

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**GARANTÍA DE
AUDIENCIA EN
MATERIA DE
EXPROPIACIÓN**

**SERIE DEBATES
PLENO**

MÉXICO 1999



Primera Edición 1999.

ISBN-968-6145-93-1

Impreso en México.

Printed in Mexico.

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación.

GARANTÍA DE AUDIENCIA EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN

No. 13, Año 1999

LA EDICIÓN DE ESTA OBRA ESTUVO AL CUIDADO
DE LA COORDINACIÓN GENERAL DE COMPILACIÓN Y
SISTEMATIZACIÓN DE TESIS DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**GARANTÍA DE
AUDIENCIA EN
MATERIA DE
EXPROPIACIÓN**

**SERIE DEBATES
PLENO**

MÉXICO, 1999



DIRECTORIO

Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis:

Miguel de Jesús Alvarado Esquivel (Coordinador)

Alfredo Cid García (Director General del

Semanario Judicial de la Federación)

Copyright

Derechos reservados

Registrado como artículo de 2a. clase en la Administración Local de
Correos de México, D.F., el 21 de septiembre de 1921

Informes

Pino Suárez No.2, puerta 2026 BIS, Col. Centro, C.P. 06065, México D.F.,

Tels. 51 30 11 71, 55 22 15 00, Ext. 2280.

51 30 11 27 Fax

Eduardo Molina No. 2 Esq. Sidar y Rovirosa, Col. El Parque,

acceso 14, Primer Nivel, México D.F.,

Tels. 56 25 03 16

56 25 03 17

52 29 04 93

52 29 04 94 Ventas

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente: Ministro Genaro David Góngora Pimentel

PRIMERA SALA

Presidente: Ministro Humberto Román Palacios
Ministros Juventino V. Castro y Castro
José de Jesús Gudiño Pelayo
Olga María Sánchez Cordero de García Villegas
Juan N. Silva Meza

SEGUNDA SALA

Presidente: Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano
Ministros José Vicente Aguinaco Alemán
Mariano Azuela Güitrón
Juan Díaz Romero
Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Índice

	Página
PRESENTACIÓN	XI
SÍNTESIS	XIII
DEBATE REALIZADO EN SESIÓN PRIVADA DEL VEINTE DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE	1
<i>Ministro Genaro David Góngora Pimentel</i>	1 y 26
<i>Ministro Juan N. Silva Meza</i>	4 y 27
<i>Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano</i>	5 y 23
<i>Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo</i>	9
<i>Ministro Juventino V. Castro y Castro</i>	11
<i>Ministro Juan Díaz Romero</i>	15
<i>Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia</i>	18
<i>Ministro Mariano Azuela Güitrón</i>	29
DEBATE REALIZADO EN SESIÓN PÚBLICA DEL VEINTICINCO DE FEBRERO DE MIL NOVECIE- TOS NOVENTA Y SIETE	39
<i>Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano</i>	40, 54 y 77
<i>Ministro Mariano Azuela Güitrón</i>	46, 55 y 69

	Página
<i>Ministro Juan Díaz Romero</i>	57
<i>Ministro Genaro David Góngora Pimentel</i>	58
<i>Ministro Juan N. Silva Meza</i>	67, 74 y 75
<i>Ministro Juventino V. Castro y Castro</i>	40, 71 y 75
<i>Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia</i>	75
VOTACIÓN	78
DECLARATORIA	79
SENTENCIA	81
VOTO DE MINORÍA	159
TESIS	173

Presentación

Por acuerdo de los señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó hacer del conocimiento público los debates de los proyectos que exigieron en su momento un tratamiento singular por su relevancia jurídica, social, económica o política y, así, proporcionar al lector los razonamientos lógicos vertidos en discusión grupal sobre asuntos de gran trascendencia, que le permitan comprender con mayor amplitud los motivos individuales que determinan el sentido de una resolución.

Esta edición está integrada con las opiniones vertidas en sesión por los Ministros —una vez revisadas—, la votación del asunto, la declaratoria, la sentencia, los votos particulares o minoritarios que en su caso se formulen, y las tesis que se generaron. Lo novedoso de esta publicación es que contiene los elementos necesarios para realizar un estudio totalizador de un tema importante.

