de la fuerza pública o de cualquier otro medio de apremio necesario para ejecutar el Acuerdo Expropiatorio.

(El subrayado es de quien transcribe)

Asimismo, la Ley de Expropiación para el Estado de México establece lo siguiente:

Artículo 14.- Decretada la expropiación, la Secretaría General de Gobierno, por conducto de la Dirección General de Gobernación, procederá a la ejecución, conforme al siguiente procedimiento:

...

IV. En caso de oposición a la diligencia la Dirección General de Gobernación podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para ejecutar el decreto respectivo.

Por su parte, la Ley de Expropiación del Estado de Guanajuato contiene lo siguiente:

Artículo 33.- Para el cumplimiento de las disposiciones que se contienen en esta ley, el Ejecutivo del Estado podrá contar con el auxilio de las autoridades municipales, de la fuerza pública y de las autoridades judiciales con jurisdicciones en el lugar en que se encuentra el inmueble o cosa afectada.

De la lectura de los cuerpos normativos expropiatorios de las Entidades Federativas señaladas con antelación, se desprende que si bien es cierto contienen señalamientos respecto la utilización de la fuerza pública y refieren que este acuerdo al “procedimiento” establecido en dichas leyes, también lo es que ninguna de ellas establece con precisión un procedimiento detallado para llevar a cabo tales acciones, no indican cómo se tiene que hacer el requerimiento al expropiado, siguen siendo vagas al respecto, lo que es un motivo más que evidente para que la Ley de Expropiación Federal se reforme profundamente y se establezca con precisión dentro de la propia ley o el Reglamento que sea emitido, todas y cada uno de los pasos, requisitos y disposiciones precisas que tengan que cumplir tanto las autoridades expropiatorias como los particulares afectados y con ello dar más certeza y seguridad jurídica al desarrollo del mismo proceso expropiatorio.

Ahora bien, si en el procedimiento expropiatorio general que se maneja en la ley de expropiación, no se establece de realmente con claridad cuáles son las acciones y los trámites que la autoridad expropiatoria tiene que realizar para ejecutar la ocupación de los bienes expropiados, mucho menos se observa alguna directriz tratándose de procedimiento expropiatorio de urgencia que se señala en el artículo 8° de dicho ordenamiento legal, relativo a los casos contemplados en las fracciones V, VI, y X del artículo 1° de la misma ley, que se refieren a grandes rasgos a las causas de utilidad pública que sustenten la expropiación en caso de guerra o trastornos interiores, defensa nacional o evitar la destrucción de los elementos naturales, entre otros casos de emergencia. Circunstancias éstas que agudizan más las lagunas respecto al procedimiento expropiatorio y lo cual puede traer aparejado la inobservancia de la liguilla, tal y como lo dice la Doctora Sonia Venegas Álvarez, al manifestar que “La teoría de las circunstancias excepcionales es sumamente peligrosa, en manos de una administración autoritaria y arbitraria, ya que se puede llegar al extremo de quebrantar el régimen de legalidad so pretexto de circunstancias extraordinarias.”⁸⁰

No podemos pasar por alto el hecho de que en la Ley de Expropiación Federal vigente tampoco se establece alguna disposición que indique el plazo que puede o tiene que durar la expropiación en casos de emergencia como los contemplados en las fracciones V, VI, y X del artículo 1° de dicho cuerpo normativo y mucho menos observamos que acciones y/o trámites se tienen que efectuar para dar por terminada la ocupación temporal, limitación de dominio o la expropiación por causas de urgencia.

⁸⁰ Fernández Ruíz, Jorge y Otero Salas, Filiberto, coordinadores, Los Procedimientos Administrativos Expropiatorios, Tutela frente las actuaciones de la Administración Pública, Editorial Bosch, Primera edición, México 2013, Página 226.

Como podemos ver no es que el problema se derive de la existencia de circunstancias excepcionales y urgentes para que se pueda llevar a cabo un proceso expropiatorio, de ocupación temporal o limitación de dominio, sino la falta de regulación para establecer los límites legales dentro de los cuales la autoridad pueda ejercer su potestad de imperio al emitir tal decreto y como consecuencia de esto la ocupación inmediata de los bienes expropiados; omisiones y lagunas que sustentan más aún la enorme e imperante necesidad de que exista un cuerpo normativo expropiatorio que contenga realmente una estructura coordinada, ordenada, con un articulado claro, preciso, conceptos y trámites bien definidos, que no den lugar a crear estados de incertidumbre, vulnerabilidad, desconfianza, y un actuar arbitrario por parte de las autoridades expropiatorias y demás instancias que intervengan en los procesos respectivos, dejando a los particulares en un “limbo jurídico” en el que no tengan mayor opción que el aguantar la presión de un aparato estatal que no tiene límites, o bien, recurrir a la exaltación de las comunidades y agresión, como ha ocurrido en el pasado con casos en los que se ha pretendido expropiar a determinados grupos de particulares pertenecientes a comunidades como en el caso de San Salvador Atenco⁸¹, que ya ha sido ejemplificado en el cuerpo de este trabajo de tesis.

3.3 Solicitud de expropiación remanente

Esta determinación se encuentra contenida en la fracción II del artículo 9 Bis de la ley de expropiación, que a la letra dispone lo siguiente:

“Artículo 9 Bis. Según las particularidades del caso, la expropiación podrá realizarse conforme a las previsiones siguientes:

...

II. Cuando se expropie parte de un inmueble y la explotación o aprovechamiento de la superficie restante ya no resulte viable económicamente para el propietario, éste podrá solicitar a la Secretaría de Estado competente, dentro del plazo previsto en el artículo 2, fracción III, de esta ley, la expropiación de dicha superficie, aportando los elementos de prueba que estime procedentes.

La Secretaría de Estado competente resolverá la solicitud en el mismo acto a que se refiere el artículo 2, fracción V, de esta ley, para lo cual deberá considerar, entre otros aspectos, la compatibilidad de la expropiación de la superficie solicitada con la causa de utilidad pública.

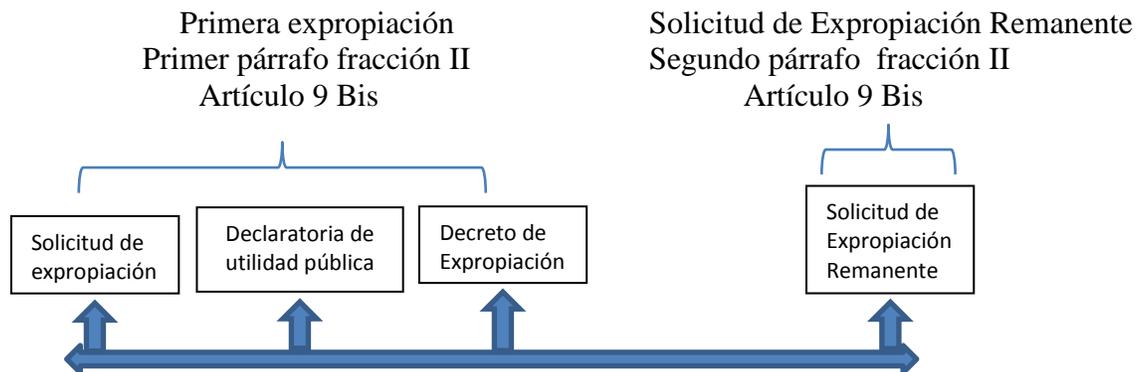
⁸¹ San Salvador Atenco saltó a la luz pública cuando el gobierno de Vicente Fox, presidente de México en turno, decidió construir en esa localidad, un aeropuerto que funcionara como alterno al ya existente "Benito Juárez" de la Ciudad de México. Sin embargo, graves imprevisiones políticas como la ausencia de notificación constitucional a los pobladores, las intenciones públicas de pago con monto de entre sólo cuarenta y setenta centavos de dólar el metro, la falta de consenso y de beneficios directos para los habitantes de la localidad, y la omisión de alternativas de vida y trabajo para los pobladores, principalmente bajo el régimen de propiedad ejidal (el ejido es un régimen intermedio entre la propiedad privada y comunal, prevista en la Constitución mexicana) evidenciaron vacíos de fundamentación y motivación jurídica y social que hizo cuestionable el proyecto de aeropuerto. Los ejidatarios y la población a quienes serían expropiados sus terrenos se opusieron al proyecto y pronto iniciaron un movimiento de resistencia civil, que degeneró en violentos enfrentamientos entre los habitantes y las fuerzas policiacas.

En los casos de las expropiaciones previstas en el artículo 8 de esta ley, el propietario podrá realizar la solicitud dentro del plazo de diez días hábiles siguientes a la fecha de publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación. La Secretaría de Estado resolverá la solicitud en un plazo máximo de quince días hábiles, contados a partir de la recepción de la misma o, en su caso, de la fecha en que hubiere concluido el desahogo de pruebas;”

De la lectura a los párrafos primero y segundo del artículo 9 Bis que precede, podemos establecer las siguientes observaciones, las cuales desde luego son opinión personal de la exponente de esta Tesis de Grado. En este sentido se vuelve a evidenciar la falta de congruencia que existe en la determinación de las acciones que se tienen que llevar a cabo tanto por parte de la autoridad expropiante como por el particular afectado, o bien, una inadecuada redacción del citado precepto legal.

Se afirma lo anterior, toda vez que en el primer párrafo al insertar la frase “Cuando se expropie parte de un inmueble...”, se deduce que ya se decretó la expropiación y, por ende, ésta tiene como base una declaratoria de utilidad pública que se presupone que también ya fue decretada, sin embargo, en el párrafo segundo se indica “La Secretaría de Estado competente resolverá la solicitud en el mismo acto a que se refiere el artículo 2, fracción V, de esta ley...”, lo cual resulta contradictorio con el primer párrafo puesto que el acto a que se refiere la fracción V de dicho numeral señala que “...la autoridad contará con un plazo de diez días hábiles para confirmar, modificar o revocar la declaratoria de utilidad pública.”, es decir, si nos remitimos a la materialización de cada uno de los actos en el tiempo, primero se tiene que emitir la declaratoria de utilidad pública, publicarla en el Diario Oficial de la Federación o en el periódico de la localidad y notificarle personalmente al particular propietario del bien mueble o inmueble que se pretende expropiar y posterior a este acto ya el Ejecutivo Federal deberá decretar la expropiación, por lo que surge el cuestionamiento de cómo es posible que si ya se decretó la expropiación de una parte de un bien, la solicitud de expropiación remanente se tenga que resolver en “el mismo acto” en que se confirmó o modificó la declaratoria de utilidad pública, siendo que ésta se materializó antes del primer decreto de expropiación.

Para mayor comprensión de lo expuesto, se ejemplifica en resumen la línea de tiempo en la que se materializan la declaratoria de utilidad pública y el decreto de expropiación.



Como se aprecia en la imagen de la línea de tiempo establecida con antelación, la solicitud de expropiación remanente no puede analizarse y determinarse su procedencia en el mismo acto en que se efectúa la resolución en que se modifica o confirma la declaratoria de utilidad pública, ya que ésta ya se materializó, ya es un acto consumado y la solicitud de expropiación remanente apenas se va a analizar su procedencia después de que ya existe un primer decreto expropiatorio, hecho que se deduce del primer párrafo de la fracción II en comento.

Además de lo anterior, la ley sujeta a estudio es omisa respecto a qué trámites se tienen que llevar a cabo para el caso de que sí proceda decretar la expropiación remanente, y una vez concluidos éstos cuál es la forma en que se llevará a cabo el avalúo, el pago de la indemnización correspondiente y la ocupación respectiva del bien.

3.4 Pago de la indemnización

Previo a señalar lo que contiene la ley de expropiación respecto al pago de la indemnización se considera pertinente mencionar algunas consideraciones que al respecto se manejan en la doctrina jurídica mexicana, como es el caso de la obra denominada “Los Procedimientos Administrativos Expropiatorios, Tutela frente las actuaciones de la Administración Pública” coordinada por los juristas Jorge Fernández Ruíz y Filiberto Otero Salas, Editorial Bosch México; tratado dentro del cual se contiene dentro de su capítulo 5 el tema “Determinación del Justiprecio”, desarrollado por el jurista Carlos Alberto Burgoa Toledo, quien expresa en las páginas 178, 179, 180, 181, entre otras cosas que la indemnización no tiene una existencia por sí misma y por ende su exigibilidad no es autónoma, ya que para que ésta se materialice es necesario que exista previamente la acción expropiatoria, es decir, que es un efecto o consecuencia de tal determinación y con ello surge el derecho del particular a exigir ser indemnizado por el Estado, es “...una obligación fuerte o inderrotable porque su pago no puede negarse bajo ninguna circunstancia...”.

Así mismo se resalta que existen dos clases de Garantías Constitucionales, siendo las primeras llamadas Garantías Primarias que constituyen “...la serie de derechos y obligaciones de particulares y autoridades...”⁸² y, las segundas denominadas Garantías Secundarias que “...constituyen las obligaciones de responsabilidad y dictado de invalidez de los actos contrarios a las garantías primarias, lo cual es evidente observar con las sentencias que en un juicio determinan cualquier (sic) de las dos acciones antes expuestas...”⁸³.

Refiere también que las garantías secundarias no surgen de un juicio sino del cumplimiento espontáneo en virtud de que la ley prevé dichas medidas y las encuadra en elementos de resarcimiento para quienes ven mermadas sus garantías primarias, motivo por el que el justiprecio que pertenece como término a la legislación española y no a la mexicana no es otra cosa sino la cantidad que el estado debe pagar al particular por la expropiación de sus bienes,

⁸² Fernández Ruíz, Jorge y Otero Salas, Filiberto, coordinadores, Los Procedimientos Administrativos Expropiatorios, Tutela frente las actuaciones de la Administración Pública, Tema Determinación del Justiprecio desarrollado por el Jurista Carlos Alberto Burgoa Toledo, Editorial Bosch, Primera edición, México 2013, Página 180.

⁸³ *Ibidem*, Página 180.

es decir, que el justiprecio es lo mismo que la indemnización, misma que según la ley de expropiación tendrá como base el valor comercial del bien expropiado, lo que "...implica una serie de variables que se determinan principalmente por el avalúo que comprende la ubicación del bien, el valor de la construcción (en caso de que exista), la antigüedad del bien, entre otros elementos de igual importancia esenciales que inciden sobre la determinación del *quantum* ⁸⁴ a pagar...da lugar al cumplimiento resarcitorio-económico hacia los particulares por la pérdida de sus bienes en virtud de la utilidad pública y la decisión expropiatoria...el pago de la indemnización constituye una obligación ineludible a fin de legitimar la decisión estatal."

Ahora bien, en relación a la figura de la indemnización, la ley de expropiación contiene lo siguiente:

Artículo 2 Bis párrafo tercero

La indemnización que, en su caso, proceda por la ocupación temporal o por la limitación de dominio consistirá en una compensación a valor de mercado.

Artículo 4° párrafos tercero y cuarto

Los propietarios e interesados legítimos de los bienes y derechos que podrían resultar afectados serán notificados personalmente del decreto respectivo, así como del avalúo en que se fije el monto de la indemnización.

La notificación se hará dentro de los quince días hábiles posteriores a la fecha de publicación del decreto. En caso de que no pudiere notificarse personalmente, por ignorarse quiénes son las personas o su domicilio o localización, surtirá los mismos efectos una segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación, misma que deberá realizarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la primera publicación.

Artículo 5o.- Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del decreto correspondiente, los interesados podrán acudir al procedimiento judicial a que se refiere el artículo 11 de la presente Ley.

El único objeto del procedimiento a que se refiere el párrafo anterior será controvertir el monto de la indemnización y, en su caso, exigir el pago de daños y perjuicios.

Artículo 6o.- De cuestionarse la titularidad del bien o derecho expropiado, la indemnización correspondiente será depositada y

⁸⁴ Diccionario Auxiliar Español-Latino para el uso moderno del Latín, Palabra del latín que significa cuánto, José Juan del Col, Instituto Superior Juan XXIII, Bahía Blanca, Argentina 2007, Página 290.

puesta a disposición de la autoridad que conozca del procedimiento respectivo, para que la asigne a quienes resulten titulares legítimos del bien o derecho, en los montos que corresponda.

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

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

Artículo 9 Bis. Según las particularidades del caso, la expropiación podrá realizarse conforme a las previsiones siguientes:

I. Si el bien objeto de la expropiación tiene algún gravamen de naturaleza real, la indemnización se consignará ante la autoridad competente, a fin de que ésta determine la parte que corresponda a cada uno de los titulares de los derechos que resulten afectados.

En estos casos, de la indemnización al propietario se disminuirá la que corresponda al gravamen de que se trate, de manera que el importe de ambas no exceda del valor que el bien hubiere tenido libre de gravamen.

...

IV. La Secretaría de Estado competente podrá convenir con los afectados la indemnización correspondiente mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, y donar a los afectados la diferencia que pudiera resultar en los valores, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto expida la Secretaría de la Función Pública.

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

El monto de la indemnización por la expropiación, la ocupación temporal o la limitación de dominio se fijará por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales o Instituciones de

crédito o corredores públicos o profesionistas con posgrado en valuación, que se encuentren autorizados en los términos que indique el Reglamento.

Artículo 11.- Cuando se controvierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, se hará la consignación al juez que corresponda, quien fijará a las partes el término de tres días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designarlos el juez en rebeldía, si aquéllos no lo hacen.

También se les prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia, y si no lo nombraren, será designado por el juez.

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

Artículo 17. Contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no cabrá ningún recurso.

Artículo 18.- Si la ocupación fuere temporal, el monto de la indemnización quedará a juicio de peritos y a resolución judicial, en los términos de esta ley. Esto mismo se observará en el caso de limitación de dominio.

Artículo 19.- El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio.

Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización.

Estas disposiciones se aplicarán, en lo conducente, a los casos de ocupación temporal o de limitación al derecho de dominio

Artículo 20.- La indemnización deberá pagarse en moneda nacional a más tardar dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la publicación del decreto de expropiación, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.

Salvo en los casos a que se refiere el artículo 8o de la Ley, la autoridad podrá proceder a la ocupación del bien o a la disposición del derecho objeto de la expropiación una vez cubierto el monto de la indemnización fijado en el avalúo.

En caso de que el afectado controvierta el monto de la indemnización, se estará a lo dispuesto en el artículo 11 del presente ordenamiento. Esta circunstancia no será impedimento para que la autoridad proceda a la ocupación del bien o a la disposición del derecho expropiado.

La indemnización por la ocupación temporal o por la limitación de dominio consistirá en una compensación a valor de mercado, así como los daños y perjuicios, si los hubiere, que pudieran ocasionarse por la ejecución de dichas medidas, misma que deberá pagarse conforme al plazo referido en el párrafo primero de este artículo.

Respecto al pago de la indemnización se considera relevante mencionar lo que dispone la Ley General de Bienes Nacionales en los siguientes artículos:

Artículo 84.- Los inmuebles federales que no sean útiles para destinarlos al servicio público o que no sean de uso común, podrán ser objeto de los siguientes actos de administración y disposición:

...

VIII. Indemnización como pago en especie por las expropiaciones y afectaciones;

Artículo 142.- La Secretaría emitirá las normas, procedimientos, criterios y metodologías de carácter técnico, conforme a los cuales se llevarán a cabo los avalúos y justipreciaciones de rentas a que se refieren los artículos 143 y 144 de esta Ley.

Artículo 143.- Previamente a la celebración de los actos jurídicos a que se refiere el presente artículo en los que intervengan las dependencias, la Procuraduría General de la República, las unidades administrativas de la Presidencia de la República y, en su caso, las entidades, corresponderá a la Secretaría dictaminar:⁸⁵

...

II.- El valor de los inmuebles respecto de los que la Federación pretenda transmitir derechos de propiedad, posesión o cualquier otro derecho real, mediante contratos de compraventa, permuta, aportación, afectación o cualquier otro autorizado por esta Ley, salvo los casos de donaciones a título gratuito de inmuebles a favor de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como de sus respectivas entidades paraestatales;

...

VII.- El monto de la indemnización por la expropiación, ocupación temporal o limitación de derechos de dominio sobre bienes inmuebles,

⁸⁵ Secretaria, se refiere a la Secretaria de la Función Pública, según lo dispuesto en el artículo 2 fracción IX de Ley General de Bienes Nacionales.

muebles, acciones, partes sociales o derechos que decreta el Ejecutivo Federal, tratándose tanto de propiedades privadas como de inmuebles sujetos al régimen ejidal o comunal;

Respecto al mismo tema, en la ya referida obra “Los Procedimientos Administrativos Expropiatorios, Tutela frente las actuaciones de la Administración Pública” coordinada por los juristas Jorge Fernández Ruíz y Filiberto Otero Salas, Editorial Bosch México, también la Doctora en Derecho Sonia Venegas Álvarez, se pronuncia respecto al mismo punto del pago de la indemnización manifestando, entre otras cosas, además de lo contemplado en el artículo 20 de la Ley de Expropiación Mexicana, que “el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el cual tutela el derecho a la propiedad, establece que ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y según las formas establecidas en la ley”, por lo que “Una vez establecido el valor de los bienes o derechos expropiados, para consumar la privación coactiva de la propiedad hay que materializar el pago efectivo de la indemnización...y a la luz del artículo décimo de la ley de expropiación el precio que se paga es el valor comercial del bien sin que pueda ser menor en ningún caso el valor catastral...lo mínimo que el sujeto expropiado debería tener como indemnización o precio debería ubicarlo en una situación económica similar a la que se encontraba antes del expropiación”⁸⁶ y hace referencia a lo que establece el artículo 17 de la Ley de Expropiación para el Estado de México, considerando la exponente de esta tesis también relevante destacar lo que señala el artículo 18 y los cuales se indica lo siguiente:

Artículo 17.- La indemnización podrá ser en:

I. Dinero en efectivo;

II. Bienes de valor equivalente;

III. Compensación en el pago de contribuciones que deba efectuar el titular de los derechos del bien expropiado; y

IV. Concesiones para la explotación de las obras que se realicen fijándose plazo y las condiciones respectivas en términos de ley.

Para el caso de la indemnización a que se refieren las fracciones II, III y IV, será necesario el consentimiento del particular afectado.

Artículo 18.- El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando el bien expropiado pase al patrimonio de éste.

⁸⁶ Fernández Ruíz, Jorge y Otero Salas, Filiberto, coordinadores, Los Procedimientos Administrativos Expropiatorios, Tutela frente las actuaciones de la Administración Pública, Editorial Bosch, Primera edición, México 2013, Página 217.

Cuando el bien expropiado pase al patrimonio de persona distinta del Estado, ésta cubrirá el importe de la indemnización.

La jurista en comento manifiesta también que si bien es cierto la ley de expropiación no describe el procedimiento para que se efectúe el pago, también lo es que al ser un procedimiento administrativo se deduce que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en la que tiene aplicación, o bien, en las leyes locales de procedimiento administrativo cuando se trate de las Entidades Federativas y la ahora Ciudad de México.

Del análisis tanto de lo expuesto por la doctrina jurídica señalada como por lo establecido en la ley de expropiación vigente y la Ley General de Bienes Nacionales, podemos concluir entre los puntos más relevantes, que para que exista la obligación del Estado al pago de la indemnización tiene forzosamente que emitirse el decreto expropiatorio previa declaratoria de utilidad pública, que tiene que existir un avalúo para fijar el monto correspondiente, mismo que deberá efectuarse por la instituciones y/o especialistas debidamente registrados para tal efecto; tiene que notificarse personalmente a los afectados; debe ser pagada en moneda nacional dentro de los 45 días hábiles siguientes a la publicación del decreto de expropiación; que el pago puede ser en especie; que se puede controvertir el monto de la indemnización y aunque ni la doctrina ni la ley lo señalan, de la Jurisprudencia Mexicana se desprende que tiene que ser ante el Juez de Distrito, cuya resolución no podrá ser impugnada a través de ningún recurso.

De lo anterior se considera relevante destacar también que ni la doctrina jurídica mexicana ni la Ley de Expropiación indican la forma y términos en que debía hacerse el pago, y qué pasa con el monto de la indemnización cuando se desconoce totalmente quiénes son los propietarios de los bienes expropiados y para qué es utilizado en este caso; si bien es cierto que se ordena pagar en moneda nacional, la ley es omisa en señalar a través de qué medio será cubierto dicho pago y finalmente, se resalta una vez más la contradicción entre la ley de expropiación en la que se establece que la indemnización tiene que corresponder al valor comercial del bien expropiado y lo señalado en el artículo 27 de nuestra Constitución Política en el que se determina que tiene que ser el valor fiscal que se encuentre registrado en las oficinas catastrales.

Incógnitas que sustentan la opinión de la exponente de esta Tesis de Grado para que se reforme estructuralmente la ley de expropiación.

3.5 Derecho de reversión

En la página 3620 del Tomo III de la Enciclopedia del Idioma, Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española (Siglos XII al XX), Etimológico, Tecnológico, Regional e Hispanoamericano, Editorial Aguilar México, se definen las palabras “Reversión” y “Revertir” de la siguiente manera:

“REVERSIÓN...Restitución de una cosa al estado que tenía...”

“REVERTIR (l. *reverti*, volver) intr. Der. Volver una cosa a la propiedad del dueño que antes tuvo.”

Por su parte, la Ley de Expropiación señala lo siguiente respecto al derecho de reversión:

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

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

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

De las anteriores definiciones y de lo establecido por la ley de la materia, así como otros cuerpos normativos, se desprende que el derecho de reversión es la prerrogativa que tiene el afectado para que se le restituya y/o devuelva el bien que le fue expropiado en caso de que no se haya utilizado y destinado dentro del término de 5 años para el fin que fue determinado, para lo cual el involucrado cuenta con un plazo de 2 años “...contado a partir de la fecha en que sea exigible”.

Ahora bien, la Ley General de Bienes Nacionales dispone lo siguiente:

Artículo 42.- Se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad Federal:

...

XI.- Las resoluciones de reversión sobre inmuebles expropiados a favor de la Federación y de las entidades;

Artículo 43.- Para la inscripción de los títulos y documentos a que se refiere el artículo anterior, relativos a cada inmueble, se dedicará un solo folio real, en el cual se consignarán la procedencia de los bienes, su naturaleza, sus características de identificación, su ubicación, su superficie, sus linderos y, cuando proceda, su valor, así como los datos relativos a los mencionados títulos y documentos. Los anteriores datos

se capturarán, almacenarán, procesarán e imprimirán mediante un sistema de cómputo.

Artículo 44.- La cancelación de las inscripciones del Registro Público de la Propiedad Federal sólo operará:

I.- Como consecuencia del mutuo consentimiento de las partes formalizado conforme a la ley, o por decisión judicial o administrativa que ordene su cancelación;

Artículo 45.- En la cancelación de las inscripciones se asentarán los datos necesarios a fin de que se conozca con toda exactitud cuál es la inscripción que se cancela y las causas por las que se hace la cancelación.

Artículo 47.- El Registro Público de la Propiedad Federal permitirá a las personas que lo soliciten, la consulta de las inscripciones de los bienes respectivos y los documentos que con ellas se relacionan, y expedirá, cuando sean solicitadas de acuerdo con las leyes, copias certificadas de las inscripciones y de los documentos relativos.

Artículo 48.- En el Registro Público de la Propiedad correspondiente al lugar de ubicación de los inmuebles de que se trate, a solicitud de la Secretaría, deberán inscribirse los documentos a que se refiere el artículo 42, fracciones I a V, VII a XII, XV a XX, XXII y XXVI de esta Ley, así como los documentos en que consten los actos por los que se cancelen las inscripciones correspondientes, en términos de lo previsto por el artículo 44 de la presente Ley.

La Secretaría en los acuerdos de coordinación que celebre de manera general o especial con los gobiernos de las entidades federativas, instrumentará los mecanismos de comunicación entre el Registro Público de la Propiedad Federal a su cargo y los registros públicos de la propiedad de las entidades federativas para que agilicen la inscripción y la expedición de constancias respecto de los actos jurídicos a que se refiere el párrafo anterior.

En este punto podemos efectuar las siguientes observaciones:

a) Si la autoridad expropiante no ha destinado en un término de 5 años el bien para los fines que sustentaron su expropiación, el afectado tiene el derecho de que se le restituya su propiedad, sin embargo, la ley de expropiación es omisa en señalar a partir de cuándo se tiene que computar el citado término.

b) Si bien es cierto que se indica que el afectado cuenta con un plazo de dos años "...contados a partir de la fecha en que sea exigible" para solicitar la reversión de su propiedad, también lo es que la ley de expropiación no establece cuándo se supone que es exigible.

La ley es omisa también tratándose de los casos en que por ejemplo si la autoridad expropia un bien llámese terreno, para la construcción de un hospital, se entiende que cuenta con 5 años para destinarlo total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, sin embargo, durante los 3 primeros años construye una escuela y el afectado se da cuenta de ello, surge la pregunta ¿El involucrado puede solicitar la reversión de su bien expropiado aunque no hayan fenecido los 5 años que por ley tiene la autoridad para la materialización de la causa de utilidad pública?, o bien, tiene que esperarse hasta que concluyan los 5 años para que empiece a correr el plazo de 2 años de los que por ley dispone para hacer efectivo su derecho de reversión.

Respecto a este tema de la reversión la Doctora en Derecho Sonia Venegas Álvarez, refiere entre otras cosas, que considera que la mejor propuesta en torno a la naturaleza de la reversión es la que sustenta Pérez Moreno, el cual indica que la reversión es un derecho subjetivo, absoluto, real y de recuperación⁸⁷; Así mismo señala la opinión del Jurista Rafael Rojina Villegas, quien opina que la reversión es un derecho real de adquisición, al ser un poder jurídico que se ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovechamiento propio y oponible frente a terceros⁸⁸ y por último la citada Jurista manifiesta que “El derecho de reversión es una institución del derecho administrativo por demás compleja cuyas aristas jurídicas no están bien delimitadas, ni siquiera doctrinalmente y como veremos, la legislación mexicana es en suma insuficiente sobre el punto.”⁸⁹

Sin embargo también opina que el derecho de reversión que corresponde al titular expropiado es por principio transmisible mortis causa como inter-vivos, aunque la legislación mexicana no regula expresamente este reconocimiento, considera que por su naturaleza todos los derechos reales son transmisibles salvo que exista disposición en contrario, ya que si la ley no distingue no podemos distinguir y al ser un derecho real la reversión y como no existe limitación en la ley, este derecho es transmisible⁹⁰. Así mismo refiere que el derecho de reversión al ser ejecutado no es gratuito, sino que el involucrado debe devolver la indemnización que le fuera entregada con motivo de la expropiación, pero que la ley de la materia no establece si las cantidades deben actualizarse, por lo que tomando en cuenta que el principio de legalidad no debe exigirse al afectado el pago de la actualización y tampoco se observa en la ley sobre la actualización del valor del inmueble expropiado en el supuesto de que se hayan realizado mejoras o que por alguna razón haya bajado y finalmente tampoco se indica nada en la ley de expropiación sobre el momento preciso en que debe reintegrarse el monto de la indemnización.

Del análisis otras leyes de expropiación de diversas Entidades Federativas, obtuvimos que algunas de ellas manejan ciertas disposiciones relacionadas con el derecho de reversión, tal es el caso de la Ley de Expropiación para el Estado de México que incluso tiene un capítulo completo sobre tal figura jurídica y de la que se desprende lo siguiente:

⁸⁷ Fernández Ruíz, Jorge y Otero Salas, Filiberto, coordinadores, Los Procedimientos Administrativos Expropiatorios, Tutela frente las actuaciones de la Administración Pública, Tema Pago y Toma de Posesión desarrollado por la Doctora Sonia Venegas Álvarez, Editorial Bosch, Primera edición, México 2013, Página 232.

⁸⁸ Ídem, Página 233.

⁸⁹ Ídem.

⁹⁰ Ídem, Página 235.