Se publican estas discusiones, pero no en su literalidad, sino en transcripción revisada, porque la expresión oral improvisada tiene la desventaja de apoyarse en giros irregulares y en otras formas de expresión que, al reproducirse por escrito, pueden resultar confusas, carentes de sintaxis, redundantes o afectadas de alguna otra manera. La revisión se realizó con un estricto apego a las siguientes reglas: 1.- Se corrigió la sintaxis solamente en aquello que resultaba indispensable, de tal manera que el documento refleja la natural forma de expresión de los Ministros que participaron en la discusión y, 2.- Se suprimieron de los discursos aquellas partes reiterativas o desar-

XII

GARANTÍA DE AUDIENCIA EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN

ticuladas que interrumpían la continuidad de las ideas y de los conceptos expuestos. El resultado es un documento que refleja fielmente lo acontecido en sesión.

Por todo ello, bien puedo asegurar que el lector tiene en sus manos una obra interesante, completa y, por tanto, meritoria de difundirse.

Finalmente, cabe hacer la aclaración que el Ministro José Vicente Aguinaco Alemán, al momento de celebrarse las sesiones en las que se discutió y resolvió el asunto objeto de esta obra, todavía era presidente de la Suprema Corte, por lo que para no alterar el carácter de los Ministros de ese entonces, se mantiene la integración de esa fecha.

***Ministro Genaro David Góngora Pimentel
Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.***

Síntesis

La parte quejosa demandó el amparo y protección de la Justicia Federal contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades consistentes, entre otros, en la Ley de Expropiación.

El Juez de Distrito a quien tocó conocer de la demanda de garantías, por sentencia de 30 de junio de 1994, resolvió negar el amparo.

Inconforme con dicha resolución, la peticionaria de garantías interpuso recurso de revisión, a cuyo estudio se abocó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tras arduas sesiones, por mayoría de seis votos, se resolvió confirmar la negativa del amparo.

El punto medular de la discusión en el presente debate consistió en determinar si debe otorgarse al gobernado garantía de audiencia previa antes de que se le expropien sus bienes. Al respecto, la opinión mayoritaria sostuvo que aquélla debe ser posterior. Algunos de los argumentos que apoyan este criterio son los siguientes:

a) Que dentro de los requisitos que contiene el artículo 27 constitucional para llevar a cabo una expropiación, no figura la garantía de audiencia previa.

b) Que el hecho de que ese precepto no la contenga no significa que contradiga al artículo 14 de la Constitución porque mientras éste consagra una regla general para derechos subjetivos, el 27 ampara garantías sociales que por su propia naturaleza están por encima de los derechos individuales, pues crea un sistema de propiedad especial cuya función es social, al señalar que la propiedad corresponde originariamente a la Nación, la

cual puede otorgarla en propiedad privada, conservando la facultad de recuperarla mediante la expropiación cuando el bien común lo requiera.

c) Que en los casos de expropiación existe una necesidad pública urgente de cubrir que requiere una determinación rápida, la cual no podría lograrse oyendo al afectado ante los tribunales con las formalidades de un juicio.

d) Que el vocablo "mediante" que contiene el artículo 14 constitucional no significa que la garantía deba ser previa, ya que la interpretación directa de ese artículo y su evolución a través de la doctrina judicial de la Suprema Corte permite llegar a la conclusión de que puede ser posterior.

e) Que no puede concluirse que debe otorgarse audiencia previa para evitar que se cometan arbitrariedades en la expropiación porque, en primer lugar, con ello se acabaría con el principio de presunción de validez de los actos de autoridad que rige en derecho administrativo y que dispone que debe presumirse que éstos buscan el bien de la comunidad y, en segundo lugar, porque el hecho de que se dé no descarta por sí solo que se realice el acto arbitrario.

f) Que es incorrecto decir que con la expropiación se priva al gobernado de su derecho de propiedad y se le deja sin nada, toda vez que a cambio del bien que necesita la comunidad se queda con un derecho que le reconoce la Constitución: la indemnización.