En su exposición de motivos establece que “El derecho de reversión, se regula para que los fines públicos que se persiguen con los actos de expropiación sean cumplidos oportunamente, señalándose al Tribunal de lo Contencioso Administrativo la autoridad que deberá resolver sobre la pretensión del afectado, el tiempo en que ha de ejercitarse la reversión y los requisitos necesarios para ello.”

Artículo 26.- El particular afectado, podrá promover la reversión del bien expropiado si éste no es destinado a la causa de utilidad pública determinada en el decreto respectivo, dentro del plazo fijado al efecto, o se le dé un uso distinto.

Artículo 27.- La reversión deberá ejercitarse dentro de un año siguiente a la fecha en que haya vencido el tiempo máximo para que el bien se destine a la causa de utilidad pública. Este plazo empezará a correr a partir del vencimiento del término establecido en el decreto de expropiación.

Artículo 28.- La solicitud de reversión deberá contener los siguientes requisitos:

- I. Nombre y domicilio del promovente;
- II. Los hechos en que se sustente; y
- III. Las pruebas que se ofrezcan para acreditar el incumplimiento del decreto expropiatorio, con excepción de la confesional de posiciones de los titulares de las dependencias públicas.

Artículo 29.- La reversión deberá promoverse ante la autoridad expropiante y la resolución que la niegue podrá impugnarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 30.- Si la resolución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo es favorable al propietario, éste deberá restituir a quien corresponda, el importe de la indemnización que se le hubiere pagado y se cancelará la inscripción del decreto expropiatorio en el Registro Público de la Propiedad, tratándose de inmuebles.

Artículo 31.- Si el propietario no ejercita su derecho a la reversión dentro del plazo a que se refiere el artículo 27, se tendrá por prescrito.

Por su parte, la ley de expropiación para el estado de Guanajuato establece lo siguiente:

Artículo 20.- Integrado el expediente, el Ejecutivo del Estado procederá, en su caso, a emitir la declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, determinando la causa de utilidad pública por la que se afecta; el destino del bien y el monto de la indemnización, así como la cláusula de reversión, la que

establecerá el tiempo máximo para que la cosa afectada se destine al objeto de la expropiación y los datos necesarios para la identificación de la cosa afectada.

...

Artículo 34.- Si dentro del plazo de tres años, el bien no se destina al objeto señalado en la declaratoria correspondiente, la propiedad o posesión se revertirá en favor del particular afectado.

Una vez transcurrido el plazo, el propietario o poseedor afectado podrá reclamar ante el Ejecutivo del Estado, la reversión del bien de que se trate.

De proceder la reversión, el propietario o poseedor afectado deberá restituir a la entidad pública correspondiente, el setenta y cinco por ciento, del total de la indemnización recibida.

La restitución, se sujetará a lo siguiente:

- I.- Un cincuenta por ciento de la misma, al recibir el bien con motivo de la reversión; y
- II.- El otro cincuenta por ciento, en el transcurso de un año.

Tenemos también la Ley de Expropiación para el Estado de Baja California que contiene un Capítulo en donde se aborda el tema de la reversión de la siguiente manera:

Artículo 33.- El afectado, podrá promover la reversión del bien expropiado si éste no es destinado a la causa de utilidad pública o al uso indicado en el Acuerdo Expropiatorio, dentro del plazo fijado al efecto.

Artículo 34.- La reversión deberá ejercitarse ante la Autoridad Expropiante dentro del año siguiente a la fecha en que haya vencido el plazo fijado para que el bien se destine o utilice en los términos señalados en el Acuerdo Expropiatorio.

Artículo 35.- La solicitud de reversión deberá contener los siguientes requisitos:

- I.- Nombre y domicilio del promovente;
- II.- Los hechos en que se sustente;
- III.- Las pruebas que se ofrezcan para acreditar los hechos, con excepción de la confesional a cargo de la Autoridad Expropiante y de sus dependencias y entidades.

Artículo 36.- Si la Autoridad Expropiante determina que es procedente la reversión del bien expropiado a favor del afectado, éste deberá restituir a quien corresponda, el importe de la indemnización que se le

hubiere pagado y una vez efectuado esto, ordenará la cancelación de la inscripción del Acuerdo Expropiatorio en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, y el Registro ante la oficina catastral municipal que corresponda, sin costo alguno para el expropiado. Así como la restitución de la posesión física y jurídica del bien expropiado, y en consecuencia la titularidad jurídica volverá automáticamente a los términos que se encontraba antes de la expropiación.

Artículo 37.- Cuando la autoridad expropiante pretenda vender alguna superficie del inmueble no destinada a la causa de utilidad pública, corresponderá el derecho del tanto al último propietario del bien inmueble expropiado, en cuyo caso el valor de dicha operación de venta será determinado tomando como base para su cálculo el valor unitario catastral aprobado y el dictamen de perito autorizado en la materia.

Artículo 37 BIS.- La autoridad expropiante podrá revocar total o parcialmente el contenido del acuerdo de expropiación, cuando concurren alguno de los requisitos siguientes:

I.- Desaparezca la necesidad derivada de la causa de utilidad pública que sustentó el acuerdo de expropiación.

II.- Cuando sobrevengan causas económicas o extraordinarias que impidan a la autoridad expropiante cumplir con los fines del decreto expropiatorio o sus consecuencias.

III.- Cuando exista una condición técnica, legal o social que haga inviable los motivos que sustentaron el acuerdo de expropiación.

IV.- El bien afectado haya perdido las características o cualidades para ser objeto de la causa de utilidad pública.

Para el ejercicio de dicha facultad la autoridad expropiante deberá emitir acuerdo fundado y motivado que deberá notificarlo personalmente al afectado. De ser procedente la revocación se estará a los efectos y consecuencias previas por el artículo 36 de esta Ley.

Artículo 37 TER.- La autoridad expropiante podrá deducir la acción de lesividad de los actos y resoluciones emitidos a favor de los afectados, dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se le hayan notificado éstos.

...

Artículo 39.- Procede el recurso administrativo de revocación en
contra de:

...

II.- La negativa que recaiga a la solicitud de reversión del bien
expropiado

En este sentido, es más que evidente que la Ley de Expropiación Federal Mexicana es omisa en demasiadas cosas, lo cual como ya se ha dicho durante el desarrollo de esta Tesis de Grado, crean un estado de incertidumbre jurídica que se aleja constantemente del espíritu de las Garantías de Seguridad Jurídica.

IV. ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO

4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A lo largo del desarrollo de este trabajo de tesis se ha expuesto que desde el punto de vista de la psicología humanista y la antropología social, disciplinas científicas desarrolladas en su orden por el Psicólogo Abraham Maslow y la segunda por el Antropólogo Bronisław Malinowski, la seguridad es una de las necesidades básicas y/o primarias del ser humano y, por ende, la protección a la misma; necesidades que al momento en que individuo o individuos conforman parte de un ente colectivo formalmente hablando, al transformarse dicha colectividad dentro de un territorio específico denominado país como organización social ya definida, se crean también instituciones de carácter político, económico, a través de las cuales se emiten reglas escritas en las que las necesidades generales y esenciales del ser humano se reconocen como tales y se instituyen también consecuencias de carácter punitivo para quienes transgredan y/o violenten el orden dispuesto y más aún se involucra la protección no nada más a los derechos individuales sino colectivos y sociales, es decir, se contempla dentro de una estructura más compleja también el respeto a los derechos de las mismas instituciones dentro de una sociedad, las que incluyen por supuesto tanto a las personas físicas como a las personas morales, la fauna, la flora y el medio ambiente en general.

Fenómeno político social que se extiende no nada más en México sino a través de los países que conforman este globo terráqueo llamado planeta tierra, obviamente de acuerdo a las características de cada uno de los países, quienes al crear las normas escritas que regulen el óptimo desarrollo dentro de su sociedad se crean reglas de carácter fundamental a las que se les da la connotación de “Reglas Jurídicas”, como son las Constituciones Políticas como norma primaria y de la que emanan los cuerpos normativos reglamentarios en los que se regula el cómo, cuándo, dónde y el por qué se van o se deben cumplir tales ordenamientos, circunstancias que ya se encuentran ampliamente desglosadas en el Capítulo I de este trabajo y en el que inclusive se hace referencia a diversas Constituciones Políticas de distintos países que también tienen como prerrogativa fundamental la seguridad.

En este orden de ideas y particularmente por lo que se refiere a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene diversas garantías que se dividen y concentran al mismo tiempo en cuatro grupos a saber, tal y como ya se precisó en el Capítulo I de esta tesis, siendo las Garantías de Igualdad, Garantías de Libertad, Garantías de Propiedad y Garantías de Seguridad Jurídica, es decir, por cuanto hace a estas últimas no se trata de solo una garantía constitucional, sino de un concepto que contiene diversas Garantías Constitucionales a favor de los gobernados.

Los tratadistas refieren que las Garantías de Seguridad Jurídica son: la de Retroactividad de las Normas Jurídicas, la de Audiencia Previa, la de Aplicación Estricta de la Ley penal, la de Legalidad de las Sentencias Definitivas en Materia Civil (Por extensión jurisprudencial a todas las demás, salvo la penal), y que están contenidas en los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23 y 29, sin embargo, en opinión de esta sustentante las Garantías de Seguridad

Jurídica se encuentran contenidas en primer lugar, en toda la gama de las Garantías Fundamentales que consagra nuestra Constitución, ya que la Seguridad Jurídica es precisamente en resumidas cuentas la certeza que tiene el gobernado de que sus derechos no sean vulnerados en forma arbitraria por parte de las autoridades y en caso de que así sea, tenga la certeza de que las acciones que se materializaron en su contra han sido ejecutadas con estricto apego a derecho, cumpliendo cabalmente los procedimientos y requisitos legales para ello establecidos y en segundo lugar, que estos últimos sean emitidos en forma clara y precisa, que no contengan obscuridad o lagunas que lo dejen en desventaja frente a las autoridades emisoras de dichos actos.

Ahora bien los ordenamientos legales secundarios que derivan de nuestra Constitución Política Federal, al contener normas y procedimientos que deben desarrollarse en su orden, arrojan como constancia evidente que también están dando observancia a la Garantía de Seguridad Jurídica, es decir, que las autoridades y los gobernados tienen que cumplir determinados requisitos cuando se desarrolla un juicio, un procedimiento jurisdiccional, un procedimiento administrativo o de alguna otra índole que lleve aparejado el cumplimiento de diversas normas jurídicas, como por ejemplo cuando en materia de notificaciones las tiene que llevar a cabo el actuario o personal oficial designado para ello, tienen que realizarse en determinado horario o solicitar a la autoridad competente la habilitación de días y horas, tiene que existir un instructivo, una cédula de notificación o documento oficial que acredite la realización de dicha diligencia; así mismo, existen plazos y términos que se tienen que cumplir para que se de legalidad a las actuaciones procedimentales o procesales; también las sentencias tienen que ser congruentes sin añadir u omitir elementos distintos a los planteamientos de las partes en la Litis.

Como se puede ver todo lo que conforma nuestro estado de derecho lleva implícita la Garantía de Seguridad Jurídica que dé certeza de que las actuaciones se están llevando sin violentar o transgredir dicho estado de derecho y para el caso de que así sea, exista la justificación legal debidamente acreditada de que el acto o actos de molestia materializados también cuentan con el sustento legal que les da existencia.

Así mismo y partiendo del hecho de que tal y como lo exponen algunos de nuestros Juristas Mexicanos, al existir Garantías Primarias o Fundamentales y Garantías Secundarias, estas últimas mencionadas también en opinión de la exponente de esta tesis, se encuentran dentro del marco conceptual de las Garantías de Seguridad Jurídica, como es el caso ya concretamente en materia de expropiación en que al señalar el artículo 27 Constitucional en su segundo párrafo que *“Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”*, es claro que existe la seguridad jurídica de que para que proceda una expropiación tiene que preexistir una causa de utilidad pública y que además tiene que indemnizarse al afectado por haberle privado de su propiedad, es decir, que el expropiado cuenta con la certeza de que al materializarse ese acto de molestia en su contra, la autoridad tiene la obligación irrenunciable, en primer lugar de cumplir ciertos requisitos y, en segundo lugar, de pagar una indemnización a quien o quienes haya expropiado.

Como se puede apreciar en materia de expropiación nuestra Constitución Federal da las bases para que en la ley secundaria como lo es la Ley de Expropiación contenga la forma y términos en que debe llevarse todo lo relacionado con dicha figura jurídica, tema que ya ha sido

desarrollado en los capítulos predios que este trabajo de tesis y que será enriquecido en el siguiente punto de análisis y en conclusiones y propuestas.

4.2 Ley de Expropiación Vigente

La ley de expropiación vigente ha sido analizada detalladamente para poder expresar con seguridad y con todo respeto al cuerpo legislativo que la emitió, que dicho ordenamiento legal tiene demasiadas lagunas, imprecisiones, incongruencias y contradicciones incluso frente a lo que señala el propio artículo 27 Constitucional en materia del cálculo del valor de los bienes expropiados, circunstancias que ya se encuentran desglosadas en el Capítulo número III de esta tesis, a los cuales se les puede llamar desequilibrios legales que se alejan en grado sumo al espíritu de lo que son las Garantías de Seguridad Jurídica y que precisamente dan nombre a esta tesis de grado puesto que ya se ha mostrado con meridiana claridad que existe una Inseguridad Jurídica de los Particulares a la Luz de la Ley de Expropiación.

Se afirma lo anterior con base a todos y cada uno de los argumentos lógico-jurídicos que se fueron desglosando detalladamente en el cuerpo de este trabajo y que derivan del análisis de cada uno de los artículos que conforman la referida ley y que dan como resultado, entre otras cosas, que no obstante es un cuerpo normativo que no es amplio en su articulado, no existe un orden adecuado en los conceptos que maneja cada uno de los artículos, los procedimientos contenidos no son claros, no se contienen definiciones como sucede en otros cuerpos normativos como el caso de la propia Ley General de Bienes Nacionales en la que incluso se contiene un artículo en específico en el que se señalan las definiciones de algunas de la figuras jurídicas más relevantes que se manejan en la misma; circunstancia que se repite también en la Ley Orgánica de la Administración Pública del entonces Distrito Federal, en la que en su artículo 3° se contienen las definiciones de las figuras jurídicas más relevantes que se manejan a lo largo de esa ley y como éstos, hay otros tantos ordenamientos legales que dan más seguridad y certeza al gobernado para saber y tener pleno conocimiento que al estarse materializando un acto de molestia en su contra se esté llevando a cabo en estricto apego a derecho, circunstancia que no acontece en el caso de la Ley de Expropiación, en la cual en mi opinión es un ley que pretende justificar en forma legal realizar acciones tendientes a materialmente “quitarle” a un particular su propiedad con la consabida indemnización.

Derivado de lo anterior, siendo una ley en la que ya va implícito el justificar legalmente una expropiación, debería ser configurada dándole una estructura más clara, ordenada y sin omitir desde los conceptos básicos hasta detallar la forma y términos en que se debe llevar a cabo un procedimiento expropiatorio, en que se debe integrar el expediente respectivo, el tipo de juicio al que tiene acceso el afectado, la autoridad ante la que tiene que promover en cada uno de los casos en que intervenga, entre otras múltiples precisiones para que se cumpla cabalmente con las Garantías de Seguridad Jurídica a favor del gobernado y no dejarlo a éste en un estado de incertidumbre total al no ser perito en derecho.

Finalmente se considera relevante hacer la observación de que si bien es cierto que en el artículo 3° segundo párrafo de la Ley de Expropiación se establece que “Cuando la promovente sea una entidad paraestatal, solicitará a la dependencia coordinadora de sector la emisión de la declaratoria”, también lo es que el citado ordenamiento legal es omiso

tratándose de Organismos no Sectorizados, es decir, qué pasa cuando uno de estos Organismos Descentralizados no Sectorizados necesita que se efectúe una declaratoria de utilidad pública para proceder a una expropiación, a quién se supone que debe realizarle la solicitud para tal efecto.

4.3 Otros Ordenamientos Legales que contemplan la figura de la expropiación

Tal y como lo señala la Jurista Eréndira Salgado Ledesma en el desarrollo del Capítulo 3 denominado “Necesidad de la ocupación de bienes o adquisición de derechos”, contenido en el libro “Los Procedimientos Administrativos Expropiatorios, Tutela frente las actuaciones de la Administración Pública” coordinada por los juristas Jorge Fernández Ruíz y Filiberto Otero Salas, Editorial Bosch México, en la página 131 “Además de la Ley de Expropiación... otras leyes especiales impondrán modalidades o transformarán la regulación de la propiedad: tierras, aguas, minas, bienes nacionales, petróleo, servicio ferroviario, aeropuertos, monumentos, urbanización y ecología, entre otras.”

Partiendo de lo anterior, en efecto al llevar a cabo el análisis de otros cuerpos normativos, se observa que contemplan determinadas disposiciones en materia de expropiación o que tienen que ver con las causas de utilidad pública que son el sustento de la misma; dentro de esas leyes encontramos la Ley Agraria, la Ley de Aeropuertos, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Minera, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, sobre las cuales ya se detallaron en el Capítulo II de esta tesis, algunos de los artículos que contienen tales disposiciones sobre utilidad pública, sin embargo, se considera conveniente en este punto señalar únicamente las leyes y los artículos que tienen relación con la figura de la expropiación.

- Ley Agraria artículos 93, 94, 95, 96, 97 y 152 fracción VII.
- La Ley de Aeropuertos artículo 37.
- La Ley de Aguas Nacionales en sus artículos 3 fracciones XLV y LXIV, 6 fracciones IV, V, VI, X, 9 fracción XV, 12 Bis 6 fracción IX, 72 fracciones V y VI, 73 fracción III y 74.
- La Ley Minera en su artículo 6 primer párrafo, 7 fracción VII, 10 párrafo tercero, 13 párrafo quinto, 19 fracción IV, 21, 44 último párrafo.
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, artículo 10.
- Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario en su artículo 25 primer y segundo párrafos.
- Ley General de Bienes Nacionales, artículos 7 fracción X, 19, 42 fracción XI, 43, 44 fracción I, 45, 47, 48, 59 fracción VII, 84 fracción VIII, 142, 143 fracciones II y VII, 144 fracción XII, Cuarto Transitorio.

- Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, artículos 2°.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, artículo 6 fracción I.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano artículo 4 fracción VII, 6, 53 fracción X.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículos 2, 60 fracción IV.
- Código Civil Federal, artículos 580, 735, 741 fracción IV, 742, 743, 828 fracción VII, 831, 832, 836, 844, 933, 1043, 1068, 1070, 1130, 1313 fracción V, 2410, 2483 fracción VII, 2496, 2910, 2941 fracción IV, 3043 fracción VII, 3062 Tercer Párrafo.

CONCLUSIONES

En virtud de lo anterior, por todos los motivos y razonamientos lógico-jurídicos contenidos en este trabajo de tesis, ya expresados sobre las ambigüedades de la Ley de Expropiación Federal vigente, así como del estudio de otras leyes de expropiación de diferentes Estados de la República Mexicana y otros cuerpos normativos, es que se propone de manera respetuosa lo siguiente:

PRIMERA. Se considera necesario modificar el nombre de “Ley de Expropiación” al nombre de “Ley Federal de Expropiación”.

Tal conclusión parte del hecho, en primer lugar, que la misma ley aplicable en materia federal, también lo es en materia local para la ahora Ciudad de México, antes Distrito Federal, es decir, que el citado cuerpo normativo es susceptible de ser utilizado tanto en materia federal como local, esto último en la citada demarcación política, circunstancia que tendrá los cambios correspondientes una vez que en la Ciudad de México sea emitida su propia ley de expropiación.

Tomando en consignación las relaciones de coordinación que existen dentro de los Poderes de la Unión en los diferentes niveles de gobierno, y toda vez que se ha conformado la Ciudad de México como Entidad Federativa, con una Constitución Política propia en la que se establece la división de poderes en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, existe la conveniencia de solicitar el Poder Legislativo Federal al Congreso de la Ciudad de México, con facultades para desarrollar y llevar a cabo la función legislativa de conformidad al Capítulo I del Título Quinto de la referida Constitución Política Local, para que de acuerdo a sus facultades emita su propia Ley de Expropiación para la Ciudad de México.

En segundo lugar, se considera conveniente cambiar el nombre al de Ley Federal de Expropiación, toda vez que en los diversos Estados que conforman la República Mexicana y que ya cuentan con una Ley de Expropiación, se especifica claramente en su título el nombre de la ley y a qué Entidad Federativa pertenece, además del hecho de que es conveniente que al existir constitucionalmente hablando, las llamadas “facultades concurrentes” y “acciones de coordinación”, podría establecerse en la Ley Federal de Expropiación, cuáles son las reglas de coordinación para el caso de que se presente la necesidad de expropiación y que tenga que intervenir tanto la Federación como alguna de las Entidades Federativas.

SEGUNDA. Efectuar la reforma estructural de la Ley Federal de Expropiación vigente, se considera conveniente también, ya que del análisis detallado de la ley actual, se puede observar con claridad que no existe una adecuada distribución de los diferentes rubros, acciones, figuras jurídicas y desarrollo de un procedimiento, que es indispensable precisar para que tanto las autoridades como los gobernados tengan un conocimiento claro de todo lo que implica el proceso expropiatorio.

Se afirma lo anterior, toda vez que en términos generales es indispensable cuidar y verificar que las obras escritas, las leyes y/o textos impresos, se efectúen conteniendo la agrupación temática adecuada que proporcione una comprensión fácil de su contenido y, tratándose de las leyes, que tienen una repercusión directa o indirecta en el ámbito del gobernado, debe considerarse como un requisito *sine qua non* que sean desarrolladas con claridad en su texto normativo y de fácil ubicación e identificación de sus disposiciones, teniendo extremo cuidado de que los procedimientos se ordenen cronológicamente, es decir, que la estructura de la ley facilite el acceso del destinatario de dicha norma.

Es por ello, que se considera importante que la Ley de Expropiación vigente, se estructure para ser integrada por medio de los Títulos y Capítulos en los que se cohesionen de manera sistemática, técnica, jurídica y ordenada las distintas fases y etapas que conforman el proceso expropiatorio.

TERCERA. Incluir en dicha reforma la utilización correcta del idioma y de los conceptos.

Esta conclusión deriva del hecho en primer lugar, de que la Ley de Expropiación vigente, tiene repercusión directa en el patrimonio de los particulares a los que se les va a expropiar su propiedad y, partiendo de esto, es que debe contarse con los elementos mínimos que den certeza a los afectados de lo que es el proceso expropiatorio, del significado de las figuras jurídicas que se manejan en el mismo, que se utilicen palabras entendibles y no confundan a los involucrados y, en segundo lugar porque del análisis que se efectuó a dicho cuerpo normativo, se puede apreciar fácilmente que la redacción de cada uno de los artículos no se desprende con total claridad todas y cada una de las acciones tanto oficiales como personales que deben o pueden llevarse a cabo por las autoridades, instancias, unidades administrativas, jurisdiccionales, judiciales y las personas físicas y morales sobre las que van a emitirse los decretos expropiatorios.

CUARTA. Incluir definiciones de las principales figuras jurídicas y administrativas que se manejan en la ley.

Del análisis de la Ley de Expropiación vigente se evidencia que no contiene ninguna definición o concepto de las figuras jurídicas que se manejan en la misma, lo cual crea oscuridad, ambigüedad, imprecisión e incertidumbre tanto para quien la aplica como para el destinatario de las acciones oficiales de la autoridad.

QUINTA. Detallar con exactitud, claridad y exhaustivamente cada uno de los procesos y procedimientos administrativos y judiciales que se señalen, toda vez que no se señalan cuáles son las instancias judiciales y jurisdiccionales que tienen competencia para conocer y resolver sobre los medios de defensa que tienen los particulares afectados.

SEXTA. Redactar con coherencia y cohesión textual cada una de las partes que integran la ley y en especial los artículos que la conforman, para evitar confusión y obscuridad en la forma y términos en que debe desarrollarse el proceso expropiatorio, cada una de sus etapas, los recursos legales que existen en contra de las determinaciones de las autoridades competentes y, en general, cada una de las acciones oficiales y personales que deben llevarse a cabo para el correcto cumplimiento de las Garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en especial, observancia estricta de las Garantías de Seguridad Jurídica.

SÉPTIMA. Existe una inseguridad jurídica en agravio de los particulares, en la forma y términos en que actualmente se encuentra conformada la Ley de Expropiación vigente, misma que desde el punto de vista de esta postulante, carece de la debida integración y se aparta totalmente de la base fundamental de que la seguridad es una de las necesidades básicas de todo ser humano y al estar contemplada y reconocida dicha circunstancia ya en un cuerpo normativo superior como lo es la Constitución Política, tal prerrogativa suprema va encaminada a que se establezcan obligatoriamente las bases dentro de la sociedad para que los individuos que la conforman, llámense personas físicas o morales, tengan la certeza de que sus derechos no serán violados y, en caso de ser afectados, como es con la expropiación de su propiedad, las autoridades deban seguir estrictamente los procedimientos y/o procesos debidamente integrados y no cometiendo arbitrariedades.

OCTAVA. Partiendo de la conclusión anterior es que existe la exigencia de que sean respetadas todas y cada una de las Garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Derechos Humanos y, por ende, que los cuerpos normativos reglamentarios sean emitidos considerando que vayan debidamente integrados con los elementos tanto de forma como de fondo que den nitidez de los procesos, procedimientos, requisitos y demás presupuestos procesales y/o técnicos para evitar que las autoridades materialicen actos intransigentes en contra de los gobernados.

NOVENA. La expropiación en México si bien es cierto ha caído en desuso respecto a otras épocas en que se presentaba con más frecuencia, también lo es que sigue vigente e independientemente de lo que cada uno de los juristas que han hablado al respecto y han establecido la definición o concepto de dicha figura, no puede pasarse por alto que cualquiera de esas definiciones contempla o deben contemplarse los elementos esenciales que la conforman, como son de acuerdo con la Constitución Política de México, la existencia de una o más causas de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente.

Además de lo anterior, también existen otros elementos que a criterio del exponente de esta tesis, son fundamentales para la procedencia de la expropiación, como lo es la existencia de la propiedad privada, la determinación de las causas de utilidad pública por parte de la instancia legislativa, que se emita con claridad la declaratoria de esa utilidad pública, el decreto expropiatorio, la conformación de un expediente debidamente integrado.

En este sentido, la expropiación se puede traducir como el medio a través del cual el Estado en uso de su potestad de imperio determina a través del decreto correspondiente, desposeer de su propiedad a una persona física o moral, por la existencia de una o más causas de utilidad pública y otorgándoles la indemnización respectiva.

DÉCIMA. Se considera importante que en la Ley de Expropiación vigente se establezcan con claridad medios de defensa adecuados con los que pueda contar el particular afectado por la expropiación de su propiedad, y no nada más dejarlo en el juicio de amparo en contra de la resolución que modifique o confirme la declaratoria de utilidad pública (Artículo 2 fracción VI), o la impugnación del monto de la indemnización; ya que al iniciarse el procedimiento expropiatorio existen distintos actos de autoridad que pueden ejecutarse en contra del gobernado, sin embargo, no se le concede a éste ningún medio de defensa en caso de que las acciones gubernamentales carezcan de congruencia, precisión, claridad, legalidad, fundamentación y motivación, entre otros factores que son indispensables para que se considere que estén apegados a derecho.

Es por ello, que se considera que se implementen recursos jurídicos para que el particular afectado pueda impugnar las determinaciones de las autoridades, en caso de que éstas hayan sido emitidas con intransigencia o que carezcan de los elementos mínimos que sustenten su legal emisión; sería necesario contar con recursos administrativos bien delimitados e identificados durante las distintas etapas del proceso expropiatorio, además poder tener la opción legal de controvertir la resolución que se dicte, y, en su caso, que exista la apelación ante la autoridad superior, el juicio de nulidad y, por último, el juicio de amparo; circunstancias que darían certeza jurídica de que las Garantías Constitucionales, principalmente aquellas relacionadas con la seguridad jurídica estén siendo respetadas.

Se resalta también, la conveniencia de que se indique el ordenamiento u ordenamientos legales supletorios en materia procesal.

En este punto de conclusión en particular, es de suma importancia establecer que no debe confundirse cualquier recurso administrativo y/o judicial que pudiera tener el particular, como medio de defensa, con la llamada Reversión, misma que es un derecho no un recurso legal, en el estricto sentido de la palabra.

DÉCIMA PRIMERA. Como ya se ha expresado tanto en el cuerpo de la presente Tesis como en estas conclusiones, es muy evidente que el proceso expropiatorio contenido en la Ley de Expropiación vigente, no es claro, no está bien definido, lo que crea la falta de seguridad jurídica y la incertidumbre en el particular que se vea afectado cuando es privado de su propiedad. Ya se han detallado las imprecisiones, inconsistencias, contradicciones y ambigüedad del ordenamiento señalado, ni siquiera se establecen en forma sencilla, los conceptos y definiciones ya no se diga de las diversas figuras jurídicas que se manejan, sino de los elementos esenciales que conforman la expropiación, como son el concepto de utilidad pública y la indemnización, mismos que si bien es cierto pueden tener diversas connotaciones, se considera indispensable que sí se contengan en la multicitada ley, lo cual tendría como consecuencia que el particular afectado tenga más herramientas cognitivas para entender el proceso al que está siendo sujeto.

DÉCIMA SEGUNDA. Es muy importante que no se pierda de vista muy especialmente tratándose de la notificación del decreto expropiatorio al particular, que existe además de imprecisión, incongruencia de la forma en la que fue dictado el artículo 4° de la Ley de Expropiación vigente, al señalar que la notificación se hará dentro de los quince días hábiles posteriores a la fecha de publicación del decreto, refiriendo también que en caso de no localizar a los propietarios se tiene que hacer una segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación, la cual deberá realizarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la primera publicación; condiciones que son contradictorias, puesto que si se tienen quince días para poder notificar y efectuar las acciones de localización de los propietarios afectados por la expropiación, como es posible que la segunda publicación se tenga que hacer dentro de los cinco días posteriores a la primera publicación.

DÉCIMA TERCERA. Nuestra Constitución Política contiene las llamadas Garantías Individuales, Colectivas y Sociales, agrupadas en cuatro rubros como son las Garantías de Igualdad, Libertad, Propiedad y Seguridad Jurídica, medidas que forman las bases para que los cuerpos normativos que de ella emanen, sean emitidos dando plena observancia a estas prerrogativas supremas, sin embargo, tratándose ya en específico de la Ley de Expropiación Federal, lejos de dar seguridad jurídica sobre los actos en ella contenidos, crean el efecto contrario, al producir una notoria inseguridad jurídica en contra de los particulares involucrados en un proceso expropiatorio, por todas y cada una de las circunstancias que ya han sido detalladas en el cuerpo de esta Tesis de Grado.

DÉCIMA CUARTA. Existen otros ordenamientos legales que señalan algo relacionado con la figura de expropiación, como es el caso de la Ley General de Bienes Nacionales y el Código Civil vigente, entre otros, los cuales al ser analizados en ese rubro, dan más claridad a la figura de expropiación, sin embargo, en la Ley de Expropiación (Federal) vigente, no se hace referencia alguna para que en caso de duda respecto a lo no señalado en ella, se puedan remitir tanto las autoridades como los particulares, a otros códigos o leyes.

Asimismo, del estudio a diversas Leyes de Expropiación Estatales, se puede apreciar que incluso alguna de ellas contiene hasta exposición de motivos, con la cual se justifica su emisión; están conformadas también con una estructura bien definida por Títulos y Capítulos que dan más precisión y fluidez al entendimiento del proceso expropiatorio, características de integración de las que carece totalmente la Ley de Expropiación vigente, en materia Federal. De ahí, resulta importante que esta última sea reestructurada teniendo en cuenta que las Garantías Constitucionales y en específico las de Seguridad Jurídica, no son una potestad de la autoridad, no son para ver si quieren o no cumplirlas, si pueden o no hacerlo, sino que son su obligación y exigencia cumplir, tanto para la emisión y promulgación de las leyes, como para la aplicación de las mismas.