g) Que si bien es cierto que varios ordenamientos estatales sí contemplan la garantía de audiencia previa, esto no significa que por ello deba otorgarse en esa forma, pues el artículo 27, fracción VI, de la Constitución señala que a la Federación y a los Estados corresponde determinar cómo hacerlo, dejándolos en libertad para ello.

h) Que el de que algún tratado internacional celebrado por México pudiera contemplar la garantía de audiencia previa en favor de extranjeros, es un problema diverso que nada tiene que ver con la *litis* porque en este asunto no se está impugnando la inconstitucionalidad de ningún tratado sino únicamente se está discutiendo si la Ley de Expropiación viola la Carta Magna por no contemplarla de esta forma; además de que no se puede interpretar ésta partiendo de un tratado.

i) Que si bien es cierto que la expropiación da pie a arbitrariedades, crea una imagen negativa de nuestro país en el ámbito internacional, y propicia que el cumplimiento de las sentencias en las que se otorga el amparo en

contra de una expropiación sea muy difícil, ello no puede ser fuente de interpretación, pues ésta debe derivar de lo que dicen las normas jurídicas.

j) Que con el otorgamiento de audiencia posterior se respeta al bien común que protege el artículo 27 de la Ley Fundamental y al derecho de ser oído que consagra en su numeral 14, ya que tanto los medios ordinarios de defensa como el amparo otorgan esa oportunidad.

Lo controvertido del tema originó que surgiera un criterio diverso mediante el que la minoría de los integrantes del Pleno refutó, entre otros, con los siguientes argumentos:

a) Que es incorrecto señalar que el artículo 27 constitucional no establece la audiencia como requisito de expropiación, porque tal afirmación se apoya en una interpretación que se aparta del texto de dicho precepto, ya que éste establece las condiciones para su procedencia, mas no excluye en esta materia las demás garantías de seguridad jurídica previstas por los artículos 14 y 16 de la Carta Magna.

b) Que el argumento de que el artículo 14 de la Constitución consagra una regla general para derechos subjetivos y el artículo 27 ampara garantías sociales, se aparta del correcto planteamiento del problema, pues la expropiación no está concebida por el Constituyente como una de las garantías sociales, ya que el contenido y las finalidades de éstas corresponden, en estricto sentido, al régimen de propiedad agraria y por extensión a las modalidades de la propiedad, al dominio directo y a la propiedad nacional.

c) Que no es verdad que por obedecer la expropiación a circunstancias urgentes no pueda oírse previamente al afectado porque esa oportunidad de defensa no debe necesariamente sustanciarse ante tribunales y con las formalidades de un juicio, pues ello puede lograrse mediante un procedimiento administrativo sencillo que permita defenderse eficazmente contra las autoridades.

d) Que la urgencia en el despacho de la expropiación no justifica la excepción a la regla de audiencia previa, dado que si bien ello puede ser verdad en casos de suma premura, como en el de catástrofes, no lo es cuando se trata de otros casos de utilidad pública, ya que su declaración presupone una actividad técnica y material (estudios de campo, aspectos presupuestales, dictámenes periciales, estudios estadísticos, proyecciones actuariales, medición de impactos ambientales, etcétera) que sólo puede sustanciarse con cierto tiempo.

e) Que el cumplimiento de las sentencias que otorgan el amparo contra una expropiación se torna generalmente imposible por ya existir en la propiedad expropiada centros de población.

f) Que la intervención del afectado en el procedimiento expropiatorio no sólo se traduciría en la observancia efectiva de la garantía de audiencia, sino que constituiría un mecanismo de control o autotutela de la propia administración en la regularidad de la expropiación, que legitimaría su actuación y evitaría que en este campo se cometieran arbitrariedades.

g) Que no conviene que en el ámbito internacional nuestro país dé la imagen de que no cumple con sus pactos y no respeta la propiedad privada, pues ello crearía inseguridad y evitaría la valiosa entrada de capitales extranjeros a nuestro país.

h) Que la posibilidad de defensa que se otorga mediante la garantía de audiencia en forma posterior significa años y años de esfuerzos y desesperanza para el expropiado, además de que esa oportunidad se le da cuando ya no tiene el bien.

i) Que ya existen muchas legislaciones estatales que otorgan la garantía de audiencia previa, sin que con ello se haya frenado el desarrollo de los Estados.

j) Que en el Tratado de Libre Comercio se contempla la garantía de audiencia previa para los estadounidenses y canadienses, y que si no se acepta que la Constitución también la otorga en forma previa, se dejará a los nacionales en un estado de desigualdad frente a aquéllos.