PROPUESTA

En este sentido, la estructura General que se propone para la Ley de Expropiación Federal vigente es la siguiente:

Exposición de Motivos

En la que se expresen las causas, razones y fundamentos que determinan la realización y emisión de la Ley de Expropiación, es decir, que se establezcan con claridad las consideraciones jurídicas, políticas, sociales y económicas que justifican la existencia de dicha ley, explicando las razones por las cuales se crea, se reforma, adiciona o deroga alguna determinación contenida en ésta.

Debe exponerse con claridad dentro del planteamiento general, cuál es el objetivo y la intención que sustentan su emisión, la cual debe ser eficiente y eficaz para tener pleno conocimiento del por qué de las acciones oficiales, dándoles transparencia tanto a éstas como a los textos legales con los que cada artículo es conformado; apegarse estrictamente a derecho, siendo congruentes en las explicaciones para propiciar y facilitar el entendimiento del proceso expropiatorio, máxime que dicha ley ha sido creada para justificar legalmente el “quitarle” su propiedad a una persona ya sea física o moral por motivos de utilidad pública o necesidad social, es decir, justificar el sobreponer a los intereses particulares los intereses colectivos.

TÍTULO PRIMERO Consideraciones Generales

- ❖ **Capítulo Único. Disposiciones generales.-** En el que se contenga, entre otras cosas:
- Que la presente ley es de interés público, de observancia general y el objeto de la misma.
 - Esta Ley es de carácter federal en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, y de carácter local para la Ciudad de México.
 - La aplicación de esta Ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales en que México sea parte y, en su caso, en los acuerdos arbitrales que se celebren.
 - Para efectos de esta ley que se entiende por expropiación, autoridad expropiante, utilidad pública, declaratoria de utilidad pública, indemnización, propiedad privada, Ejecutivo Federal, Secretaría, Entidades, Dependencias, Entidad Paraestatal, coordinadora de sector, el afectado, persona física, persona moral, beneficiario, decreto expropiatorio, dictamen técnico, procedimiento administrativo, proceso judicial, expediente expropiatorio, ocupación del bien expropiado, bien mueble, bien inmueble, reversión, recurso, amparo, ocupación temporal, limitación de dominio, ejecución de la expropiación, entre otras cosas.

- Se indique quiénes son las autoridades competentes para la aplicación de la Ley de Expropiación.
- Cuáles son las causas de utilidad pública.
- Qué bienes pueden ser objeto de expropiación.
- Para lo no previsto por la presente Ley cuáles son los ordenamientos legales que se aplicarán de manera supletoria.

TÍTULO SEGUNDO

Procedimiento Expropiatorio

Del procedimiento para llevar a cabo la declaratoria de utilidad pública.

❖ Capítulo I. Solicitud de declaratoria de utilidad pública

- Señalar quién puede solicitar la declaratoria de utilidad pública para que se efectúe una expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio y ante quién se tiene que efectuar para sustentarlas.
- Tratándose de Organismos Públicos no Sectorizados, precisar ante qué instancia debe efectuarse la solicitud.
- Establecer los requisitos que deben cumplirse para realizar la solicitud de declaratoria de utilidad pública.
- Indicar los requisitos, forma y términos en que deben llevarse a cabo los dictámenes técnicos.
- Determinar quién puede realizar los dictámenes técnicos.
- Determinar el plazo para entregar el resultado de los dictámenes técnicos y, en su caso, la prórroga que se conceda para tal efecto.
- Requisitos que deben cumplir los resultados de los dictámenes técnicos practicados.

❖ Capítulo II. Emisión de la declaratoria de utilidad pública

- Determinar qué autoridades o instancias son las facultadas para emitir la declaratoria de utilidad pública.
- Establecer la forma y términos en que deben efectuarse los dictámenes técnicos.
- Establecer la forma y términos en que debe llevarse a cabo el avalúo de los bienes propuestos para expropiación temporal o limitación de dominio.
- Indicar la obligatoriedad para que la autoridad competente para emitir la declaratoria de utilidad pública, integre y tramite el expediente respectivo.
- Indicar qué elementos son los que debe contener el expediente que se forme, entre los que se proponen los siguiente:
 - Solicitud oficial debidamente fundada y motivada para efectuar una expropiación;
 - Los documentos oficiales que acrediten quién efectúa la solicitud de expropiación y los fundamentos legales que sustenten la facultad de la Dependencia, Entidad u Organismo que realice la solicitud;

- Documentación y demás elementos que sustenten la existencia de la causa de utilidad pública;
- Documentación y demás elementos que acrediten la existencia del bien o bienes muebles o inmuebles propuestos para ser expropiados, detallado sus características dimensiones y en general todos los datos esenciales relacionados con los mismos, incluyendo en el caso de los inmuebles, los datos registrales;
- Documentos y demás elementos que acrediten la existencia o desconocimiento de quién o quiénes son los propietarios de los bienes propuestos para expropiación;
- El avalúo del bien o bienes muebles o inmuebles sujetos a expropiación;
- Los dictámenes técnicos efectuados a fin de determinar si las propuestas cumplen o no técnicamente para sustentar la procedencia de la expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio, precisando quién o quiénes llevaron a cabo el mismo, anexando los documentos que acrediten que cuentan con los conocimientos y preparación adecuada para haber emitido tales dictámenes;
- Los documentos y demás elementos proporcionados por otras dependencias, entidades, organismos, unidades administrativas o autoridades, que se relacionen directamente con el procedimiento de expropiación que se esté llevando a cabo;
- Documentos y demás elementos que comprueben que se han efectuado conforme a derecho las notificaciones oficiales a los involucrados en el proceso de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio;
- Las constancias públicas que acrediten que se desconoce el nombre o domicilio de los afectados;
- El deslinde o levantamiento topográfico en el que se delimite el predio o predios objeto de expropiación;
- En el supuesto de que no sea necesario expropiar la totalidad de un predio, deberá anexarse, levantamiento topográfico de la superficie o superficies de terreno cuya expropiación se solicita;
- El proyecto de la obra que se pretende ejecutar en el bien cuya expropiación se solicita, acompañando el plano autorizado por la autoridad competente;
- El Diario Oficial de la Federación o la Gaceta Oficial de la Ciudad de México que acredite que se ha publicado el decreto de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio;
- Los documentos que integren las impugnaciones que en su caso hayan realizado los propietarios de los bienes sujetos a expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio, así como el desarrollo de los procedimientos llevados a cabo conforme a derecho para solventar dichas impugnaciones;
- Documentos que contengan el monto de la indemnización y los parámetros que se tomaron en cuenta para llegar a establecer dicha cantidad.

- Señalar los requisitos que debe contener la declaratoria de utilidad pública.
- Establecer el plazo para emitir la declaratoria de utilidad pública
- Indicar el trámite para la publicación de la declaratoria de utilidad pública en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico de mayor circulación de la localidad en la que se encuentre el o los bienes propuestos para expropiación.
- Establecer el plazo para publicar la declaratoria de utilidad pública en el Diario Oficial de la Federación.

❖ Capítulo III. Notificación de la declaratoria de utilidad pública.

- Establecer la forma y términos en que debe llevarse a cabo la notificación de la declaratoria de utilidad pública.
- Determinar quién debe llevar a cabo la diligencia de notificación.
- Establecer el plazo para efectuarse la notificación de la declaratoria de utilidad pública.
- En caso de no localizar a los propietarios o titulares de los derechos respectivos, establecer la obligatoriedad de presentar constancias fehacientes que demuestren la búsqueda efectuada para su localización.

❖ Capítulo IV. Determinación del procedimiento administrativo para que el particular afectado acuda a efectuar sus manifestaciones ante la autoridad competente.

- Establecer qué tipo de procedimiento administrativo es el aplicable para que el particular afectado acuda a efectuar sus manifestaciones ante la autoridad competente.
- Establecer con precisión la forma y términos en que debe llevarse a cabo el procedimiento respectivo.
- Indicar los requisitos que debe contener el escrito que el particular afectado presente para efectuar sus manifestaciones.
- Precisar si el particular afectado puede acudir o no en compañía de persona de su confianza o profesionista titulado como Licenciado en Derecho.
- Establecer la oportunidad del particular afectado para que impugne él o los dictámenes técnicos realizados y a través de qué recurso legal.
- Establecer el plazo para emitir la resolución en la que se modifique, confirme o revoque la declaratoria de utilidad pública.
- Indicar los requisitos que debe contener la resolución respectiva.
- Establecer la obligatoriedad para que la resolución correspondiente sea notificada en forma personal al particular afectado.
- Indicar con claridad el recurso legal a través del cual puede ser impugnada la resolución respectiva y el plazo para ello.

❖ Capítulo V. Emisión del Decreto Expropiatorio

- Indicar la autoridad y/o instancia competente para emitir el decreto expropiatorio.
- Señalar cuales son los efectos del decreto expropiatorio.
- Indicar si los bienes expropiados pasarán al patrimonio del beneficiario, libres de gravamen, sin necesidad de formalidad alguna.
- Establecer el plazo para emitir el decreto expropiatorio.
- Determinar lo requisitos que debe contener el decreto expropiatorio.
- Establecer el plazo para publicar el decreto de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio.
- Establecer la forma, términos y plazo en que debe efectuarse la notificación personal a los involucrados afectados.

- Para el caso de ignorar quiénes son los propietarios de los bienes o derechos o su localización, determinar una segunda publicación que surtirá efectos como notificación, debiéndose efectuar dentro de los cinco días hábiles siguientes a que concluya el plazo que se otorgó para notificar el decreto respectivo.
- Establecer la forma y términos en que pueda llevarse a cabo la solicitud de expropiación remanente.
- En el caso de ocupación temporal o limitación de dominio, determinar el tiempo que se deberá destinar el bien expropiado a la causa de utilidad pública.
- Tratándose de limitación de dominio, indicar cuáles son las modalidades que se impondrán al bien.
- Establecer que una vez iniciado el procedimiento expropiatorio quede prohibido para las partes involucradas efectuar cualquier acción de enajenación, arrendamiento o cualquier tipo de operación de cesión de derechos sobre los bienes sujetos a dicho procedimiento.
- Determinar con precisión la forma, términos y plazos en que debe efectuarse la inscripción de los decretos respectivos ante el Registro Público de la Propiedad.

❖ Capítulo VI. Indemnización

Nota especial a este capítulo: del análisis a la ley de expropiación federal vigente, se ha observado como una constante, que a pesar de que no es un articulado amplio, no tiene una secuencia lógica-jurídica respecto al tema que se está tratando, es decir, que en un solo artículo se manejan diferentes temas que forman parte del proceso expropiatorio, no hay un orden o cohesión apropiada que arroje un mejor entendimiento de dicho proceso motivo por el cual en este punto en particular se propone en primera instancia que se contemple dentro del capítulo de indemnización el contenido de los siguientes artículos:

- 5, 6, 9 Bis fracciones I y IV, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20

Además se propone que se agregue a este capítulo lo siguiente:

- En el caso de desconocer o no existir los propietarios de los bienes expropiados, precisar que pasa con el monto de la indemnización.
- Determinar qué pasa cuando se exhiban constancias sobre la existencia de diversos posibles propietarios.
- Precisar el medio a través del cual se llevará a cabo el pago de la indemnización (Transferencia Bancaria, Billeto de depósito, Cheque de Caja, Cheque certificado, etcétera).
- Establecer que pasa si la autoridad expropiante no realiza el pago de la indemnización en el término fijado por la ley.
- Determinar si los derechos para exigir el pago de la indemnización tienen prescripción.
- Señalar con precisión cuál es el juez competente ante el que se tiene que promover para impugnar el monto de la indemnización.
- Establecer con precisión un procedimiento de impugnación en el que se dispongan con claridad las etapas del mismo.

- Determinar el término que tiene el perito para protestar el cargo conferido.
 - Señalar si existe la posibilidad de que el monto de la indemnización sea establecido por convenio entre las partes.
- ❖ Capítulo VII. Ejecución del Decreto de Expropiación y Ocupación de los Bienes Expropiados.
- Establecer con precisión un procedimiento de ejecución, en el que se observen todos los pasos a seguir para cumplimentar el decreto de expropiación.
 - Determinar con precisión el procedimiento que se debe llevar a cabo cuando se trate de bienes muebles.
 - Determinar con precisión el procedimiento que se debe llevar a cabo cuando se trate de bienes inmuebles.
 - Establecer la prohibición para las autoridades expropiatorias y beneficiarios de los bienes expropiados, para que se efectúen obras diferentes o contrarias a la causa o causas de utilidad pública que sustentaron los decretos correspondientes.
 - Para el caso de que en el desarrollo del procedimiento de ejecución haya oposición o negación del expropiado para hacer la entrega de los bienes, exista la posibilidad de utilizar la fuerza pública, determinando con claridad y precisión los requisitos legales y formales para solicitar a la Secretaría de Gobernación a través de su área competente, el auxilio de la fuerza pública para llevar a cabo la ejecución del decreto de expropiación.
 - Tratándose de los casos de urgencia señalados en las fracciones V, VI y X del artículo 1o. de la Ley de Expropiación Federal, establecer el procedimiento sumario para la ejecución del decreto expropiatorio y proceder a la ocupación de los bienes respectivos.

TÍTULO TERCERO

De la Reversión

- ❖ Capítulo Único. Del procedimiento de reversión.
- Estipular con precisión a partir de cuándo es exigible el derecho del afectado para solicitar la reversión de sus bienes expropiados.
 - Establecer un procedimiento definido para que el afectado solicite la reversión de sus bienes expropiados.
 - Determinar entre otras cosas en dicho procedimiento los requisitos que debe contener el escrito de solicitud de reversión.
 - Determinar el medio de defensa que puede utilizar el afectado si la resolución que emita la autoridad no le es favorable y el plazo para interponerlo.
 - Establecer la obligatoriedad para que la resolución que se emita otorgando o no la reversión, sea notificada personalmente al solicitante.
 - En caso de que la resolución sea favorable al afectado establecer los plazos para que la autoridad devuelva el bien al afectado y éste reembolse el monto de la indemnización.
 - Establecer las formalidades legales para que se efectúe la devolución del bien expropiado.

- Señalar la forma, términos y plazos para que el afectado realice la devolución del monto de la indemnización.
- Establecer la obligatoriedad para que una vez efectuada la reversión correspondiente, se giren los oficios debidamente fundados y motivados al Registro Público de la Propiedad para que efectúe la cancelación correspondiente, así como las instancias que hayan estado involucradas en el proceso expropiatorio.
- Establecer el derecho del tanto a favor del afectado para el caso de que el beneficiario del bien expropiado pretenda vender total o parcialmente.
- Establecer la revocación total o parcial o la derogación del decreto de expropiación cuando desaparezca la necesidad y/o causa que motivó la declaratoria de utilidad pública, o bien cuando sobrevengan causas económicas o extraordinarias que impidan a la autoridad expropiante cumplir con los fines del decreto expropiatorio, así como cuando el bien afectado haya perdido las características que se necesitaban para sustentar la causa de utilidad pública.
- Establecer la posibilidad de que la autoridad expropiante solicite la revocación, derogación o anulación del decreto expropiatorio cuando sobrevenga alguna causa de lesividad debidamente probada.
- Determinar qué autoridad es la competente para conocer y resolver la solicitud revocación, derogación o anulación del decreto expropiatorio.
- Establecer con claridad el procedimiento que debe llevarse a cabo y la autoridad ante la que se tiene que promover para que el afectado pueda solicitar el pago de daños y perjuicios cuando proceda la reversión en su favor y el bien que le fuera expropiado tenga deterioro ya sea causado por responsabilidad o no de la autoridad expropiante o del beneficiario que lo haya tenido en su poder.
- Determinar qué sanción resulta aplicable para el caso de que el afectado se niegue a devolver la cantidad que le fuera proporcionada por concepto de indemnización.

TÍTULO CUARTO

Del Procedimiento de Expropiación por parte del Gobierno de la Ciudad de México

❖ Capítulo Único. De las atribuciones y facultades constitucionales y legales del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

- En tanto sea expedida la Ley de Expropiación para la Ciudad de México, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, podrá declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete al gobierno local conforme a sus atribuciones y facultades constitucionales y legales y de acuerdo a lo que se establezca en la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Ciudad de México, la que en todo caso debe contener cuál es la Dependencia a la que corresponda tramitar el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, la que conocerá del procedimiento a que se refiere la Ley Federal de Expropiación.

- Todo lo relacionado a la Expropiación, ocupación temporal y limitación de dominio se aplicará en lo conducente lo previsto en la Ley Federal de Expropiación, haciendo el señalamiento especial de que la declaratoria se hará mediante el decreto que se publicará en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Inserción de las definiciones esenciales de los conceptos y figuras jurídicas contempladas en la Ley de Expropiación vigente.

1. Afectado: Persona a la que se le ha expropiado un bien mueble o inmueble de su propiedad o posesión en concepto de dueño, o respecto del mismo se ha declarado la ocupación temporal, total o parcial, o bien se le ha limitado su dominio, por causas de utilidad pública.
2. Amparo: Institución que tiene su ámbito dentro de las normas del Derecho Político o Constitucional y que va encaminada a proteger la libertad individual o patrimonial de las personas cuando han sido desconocidas o atropelladas por una autoridad cualquiera sea su índole que actúa fuera de sus atribuciones legales o excediéndose en ellas, generalmente vulnerando las garantías establecidas en la Constitución o los derechos que ella protege. (v. Habeas corpus, Juicio de amparo, Recurso de amparo.)
3. Autoridad expropiante: Poder Ejecutivo Federal que es el que emite el Decreto Expropiatorio, o bien, se refiere a la Secretaría de Estado que tramita e integra el expediente expropiatorio.
4. Beneficiario: Dependencia o Entidad, a favor de quien se expropia el bien o bienes objeto del Acuerdo Expropiatorio correspondiente.
5. Bien inmueble: El que no puede ser trasladado de un lugar a otro como son bienes raíces, rústicos o urbanos, terrenos o edificaciones que son susceptibles de expropiación.
6. Bien mueble: El que por sí propio o mediante una fuerza externa es movable o transportable de un lado a otro, que son susceptibles de expropiación.
7. Coordinadora de sector: Dependencia de la Administración Pública Central, responsable de la coordinación de acciones entre las entidades paraestatales que forman parte de su sector.
8. Decreto expropiatorio: resolución o decisión contenida en un documento oficial en la que Poder Ejecutivo Federal determina la expropiación de un bien mueble o inmueble previa declaratoria de utilidad pública y mediante el pago de una indemnización.
9. Dictamen técnico: Es el informe que rinde un perito o experto en cualquier arte, profesión o actividad, que posee los conocimientos especiales de una ciencia o arte, en

el que da a conocer sus puntos de vista o resultados respecto del examen o análisis que haya hecho sobre los bienes muebles o inmuebles que son propuestos para ser expropiados.

10. Declaratoria de utilidad pública: Es la decisión contenida en documento oficial emitida por la Secretaría de Estado que integra y tramita el expediente expropiatorio, determinando la procedencia de la causa de utilidad pública.
11. Dependencias: Aquéllas que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina como tales incluyendo, en su caso, a sus órganos desconcentrados.
12. Diario Oficial de la Federación: Es el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene la función de publicar en el territorio nacional: leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por los poderes de la Federación, a fin de que éstos sean observados y aplicados debidamente en sus respectivos ámbitos de competencia. Así mismo se le denomina al documento oficial que es emitido por esta instancia en donde se publican las citadas determinaciones dentro de las que se encuentran los decretos expropiatorios.
13. Ejecución de la expropiación: Forma y términos en que se llevan a cabo las acciones para dar cabal cumplimiento al Decreto Expropiatorio emitido.
14. Ejecutivo Federal: Se refiere al presidente de la República Mexicana.
15. Entidad paraestatal: Son los organismos que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, que componen la Administración Pública Paraestatal y cuyo objetivo en materia de expropiación puede ser el de auxiliar al Poder Ejecutivo Federal en proporcionar información para la integración del expediente expropiatorio, o bien, puede ser la solicitante de la expropiación.
16. Entidades: Las entidades paraestatales que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
17. Expediente expropiatorio: Conjunto de papeles, documentos y otras pruebas o antecedentes, que debe estar debidamente ordenado, foliado y cosido, que pertenecen y están relacionados con todas las acciones del proceso expropiatorio.
18. Expropiación: Privación de la propiedad de bienes muebles o inmuebles a un particular, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, derivada del decreto correspondiente.
19. Gaceta Oficial de la Ciudad de México: Es el Órgano Informativo del Gobierno de la Ciudad de México donde se publican las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, convocatorias de procedimientos de licitación, avisos de fallo, resoluciones

emitidas, así como todos aquellos documentos emanados de los órganos del gobierno local y de los órganos públicos autónomos cuya publicación sea obligatoria por disposición legal. Así mismo se le denomina al documento oficial que es emitido por esta instancia en donde se publican las citadas determinaciones dentro de las que se encuentran los decretos expropiatorios locales.

20. Indemnización: Resarcimiento económico que se entrega a un particular que ha sido afectado en sus derechos de propiedad respecto de uno o varios bienes, derivado del decreto de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio expedido por el titular del Poder Ejecutivo del Estado.
21. Jefe de Gobierno: Se refiere al funcionario y/o servidor público titular del Gobierno de la Ciudad de México.
22. Lesividad: Es el acto administrativo por el que una entidad administrativa considera dañino para los intereses públicos o generales, el decreto de expropiación previamente dictado, que es favorable a los interesados, con el fin de poder solicitar su anulación, revocación o cancelación ante la justicia.
23. Limitación de dominio: Imposición de una o varias modalidades de limitación sobre el dominio de un bien mueble o inmueble de un particular, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, derivada del decreto correspondiente, las cuales no podrán imponerse por un tiempo. El propietario pierde la facultad de disponer de su bien, es decir, no puede transmitir libremente su propiedad en forma temporal o permanente.
24. Ocupación del bien expropiado: Toma de posesión del bien mueble o inmueble expropiados.
25. Ocupación temporal: Privación temporal de los derechos de uso y disfrute de un bien mueble o inmueble de propiedad privada, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, derivada del decreto correspondiente. El particular afectado sigue siendo el propietario del bien, pero es privado del uso y disfrute del mismo, parcial o totalmente y de una manera transitoria.
26. Persona física: El hombre y la mujer como sujetos de derechos y obligaciones y a los que se les puede decretar la expropiación de sus bienes muebles o inmuebles por causas de utilidad pública y mediante el pago de una indemnización.
27. Persona moral: toda aquella entidad de existencia jurídica, que está constituida por grupos u organizaciones de personas, con capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones, no tienen existencia material o concreta; no existen como individuo sino como institución.

28. Procedimiento administrativo: El conjunto de acciones que se llevan a cabo de manera oficial ante los organismos dependientes del Poder Ejecutivo Federal, cuyas resoluciones son generalmente impugnables ante ellos mismos, ante Autoridades Jurisdiccionales en materia Administrativa o ante el Poder Judicial.
29. Proceso judicial: El conjunto de acciones y sucesión temporal de actos formales que se ventilan ante las distintas instancias del llamado Poder Judicial de la Federación.
30. Propiedad privada: Bienes muebles, inmuebles o derechos cuyo titular es una persona física o moral que es susceptible de ser expropiada por causa de utilidad pública y mediante el pago de una indemnización.
31. Recurso: Medio que concede la ley para la impugnación de las resoluciones administrativas o judiciales.
32. Reversión: Es la reintegración del bien expropiado al dominio del afectado o la declaración de insubsistencia de la ocupación temporal o limitación del dominio de un bien de su propiedad, en virtud de que el mismo no fue destinado, en el plazo establecido en esta ley, a la causa de utilidad pública para la cual se emitió el decreto correspondiente.
33. Secretaría: A la Secretaría de la Función Pública.
34. Utilidad pública: En su sentido lato es todo aquel provecho o beneficio que se genera a favor de una colectividad y, en sentido estricto tratándose de la materia de expropiación podría establecerse que son todos aquellos beneficios que obtiene una colectividad, un Estado o incluso un País que emanan de actos de autoridad que el Estado en su potestad de imperio y a través de sus Dependencias y/o Entidades, se traducen en bienes o servicios, derivados de una expropiación, ya sea que dichos bienes o servicios sean coordinados por la administración pública o por particulares que han sido designados para ello. (Definición propuesta por la sustentante de esta tesis).

Definición clara y distinción del desarrollo del proceso expropiatorio de competencia Federal y de Entidades Federativas.

Se reitera la necesidad de efectuar una reforma profunda y estructural de la Ley de Expropiación Federal vigente, ya que la misma como ya se ha hecho valer a lo largo del desarrollo de esta tesis de grado no cuenta con un proceso expropiatorio claro, sistemático, ordenado y que arroje la certeza de que los actos de autoridad que sean materializados por tal motivo estén apegados a derecho.

Así mismo, la Ley de Expropiación Federal al ser de observancia general en toda la República Mexicana dentro de las facultades y atribuciones que se apliquen en dicho nivel, debería contener el señalamiento específico de los bienes o derechos que en territorio nacional sean susceptibles de ser expropiados y que se encuentren dentro de la jurisdicción territorial de las Entidades Federativas.

Se considera pertinente que exista una reglamentación adecuada respecto a las facultades y atribuciones que en materia de expropiación pueden concurrir tanto la Federación como los Estados, ya que si bien es cierto que ya se cuenta con leyes de expropiación locales en cada una de las Entidades Federativas a excepción de la Ciudad de México, no se hacen señalamientos específicos en dichos cuerpos normativos ni en la Ley de Expropiación Federal respecto a las acciones de concurrencia para el caso de que exista la posibilidad de emitir un decreto expropiatorio cuya causa de utilidad pública pueda tener impacto tanto a nivel Local como Federal, fenómeno del que si bien es cierto no existen antecedentes no es óbice para que pueda llegar a presentarse o necesitar de la intervención de ambos niveles de gobierno o sea Federal y Estatal

En este sentido y con base en las mismas relaciones de coordinación que existen entre Federación y Estados de la República Mexicana, es que puede efectuarse la propuesta de que se inserte en cada una de las leyes de expropiación vigentes, tanto en materia Federal como Local la forma y términos en que debe desarrollarse cada uno de los procedimientos expropiatorios en los que concurren ambas autoridades para llevar a cabo una expropiación conjunta.

En virtud de todo el análisis e investigación realizada para la elaboración de este trabajo de Tesis, así como de los razonamientos lógico-jurídicos que se encuentran en el cuerpo de la misma, se considera respetuosamente que existen evidencias claras y contundentes que demuestran que la Ley de Expropiación Federal vigente carece de una estructura adecuada, coherente, procesos y procedimientos entendibles, conceptos bien definidos, entre otras cosas, así como que contiene incongruencias, imprecisiones, lagunas, contradicciones, una redacción inadecuada entre otras ambigüedades e inconsistencias, circunstancias todas que arrojan la imperiosa necesidad de llevar a cabo la reforma total y profunda de dicho Cuerpo Normativo, transformándolo incluso desde el nombre a de “Ley Federal de Expropiación”.

Desarrollo mismo que también sustenta las propuestas en la integración de los Títulos y Capítulos en los que se cohesione de manera sistemática, técnica, jurídica y ordenada las distintas fases y etapas que conforman el proceso expropiatorio, así como establecer la redacción de cada uno de los artículos de los que se desprenda con total claridad todas y cada una de las acciones tanto oficiales como personales que deben o pueden llevarse a cabo por las autoridades, instancias, unidades administrativas, jurisdiccionales, judiciales y las personas físicas y morales sobre las que van a emitirse los decretos expropiatorios que afecten de manera parcial o total a los bienes muebles e inmuebles de su propiedad y con todo ello dar certeza jurídica de que la expropiación se va a llevar a cabo cumpliendo cabalmente y en forma estricta con las exigencias legales tanto Constitucionales como reglamentarias, reforzándose con la observancia precisa también a la Jurisprudencia Mexicana y a los

Principios Generales del Derecho y con ello finalmente poder estar en posición sin dar lugar a equívocos de que se está cumpliendo con las Garantías Constitucionales y en específico con las Prerrogativas de Seguridad Jurídica con las que los particulares tengan plena confianza de que los actos de autoridad no sean arbitrarios ya que la Ley Federal de Expropiación cuenta (en caso de que se aceptara la propuesta de reforma), con un procedimiento expropiatorio bien definido.

APÉNDICE

Reforma estructural al formato de la Ley de Expropiación vigente.

Del análisis tanto a la estructura formal como a todos y cada uno de los artículos que integran la Ley de Expropiación Federal, aplicable también en materia local para la ahora Ciudad de México, así como de otras leyes de expropiación de diferentes Entidades Federativas de la República Mexicana, es un hecho incuestionable que la primera de las mencionadas, en opinión de la exponente de esta Tesis de Grado, carece de una estructura adecuada que le de claridad al desarrollo del proceso expropiatorio, además de que existen contradicciones, lagunas, omisiones entre otras inconsistencias jurídicas, tal y como se ha detallado en cada uno de los capítulos que componen este trabajo.

Se afirma lo anterior, teniendo como base lo que expone el Doctor en Derecho Eliseo Muro Ruiz, en su libro titulado “Algunos Elementos de Técnica Legislativa”, Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, en el que manifiesta:

“Cuidar la agrupación temática es la más adecuada para la práctica legislativa, ya que proporciona una respuesta a las exigencias de claridad del texto normativo y de facilidad para ubicar e identificar sus disposiciones...si el proyecto incluye procedimientos, éstos deben ser ordenados cronológicamente; si el texto contiene disposiciones para diferentes sujetos o grupo de sujetos, debe disponerse de secciones propias para cada uno de ellos...Siempre ha de optarse por una estructura que facilite el acceso del destinatario a la norma...pueden indicarse los más comunes, como partes, secciones, títulos, capítulos, etcétera... Cabe situar a las definiciones en caso de ser necesarias para la interpretación de las normas contenidas en la ley... Para evitar ambigüedad en los términos, falta de precisión... El contenido de las leyes se distribuye de manera ordenada, armónica y sistemática...”

(El subrayado es de quien transcribe)

El citado jurista propone que la distribución temática de un cuerpo puede comprenderse como sigue:

- Disposiciones preliminares: ámbito de aplicación (material, personal, territorial, temporal); definiciones.
- Disposiciones generales y especiales.
- Disposiciones orgánicas.
- Disposiciones del procedimiento y.
- Disposiciones sancionatorias.

- Disposiciones suplementarias (modificatorias, derogativas).
- Disposiciones transitorias.
- Artículo de forma.
- Anexos

Aunado a lo anterior, encontramos que diversas leyes de expropiación de distintas Entidades Federativas sí cuentan con una estructura más formal y descripción más detallada de los procesos y procedimientos que facilitan su comprensión, incluso hay las que tienen índice, exposición de motivos y considerandos, los cuales sustentan su emisión y aunque en algunas de ellas también podrían hacerse ciertas observaciones sobre omisiones o falta de claridad que presentan, están mejor conformadas que la Ley de Expropiación Federal; dentro de las que están:

a) Ley de Expropiación para el Estado de Baja California

- Capítulo I Disposiciones Generales
- Capítulo II Autoridades Competentes
- Capítulo III Solicitud de Expropiación y Requisitos
- Capítulo IV Indemnización
- Capítulo V Acuerdo Expropiatorio
- Capítulo VI Ejecución del Acuerdo Expropiatorio
- Capítulo VII Reversión del bien, Revocación de Acuerdo y Acción de Lesividad
- Capítulo VIII Recurso Administrativo de Revocación
- Artículos Transitorios

b) Ley de Expropiación para el Estado de Chiapas

- Considerandos
- Capítulo I Disposiciones Generales
- Capítulo II Del Procedimiento Administrativo de Expropiación, Ocupación Temporal, Servidumbre Administrativa y Limitación de Dominio de Bienes o Derechos por Causa de Utilidad Pública.
- Capítulo III De la Indemnización
- Capítulo IV De los Recursos Administrativos
- Transitorios

c) Ley de Expropiación para el Estado de México

Exposición de Motivos

Título Primero. De la Expropiación de la Propiedad Privada

- Capítulo Único Disposiciones Generales

Título Segundo. Del Procedimiento Administrativo para la Expropiación de la Propiedad Privada

- Capítulo I De la Solicitud y Requisitos
- Capítulo II Del Decreto de Expropiación
- Capítulo III De la Ejecución del Decreto Expropiatorio

Título Tercero.