Debate Realizado en Sesión Privada

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PRIVADA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES VEINTE DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO 1565/94, PROMOVIDO POR INMUEBLES PRIDI, S.A., CONTRA ACTOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE OTRAS AUTORIDADES, CONSISTENTES EN LA EXPEDICIÓN Y APLICACIÓN DE ARTÍCULOS DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN, DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES Y DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Tiene el uso de la palabra el señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Podría pensarse que el principal argumento en favor del proyecto es que la garantía de audiencia previa detendría la obra pública, y que ello sería terrible para el Estado. Quiero señalar, al respecto, que la intervención del afectado en el procedimiento expropiatorio, no sólo se traduciría en la observancia efectiva de la garantía de audiencia, sino que constituiría un mecanismo de control o de autotutela de la propia administración en la regularidad jurídica de la expropiación; ¿por qué? porque obligaría a examinar conforme a nuevos elementos de juicio la realidad de los supuestos de la expro-

piación, es decir, la existencia de la utilidad pública concreta y particularmente la idoneidad del bien expropiado para colmar esa utilidad.

Esto ya se logra porque ahora se concede la suspensión en el amparo a pesar de la existencia de una jurisprudencia que es hermana de aquella en que se apoyan estos proyectos, en donde se dijo que tratándose de expropiación no ha lugar a conceder la suspensión, porque en ello esta de por medio el interés social y el orden público. Esta jurisprudencia ya no se aplica porque la Ley de Expropiación establece que con la sólo interposición del recurso se suspende el acto expropiatorio. Sin embargo, lo que hace la autoridad es detenerlo en la Oficialía de Partes y no turnarlo; entonces hay que promover amparo por violación al octavo para que camine el recurso; pasan muchos años, termina la primera instancia, y se va a segunda; pero, en fin, si la Ley de Expropiación con la sola interposición del recurso lo logra, entonces el aviso de la expropiación debe ser previo y no posterior.

Oí comentar en alguna ocasión a un Ministro que debemos guardar la jurisprudencia para que cuando la nación esté en peligro y nos hayan quitado el petróleo y las plantas petroquímicas, podamos quitarle a la potencia extranjera que se haya quedado con nuestros bienes, lo que nos pertenece. En forma sorpresiva, sin audiencia previa, de ellos nos apropiaremos mediante expropiación.

Cuando yo era maestro en la facultad y me tocaba hablar de leyes mercantiles y de comunicaciones, les comentaba a mis alumnos que en distintas partes de ellas se dice: "Esta atribución, esta actividad, solamente la pueden desempeñar los mexicanos por nacimiento o los mexicanos por naturalización.", y que cuando la ley dice eso, está protegiendo al país, pero no de los costarricenses que son nuestros hermanos, no de los chilenos que son nuestros primos, no de los españoles a los que tanto queremos, no, de quien nos protege es de nuestros vecinos, a ellos va dirigida.

Ahora me encuentro con una jurisprudencia que queremos que subsista para que nos proteja de aquéllos; sin embargo, mientras los mexicanos no tenemos audiencia previa tratándose de expropiación, ésta sí se contempla en favor de ellos en el Tratado de Libre Comercio celebrado entre México, Estados Unidos y Canadá.

En la página 43 del libro "TLC, Tratado de Libre Comercio, ¿Qué es y cómo nos afecta?" de un autor llamado Macario Schettino, dice que

desde 1938 los extranjeros, y no sólo ellos, tienen temor de las expropiaciones que el Gobierno Mexicano efectúa con tanta facilidad, y enseguida, menciona el artículo 1110 de dicho tratado que regula la expropiación e indemnización.

En efecto, en el artículo de que se trata se establece: "Ninguna de las partes podrán nacionalizar ni expropiar directa o indirectamente una inversión de un inversionista de otra parte en su territorio, ni adoptar ninguna medida equivalente a la expropiación o nacionalización de esa inversión (expropiación), salvo que sea: a) por causa de utilidad pública; b) sobre bases no discriminatorias; c) con apego al principio de legalidad y al artículo 1105 (1) y mediante indemnización conforme a los párrafos 2 a 6."