- Capítulo I De la Indemnización
- Capítulo II Del Derecho de Reversión
- Capítulo III Del Recurso Administrativo de Revocación
- Transitorios

d) Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato

Título Primero Disposiciones Generales

- Capítulo Primero De las Autoridades
- Capítulo Segundo De las Causas de Utilidad Pública
- Capítulo Tercero De la Indemnización

Título Segundo De Los Procedimientos

- Capítulo Primero Del Trámite de las Solicitudes de Expropiación, de Ocupación Temporal o de Limitación de Dominio
- Capítulo Segundo Del Recurso de Revocación
- Capítulo Tercero De la Forma de Cubrir la Indemnización

Título Tercero Disposiciones Complementarias
Transitorios

e) Ley de Expropiación para el Estado de Puebla

- Contenido (Índice)
- Capítulo I Disposiciones Generales
- Capítulo II Del Procedimiento de Declaración de Utilidad Pública y de Expropiación
- Capítulo III Del Recurso Administrativo de Revocación
- Capítulo IV De La Indemnización
- Capítulo V Del Procedimiento de la Acción de Reversión
- Transitorios

f) Ley de Expropiación para el Estado de Sonora

- Capítulo I Disposiciones Generales
- Capítulo II Del Procedimiento de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio
- Capítulo III Del Decreto de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio.
- Capítulo IV De La Indemnización
- Capítulo V De La Reversión
- Capítulo VI Del Recurso de Inconformidad
- Transitorios
- Apéndice

g) Ley de Expropiación para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios

Título I Generalidades

- Capítulo Único Disposiciones Generales

Título II De La Solicitud De Expropiación

- Capítulo Único Requisitos de la Solicitud

Título III Del Procedimiento

- Capítulo I Disposiciones Generales
- Capítulo II De La Indemnización
- Capítulo III De La Ejecución Del Decreto De Expropiación

Título IV Recursos

- Capítulo I Del Recurso de Revisión
- Capítulo II Del Recurso de Reversión
- Transitorios

ABREVIATURAS UTILIZADAS

<i>Adj.</i>	.....	Adjetivo
<i>der.</i>	.....	Derivado
<i>Dic. Der. Usual.</i>	.....	Diccionario de Derecho Usual
<i>D.O.F.</i>	.....	Diario Oficial de la Federación
<i>f.</i>	.....	Femenino
<i>Fr.</i>	.....	Frase
<i>Gr.</i>	.....	Griego
<i>intr.</i>	.....	Intransitivo; verbo intransitivo
<i>J.</i>	.....	Jurisprudencia
<i>l.</i>	.....	Latín
<i>m.</i>	.....	Masculino
<i>pág.</i>	.....	Página
<i>prep.</i>	.....	Preposición
<i>PETROMEX</i>	.....	Petróleos Mexicanos
<i>v.</i>	.....	Véase
<i>s.</i>	.....	Siglo
<i>S.A. de C. V.</i>	.....	Sociedad Anónima de Capital Variable
<i>SCJN.</i>	.....	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<i>S. R. L.</i>	.....	Sociedad de Responsabilidad Limitada
<i>Tr.</i>	.....	Transitivo; verbo transitivo
<i>TLCAN</i>	.....	Tratado de Libre Comercio
<i>UNAM</i>	.....	Universidad Nacional Autónoma de México
<i>Vda.</i>	.....	Viuda

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

1. Acosta Romero, Miguel
Teoría General del Derecho Administrativo
Primer curso
6ª Edición actualizada
Editorial Porrúa
México 1984
2. Bravo Valdés, Beatriz y Bravo González, Agustín
Primer Curso de Derecho Romano,
Sexta Edición
Editorial Pax- México 1982
3. Burgoa Orihuela, Ignacio
Las Garantías Individuales
41ª Edición
Editorial Porrúa
México 2009
4. Contreras Castellanos, Julio César
Las Garantías Individuales en México
1ª Edición
Editorial Porrúa
México 2006
5. Fernández Ruiz, Jorge
Derecho Administrativo
(Servicios públicos)
Tomo I
Editorial Porrúa
México 1995
6. Fernández Ruiz, Jorge y Otero Salas, Filiberto (Coordinadores)
Los Procedimientos Administrativos Expropiatorios
Tutela frente a las actuaciones de la Administración Pública
Editorial Bosch 1ª Edición
México 2013
7. Fraga, Gabino
Derecho Administrativo
4ª Edición
Editorial Porrúa

Derecho Administrativo
(Revisada y actualizada por Manuel Fraga)
40.ª Edición
Editorial Porrúa
México 2000

8. Morineau Iduarte, Marta e Iglesias González, Román,
Derecho Romano
Editorial Harla
México 1987.
9. Muro Ruíz, Eliseo
Algunos Elementos de Técnica Legislativa.
Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de
Investigaciones Jurídicas
México 2007.
10. Sánchez Gómez, Narciso
Primer Curso de Derecho Administrativo
Editorial Porrúa
México 1998
11. Serra Rojas, Andrés
Derecho Administrativo
Doctrina, Legislación y Jurisprudencia
Tomo primero
15ª Edición
Corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri
Editorial Porrúa
México 1992

Derecho Administrativo
Doctrina, Legislación y Jurisprudencia
Tomo Segundo
15ª Edición
Corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri
Editorial Porrúa
México 1992
12. Tena Ramírez, Felipe
Derecho Constitucional Mexicano
17º Edición
Editorial Porrúa
México 1980

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1. Diccionario Auxiliar Español-Latino para el Uso Moderno del Latín
Instituto Superior Juan XXIII
Bahía Blanca, Buenos Aires, Argentina 2007
2. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales
Manuel Ossorio
37° Edición
Editorial Heliasta
Buenos Aires 2012
3. Diccionario de Derecho
Autor: Rafael de pina y Rafael de Pina Vara
Editorial Porrúa
Décimo quinta edición
México 1988
4. Diccionario del Latín Jurídico
Nelson Nicoliello
Editor Julio César Faira,
Reimpresión, Argentina, 2004
<http://bibliotecajuridicaargentina.blogspot.com>
2 de agosto de 2016, 3:51 p.m.
5. Diccionario Jurídico Elemental
Guillermo Cabanellas de Torres
Nueva Edición Actualizada, Corregida y
Aumentada por Guillermo Cabanellas De Las Cuevas
Editorial Heliasta S.R.L.,
Undécima edición, 1993
6. Diccionario Jurídico Mexicano
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Universidad Nacional Autónoma de México
Editorial Porrúa
14ª Edición
México 2000
7. Diccionarios Jurídicos Temáticos
Universidad de Oxford
Primera edición
México 2000
8. Enciclopedia del Idioma, Diccionario Histórico
y Moderno de la Lengua Española (siglos XII al XX),

Etimológico, Tecnológico, Regional e Hispanoamericano
Martín Alonso
Editorial Aguilar México
Tercera reimpresión
México 1991

9. Enciclopedia Larousse Atlas Histórico,
Editorial Planeta, S. A.
Barcelona –Madrid-México,
Primera Edición España 1988
10. Enciclopedia Nueva Historia Universal,
Liberalismo, Restauración y Sociedad, Tomo 7,
Impresora y Editora Mexicana, S.A. de C. V.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857
Sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente
www.ordenjuridico.gob.mx
1° de mayo de 2017, 8:01 p.m.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917
Últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación
del 10 de julio de 2015, México
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917
www.ordenjuridico.gob.mx
20 de mayo de 2017, 01:50 p.m.
4. Constitución de los Estados Unidos de América de 1787
https://www.constitutionfacts.com/content/constitution/.../USConstitution_Spanish.pdf
30 de junio de 2016, 02:26 p.m.
5. Convención Americana sobre Derechos Humanos
“Pacto de San José de Costa Rica”
Diario Oficial de la Federación 7 de mayo de 1981
https://www.colmex.mx/assets/pdfs/4-CADH_51.pdf?1493133911
31 de enero de 2018, 01:57 p.m.
6. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
Diario Oficial de la Federación del 26 de julio de 1994
Última reforma Diario Oficial de la Federación del 27 de junio de 2014
México

7. Ley Agraria
El Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 1992
Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de abril de 2012
México
8. Ley de Aeropuertos
Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1995
Última reforma publicada Diario Oficial de la Federación 08 de junio de 2016
9. Ley de Aguas Nacionales
Diario Oficial de la Federación del 1. ° de diciembre de 1992
Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 11 de agosto de 2014
México
10. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el jueves 15 de julio de 2010
Última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México: 5 de mayo de 2017
www.aldf.gob.mx/archivo-7bf386afc8e6c58ccfaacb53059e26ce.pdf
28 de noviembre de 2018, 02:01 p.m.
11. Ley de Expropiación
Diario Oficial de la Federación del 25 de noviembre de 1936
México
12. Ley de Expropiación
Diario Oficial de la Federación del 27 de enero de 2012
México
13. Ley de Expropiación para el Estado de Baja California
Publicado en el Periódico Oficial No. 28, 13 de Junio del 2003, Tomo CX
14. Ley de Expropiación del Estado de Chiapas
Publicada en la Segunda Sección del Periódico Oficial el Miércoles 16 de junio de 1999
Última Reforma mediante Decreto 190, Publicada en el Periódico Oficial número 052,
1 Agosto De 2001.
15. Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación
de Dominio para el Estado de Guanajuato
Publicada en el Periódico Oficial, 3 de julio de 1992
Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato,
número 71, segunda parte, 14 de junio de 2002.
16. Ley de Expropiación del Estado de México
publicada el 17 en enero de 1996 en la Gaceta del Gobierno del Estado.

17. Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública del Estado Libre y Soberano de Nuevo León
Publicada en el Periódico Oficial, miércoles 14 de diciembre de 1938.
Última reforma publicada en el Periódico Oficial, 28 de marzo de 1994.
18. Ley de Expropiación para el Estado de Puebla de fecha 31 de octubre de 1975
Última reforma 19 marzo 2014
Publicación en el Periódico Oficial del Estado
19. Ley de Expropiación para el Estado de Sonora
Boletín Oficial No. 23 Sección IV, Jueves 17 de septiembre de 2009.
20. Ley de Expropiación para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios
Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, miércoles 15 de mayo de 2013.
21. Ley de la Propiedad Industrial
Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 1991
Última reforma publicada DOF 09-04-2012
<https://www.coloriuris.net/media/es:mexicoreglpropintelectual.pdf>
25 de mayo de 2015, 03:56 p.m.
22. Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal
Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 27 de noviembre de 2014
www.aldf.gob.mx/archivo-fb161f42cc12fcc2ce254cc18225a79e.pdf
02 de julio de 2018, 01:19 p.m.
23. Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas E Históricas
Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1972
Última reforma publicada DOF 16-02-2018
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/131_160218.pdf
28 de noviembre de 2018, 01:56 p.m.
24. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf
28 de noviembre de 2018, 02:23 p.m.
25. Ley General de Bienes Nacionales
Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2004
Última reforma publicada DOF 19 de enero de 2018
26. Ley Minera
Diario Oficial de la Federación del 26 de junio de 1992
Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto del 2014
México

27. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976
Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril del 2013
28. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el martes 29 de diciembre de 1998.
Última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 18 de noviembre de 2015
www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/LOAPDF.pdf
16 de mayo de 2018, 01:37 p.m.
29. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Ley publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976
Última reforma publicada en el DOF el 19 de mayo 2017
30. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo
Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1958
Última reforma publicada DOF 28-11-2008
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrart27_rp/LRArt27_RP_abro.pdf
1º de mayo de 2018, 02:29 p.m.
31. Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario
Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995
Última reforma publicada DOF 24-04-2018
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/209_240418.pdf
1º de mayo de 2018
32. Leyes Constitucionales de 1836
www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf
7 de septiembre de 2018, 07:39 p.m.
33. Ley 24059 de Seguridad Interior de Argentina
20 de junio 2002
<https://www.santafe.gov.ar>
01 de marzo de 2016, 01:02 p.m.
34. Leyes Constitucionales de 1836
www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf
7 de septiembre de 2018, 07:39 p.m.
35. Código Civil del Estado de México
29 de abril de 2002
36. Código Civil para el Distrito Federal
México

37. Código Civil Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
Última Reforma Publicada en la Gaceta Oficial: 28 de Junio de 2012.
38. Código Federal de Procedimientos Civiles
Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1943
Última reforma publicada Diario Oficial de la Federación 16 de enero 2012
39. Código Fiscal de la Federación
Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981
Última reforma publicada Diario Oficial de la Federación del 14 de marzo de 2014
Cantidades actualizadas por Resolución Miscelánea Fiscal DOF 07-01-2015
40. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana
Supremo Congreso Mejicano, aprobada el 22 de octubre de 1814
www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1814.pdf
7 de septiembre de 2018, 12:01 p.m.
41. Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal
Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de Enero de 2004
Administración Pública del Distrito Federal
cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r38501.pdf
02 de julio de 2018, 01:21 p.m.
42. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano
Emitido el 18 de diciembre de 1822
www.ordenjuridico.gob.mx
7 de septiembre de 2018, 12:46 p.m.
43. Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
Publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 15 de marzo de 2018.
www.paot.org.mx/.../reglamentos/df/.../2018
28 de noviembre de 2018, 02:01 p.m.
44. Reglamento de la Ley Federal del Derecho de Autor
Publicado en el Diario Oficial de la Federación 15 de mayo de 1998
<https://www.coloriuris.net/media/es:mexicoreglpropintelectual.pdf>
25 de mayo de 2015, 03:58 p.m.

45. Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal
Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 2004
cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r38501.pdf
02 de julio de 2018, 01:21 p.m.
46. Lineamientos para la Elaboración y Emisión de Dictamen Técnico
Dirección General del Sistema Estatal de Informática (DGSEI) como ente normativo de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en el Estado de México
dgsei.edomex.gob.mx/sites/dgsei.edomex.gob.mx/files/files/Lineam_Tecnicos.pdf
4 de julio de 2018, 01:51 p.m.
47. Lineamientos Generales para la Elaboración de Dictámenes Técnicos de Uso de Suelo para Manifestaciones de Impacto Ambiental, así como Obras y Terrenos de Propiedad Federal
Secretaría de Desarrollo Social
Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio
www.normateca.sedesol.gob.mx/es/NORMATECA/Historicas
04 de julio de 2018, 03:45 p.m.

HEMEROTECA

1. Ensayo sobre la Evolución de la Expropiación en México
Autor: Sergio López Ayllón
1.º de noviembre de 2011
México
2. Ensayo sobre las Expropiaciones Urbanísticas en México
Aproximaciones a un Proceso sin Teoría
Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
<http://biblio.juridicas.unam.mx>
25 de septiembre de 2018, 02:23 p.m.
3. La Protección del Derecho de Propiedad en el Marco del Convenio de Roma (Sobre la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2000, asunto ex-rey de Grecia y otros c. Grecia).
Margarita Jiménez Horwitz, Profesora Titular de Derecho Civil, Universidad de Granada
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/229884.pdf>
14 e marzo de 2016, 06:22 p.m.

4. Las Sanciones en el Derecho Musulmán
y su Influencia en el Derecho de los Países Árabes
Sami A. Aldeeb Abu-Sahlieh
Sistema de control penal y diferencias culturales
Anuario de Derecho Penal 2010
perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/anuario/an_2012_08.pdf
5. Revista de la Procuraduría Agraria
Estudios Agrarios
Número 31
México 2006
6. Revista Mexicana de Sociología
Volumen 71 número 3, México julio/septiembre 2009
Universidad Nacional Autónoma de
México-Instituto de Investigaciones Sociales.
revistamexicanadesociologia.unam.mx/
revmexso@unam.mx
21 de agosto de 2018, 02:43 p.m.
7. Revista Mundo del Trabajo
Número 125/2017
Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
1917-2017
Editada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social
y el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, CONAMPROS.
www.conampros.gob.mx/revista/documentos/mdt125.pdf
27 de noviembre de 2018, 02:37 p.m.
8. Sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 35/2006, Considerando Quinto,
promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo
y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, publicada en la Primera Sección del Diario
Oficial de la Federación el martes 24 de abril de 2007

JURISPRUDENCIA

1. Semanario Judicial de la Federación 2000, Apéndice, Tesis Aislada 2511, sexta
época, Pleno, amparo en revisión 1981/55, 7 de mayo de 1968.
2. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Tesis 2a./J. 16/2008,
Página 497, Febrero de 2008, Registro 170392, Novena Época.

3. Semanario Judicial de la Federación LXXX, Quinta Época, Registro: 323723, Segunda Sala, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional, Tesis: Página: 3819, Amparo administrativo en revisión 5990/43.
4. Semanario Judicial de la Federación CX, Quinta Época, Tesis Aislada, Registro: 805225, Página: 1199, Segunda Sala, Materia(s): Constitucional, Amparo Administrativo en revisión 1660/51.
5. Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXV, Quinta Época, Tesis Aislada, Registro digital: 337088, Instancia: Segunda Sala, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Página: 1956.
6. Semanario Judicial de la Federación, Tomo L, Quinta Época, Registro digital: 333698, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional, Página: 1552, Amparo Administrativo en revisión 5850/36.
7. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Junio de 1997, Novena Época, Registro: 198404, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Constitucional, Tesis: P./J. 65/95
Página: 44, de junio de 1965.
8. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Septiembre de 2006, Novena Época, Registro digital: 174253, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 124/2006, Página: 278, Varios 2/2006-SS, solicitud de modificación de jurisprudencia.
9. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Mayo de 2003, Novena Época, Registro: 184249, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Materia(s): Común, Tesis: VI.2o.C. J/231, Página: 1186, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito.
10. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Marzo de 2006, Novena Época, Registro: 175592, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 38/2006
Página: 1414.
11. Semanario Judicial de la Federación, Tomo L, Quinta Época, Registro digital: 333698, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional, Página: 1552.

- 12.Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III, Décima Época, Registro: 2005777, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Materia(s): Constitucional, Tesis: IV.2o.A.50 K (10a.), Página: 2241.
- 13.Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXX, Quinta Época, Registro: 327634, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa, Página: 1805.
- 14.Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Junio de 1997, Novena Época, Registro: 198422, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Materia(s): Administrativa, Tesis: P. CII/97, Página: 157.
- 15.Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Primera Parte-1, Enero-Junio de 1988, Octava Época, Registro: 207557, Instancia: Tercera Sala, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa, Página: 297.
- 16.Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXV, Quinta Época, Registro: 338564, Instancia: Primera Sala, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa, Página: 27.
- 17.Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Quinta Época, Registro: 292233, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa, Página: 454.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

A

Abolición

La anulación, extinción, abrogación o anadamiento de una cosa, especialmente de una ley, uso costumbre. Se acostumbra a emplear para la derogación de ciertas instituciones o medidas de carácter general, como la esclavitud y la pena de muerte. (v. Abrogación, Costumbre, Derogación, Extinción.)

Administrativo

Pertenciente o relativo a la administración de bienes en general. Concerniente a la administración pública (v.).

Agravio

Ofensa que se hace a uno en su honra o fama con algún dicho o hecho (lo que pudiera confundirse con la injuria y la calumnia). El que recae sobre la integridad física o el patrimonio de una persona, como consecuencia de un acto lícito o ilícito.

Antropología

Ciencia que estudia al hombre como individuo, en su conjunto de elementos físicosmorales; también como grupo o especie. Constituye, por tanto, la ciencia del hombre.

Atribución

Señalamiento o fijación de competencia./ Adjudicación, Imputación, cargo./ Asignación. Facultad, potestad concedida por disposición legal o inherente a determinado cargo.

C

Catastral

Referente al catastro, a su organización y resultados.

Catastro

Censo descriptivo de las fincas rústicas y urbanas. Según Roque Barcia es el Registro Público que contiene la cantidad y el valor de los bienes inmuebles y los nombres de los propietarios, el cual sirve para determinar la contribución imponible en proporción a sus productos o sus rentas. Operación técnica (geodésica, topográfica, agronómica y fiscal) que determina la extensión, calidad, cultivo, aplicación y valor de un inmueble, y del conjunto de un territorio o nación, sirve también a efectos estadísticos, civiles y administrativos.

Comercial

Referente al comercio (v.). / Calificación de la rama jurídica que se ocupa del comercio y de los comerciantes y de sus actos y contratos típicos: el Derecho Comercial (v.) o Mercantil.

Competencia

Atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto./ Atribución, potestad, incumbencia. Idoneidad, aptitud. Capacidad para conocer una autoridad sobre una materia o asunto. Derecho para actuar. De Jurisdicción.

Consignación

Depositar judicialmente el precio de una cosa o cualquiera cantidad./ Acción y efecto de consignar, de señalar y destinar el rédito de una finca o efecto para el pago de una cantidad o renta que se debe o se constituye./ Entrega de sumas o valores en una caja pública, para garantizar obligaciones asumidas por un particular frente al Estado o a un organismo público, en virtud de una disposición legal o de un contrato.

Convención

Del latín conventio, derivada de convenire, convenium, es el acuerdo de dos o más personas sobre una misma cosa. La convención integra el género y el contrato, la especie. Acuerdo entre dos o más Estados para resolver y regular la ejecución y desarrollo de sus relaciones sobre materias de interés recíproco, como los convenios o convenciones postules, monetarias, comerciales.

D

Declaración

Manifestación, comunicación, explicación de lo ignorado, oculto o dudoso./ Manifestación inequívoca de la voluntad mediante el lenguaje hablado, escrito o mímico./ La de voluntad que es emitida teniendo en cuenta otra persona, a la cual alcanza.

Dogmatizante

Proposición o principio que se establece como base cierta de una ciencia o creencia./ Exponer una persona sus ideas u opiniones convencida de que son verdades indudables.

E

Épocas

Del Semanario Judicial de la Federación, son las etapas cronológicas en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, agrupa los criterios publicados en el Semanario Judicial de la Federación. Se dividen en dos grandes períodos: antes y después de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917.

Esclavitud

Condición jurídica de la persona considerada como cosa o semoviente, y sometida a la propiedad plena de su amo./ Institución jurídica perteneciente a ordenamientos ya superados que coloca al hombre en situación de cosa, en cuanto le niega personalidad jurídica y lo considera susceptible de apropiación.

Escritura Pública

Documento extendido ante un notario, escribano público u otro fedatario oficial, con atribuciones legales para dar fe de un acto o contrato jurídico cumplido por el compareciente y actuante o por las partes estipulantes.

F**Facultad**

Posibilidad de hacer u omitir algo; en especial, todo aquello que está o prohibido o sancionado por la ley./ Derecho subjetivo, poder, potestad. Atribuciones.

Fiscal

En cuanto adjetivo, perteneciente al Fisco o Erario público; como bienes fiscales o tasa fiscal.

Funcionario

Toda persona que desempeña una función o servicio, por lo general público.

Fundamentación

Establecimiento de las bases o de los fundamentos, generalmente razonados o argumentados, de algo./ Por fundar se entiende que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso.

H**Humanista**

Es aquella persona que defiende los ideales del movimiento cultural denominado humanismo, surgido en Italia a mediados del siglo XIV, y extendida en los dos siglos posteriores por todo el continente europeo. El humanismo tuvo distintas expresiones, siendo en lo artístico manifestado por el Renacimiento. El humanista es la persona con una manera de ver el mundo basado en el hombre como centro de las preocupaciones terrenas, un hombre que investiga, que crea, que cuestiona, sin límites ni restricciones religiosas./ Los humanistas, dentro del campo jurídico, se especializaron en la historia de las instituciones y en los estudios filológicos del Derecho.

I**Ídem**

Pronombre que proviene del latín, y que en español significa 'lo mismo' o 'el mismo'; se emplea fundamentalmente en notas o referencias bibliográficas, cuando se quiere señalar que la fuente citada es la misma anterior

J

Judicial

Dícese de lo perteneciente al juicio y a la administración de justicia o a la judicatura (v.). Por eso se llaman judiciales todos los procedimientos, sean de jurisdicción contenciosa o de jurisdicción voluntaria, en que intervienen los jueces y los tribunales de justicia.

Juicio de Amparo

El procedimiento judicial, por lo común expedito y ante tribunal de jerarquía, para hacer efectivo el amparo (v.) de esenciales garantías, como la libertad personal./ Se celebra ante un tribunal de superior jerarquía relativo a un caso que ya se ha ventilado en un tribunal de inferior jerarquía.

Jurisprudencia

Interpretación que de la ley hacen los tribunales para aplicarla a los casos sometidos a su jurisdicción. Así, pues, la jurisprudencia está formada por el conjunto de sentencias dictadas por los miembros del Poder Judicial sobre una materia determinada./ Norma de juicio que suple omisiones de la ley y que se funda en las prácticas seguidas en casos iguales o análogos.

Jurista

El que profesa la ciencia jurídica. (v. Jurisconsulto.)

L

Lagunas legales

No siempre la ley contiene normas que puedan ser aplicables a determinados casos o problemas de hecho; en otros términos, existen problemas que no pueden ser subsumidos en una norma legal.

Latín

Antigua lengua indoeuropea que se hablaba en la región del Lacio, se extendió por todo el imperio romano y constituyó el origen de las lenguas románicas; ha sido y es lengua utilizada por la iglesia católica y fue lengua de cultura hasta la Edad Moderna./ Fue hablada en la Antigua Roma que originó un gran número de lenguas europeas, denominadas lenguas romances, como el portugués, el gallego, el español, el asturleonés, el aragonés, el catalán, el occitano, el francés, el valón, el retorrománico, el italiano, el rumano y el dalmata. También ha influido en las palabras de las lenguas moderna

M

Monarquía

Literalmente quiere decir gobierno de uno solo. Pero esta definición, que sería válida para las monarquías absolutas o autocráticas, no lo es para las monarquías constitucionales, en las que el monarca reina pero no gobierna, sino que, a lo sumo, actúa como poder moderador entre el gobierno y el Parlamento./ Forma de gobierno en que la jefatura del Estado, absoluta, moderada, constitucional o parlamentaria, es ejercida de modo vitalicio por una persona investida de prerrogativas y honores especialísimos el monarca o rey que, por lo general, transmite el poder a sus descendientes, por el sistema de rígida primogenitura.

Motivación

Acción de señalar claramente las circunstancias especiales, razones o causas inmediatas que se hayan tenido en cuenta para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

N

Nación

La Academia de la Lengua Española dice que es: a) el conjunto de los habitantes de un país regido por el mismo gobierno; b) territorio de ese mismo país; c) conjunto de personas de un mismo origen étnico, que hablan un mismo idioma y tienen una tradición común.

Naturalización

Es definida como medio de carácter civil y político por el cual los extranjeros adquieren los privilegios y derechos que pertenecen a los naturales del país (Dic. Der. Usual).

O

Oficial

Lo proveniente de una autoridad en el ejercicio de sus atribuciones; y como contrapuesto a lo privado o particular.

P

Padrón

Es un término con origen en el latín *patronus* que permite nombrar un listado o nómina. El concepto suele utilizarse comúnmente para hacer referencia al registro en el que se encuentran inscritos los ciudadanos habilitados para participar en elecciones, sin embargo, se ha extendido el concepto para definirlo como el registro o lista de personas que habrán de fungir como peritos en determinada materia, ciencia o arte ante alguna autoridad .

Parlamento

Órgano político encargado de elaborar, reformar y aprobar las leyes, constituido por una o dos cámaras, cuyos miembros son elegidos por los ciudadanos con derecho a voto, y que está regulado, generalmente, por la Constitución.

Plazo

En materia jurídica significa el espacio de tiempo que la ley unas veces, el juez en otras o las partes interesadas fijan para el cumplimiento de determinados hechos jurídicos, para la realización de un acto o para la producción de sus efectos jurídicos generalmente de carácter civil o procesal.

Pleno

De la Corte.- Se le denomina a la integración de la totalidad de sus integrantes, pero requiere únicamente de siete para sesionar en la mayoría de los casos. Sus competencias, de acuerdo con la Constitución y la LOPJF, son principalmente jurisdiccionales, es decir, la resolución de una controversia legal entre particulares y autoridades o entre autoridades, pero también tiene competencias de índole administrativa y legislativa en sentido material.

Prerrogativa

Facultad singular. / Privilegio./ Privilegio, gracia o exención que se concede a alguien para que goce de ello.

Privativo

Que supone o causa privación o pérdida de una cosa./ Despojo de su propiedad, posesión o tenencia./ Desposeer de derecho o facultad./ Prohibitivo, impedimento.

Promulgación

Acción y efecto de promulgar, de publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria.

Publicación

Acción y efecto de promulgar, de publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria./ Llevar a conocimiento general un hecho o disposición. Divulgar, propagar.

R**Registro Público de la Propiedad**

Institución administrativa, encargada de prestar un servicio público, el cual consiste en dar publicidad oficial sobre el estado jurídico de la propiedad y posesión de los bienes inmuebles, así como de algunos actos jurídicos sobre bienes muebles; limitaciones y gravámenes a que ambos están sujetos, y sobre la constitución y modificación de las personas morales: asociaciones y sociedades civiles, su objetivo es dar certeza y seguridad jurídica a los actos relacionados con la propiedad inmueble./ Se puede definir como un gran archivo donde se guardan todos los documentos y escrituras relacionadas con los bienes inmuebles del país

República

Forma de gobierno representativo en que el poder reside en el pueblo, personificado éste por un jefe supremo llamado presidente./ Forma de gobierno de origen electivo y popular, caracterizada por la duración determinada de la representación o mandato, atribuciones limitadas y responsabilidad de todos sus órganos y miembros, incluso el jefe de Estado.

S

Salas

Denominación que en los Tribunales Colegiados se da a varias de las secciones en que están divididos. El conjunto de magistrados que constituyen cada una de tales divisiones judiciales, para acelerar la tramitación de las causas o por las ramas jurídicas, como en los Tribunales Supremos

Semanario Judicial de la Federación

Es el órgano oficial de difusión de los criterios del Poder Judicial de la Federación, excepto por lo que se refiere al Tribunal Electoral de este Poder. El origen del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta se encuentra en el decreto presidencial del 8 de diciembre de 1870, emitido por el licenciado Benito Juárez García. A partir de febrero de 1995 se conjuntarían el Semanario Judicial de la Federación y la Gaceta de esta misma publicación, con lo que adquiriría su actual denominación.

Secretaría

Conjunto de ministerios o despachos, conocido en el país como gabinete presidencial, que integran la denominada Administración Pública Federal; grupo de colaboradores que asisten, para el desarrollo de sus atribuciones y funciones al Presidente de México./ Sección de un organismo, institución o empresa que se ocupa de las tareas administrativas relacionadas con la entidad. Existen también en el ámbito Estatal.

T

Término

Tiempo señalado para un fin, día y hora en que ha de cumplirse o hacerse algo. El concretado por el día, mes y año en que vence, puede ser establecido por acuerdo de las partes, por el juzgador, estar determinado o fijado por ley, en el cual se tiene que cumplir cada uno de los actos que constituyen el proceso o para cumplir una obligación o un mandato.

Tratados

En general, convenio o contrato. Más en especial, nombre de las estipulaciones entre dos o más Estados, sobre cualquier materia o acerca de un complejo de cuestiones. / En Derecho Internacional Público se denomina así el acuerdo entre varios Estados que persiguen fines diferentes y que conciertan diversos intereses estatales de carácter particular para cada uno.