Los párrafos dos a seis de que se trata disponen: "La indemnización será equivalente al valor justo de mercado que tenga la inversión expropiada inmediatamente antes de que la medida expropiatoria se haya llevado a cabo (fecha de expropiación),..." , nótese que dice antes de que se haya llevado a cabo la medida ya está pagada y, "...no reflejará ningún cambio en el valor, debido a que la intención de expropiar se conoció con antelación a la fecha de expropiación.". Desde luego, esa mención "con antelación", no implica por sí sola la existencia de ningún procedimiento previo a la expropiación, pero el propio tratado, en el capítulo XX trata las "Disposiciones Institucionales y Procedimientos para la Solución de Controversias", conforme a las cuales las partes resolverán los conflictos que surjan por la aplicación de dicho tratado.

Como se advierte de lo anterior, en el Tratado de Libre Comercio sí se contempla la audiencia previa a la expropiación, pues las partes antes de que se ejecute dicha medida, y estoy hablando claro de canadienses y norteamericanos, tienen que ponerse de acuerdo respecto de la indemnización; y si no llegan a ningún acuerdo, entonces se someterán a los procedimientos conciliatorios y de arbitraje, o al procedimiento ante los paneles para resolver sus conflictos. Mientras no haya consenso respecto de la indemnización, no habrá expropiación.

¿Qué significa lo anterior?, que con la aplicación de la jurisprudencia que sustenta el proyecto que se somete a nuestra consideración, a la luz de dicho tratado se infringen las garantías de igualdad, consagradas en los artículos 1o y 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que mientras se trate de expropiación de bienes de los mexicanos no les será aplicable la audiencia previa sino posterior.

Se dice que no debemos conceder audiencia previa porque en el futuro si se quieren apoderar de nuestros bienes petroleros, les otorgaremos sólo audiencia posterior pero mientras sucede eso, a los canadienses y a los norteamericanos sí les será aplicable la audiencia previa a la expropiación.

Esto me parece muy grave porque colocamos en gran desventaja a nuestros connacionales; es decir, estamos propiciando un trato inequitativo y desigualitario; esto, desde luego, no es más que una opinión sujeta a discusión. Es posible que esté equivocado, seguramente escucharemos mejores opiniones en la discusión de este asunto, pero si me atrevo a exponer la mía, es porque se me hace importante esto del Tratado de Libre Comercio, de los que se mencionan en la demanda y de la jurisprudencia que se cita sobre el nivel que tienen los tratados y las leyes que emanan de la Constitución. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Quiero referirme a algunas cuestiones también muy breves. Sobre este tema, se están abordando cuestiones no nada más jurídicas. Nos atañe esencialmente lo jurídico, pero debemos tener también una visión de Estado, de estadistas.

Estoy convencido de que derecho, administración y política caminan de la mano, y que nosotros como Suprema Corte, como alto Cuerpo Colegiado tenemos una responsabilidad adicional a la estrictamente jurisdiccional, en tanto que todas las decisiones que tomamos permean hacia abajo en lo jurisdiccional, y a todo el país en aquellas ramas.

Siento que en este tema hay elementos para que a través de la interpretación jurídica de las disposiciones constitucionales, enlazándolas, interpretándolas, complementándolas, lleguemos a la conclusión de que sí es necesaria la audiencia previa en la materia de expropiación.

El papel que nosotros tenemos es orientar en el momento, y no perder de vista qué nos dice nuestra experiencia jurídica; eso no tiene remedio, pero no debemos cerrarnos al tema exclusivo y limitado de los efectos de la cuestión estrictamente jurídica. Creo que aquí debemos tomar una decisión, teniendo frente a la experiencia. Debemos tomar una decisión en función de establecer frenos y con una orientación que tenga sentido.

Contrario a lo que se piensa en el sentido de que el establecimiento de la garantía de audiencia previa frena a la administración pública, yo opino que la intervención del gobernado en cuanto a emitir su opinión, o ejercer el derecho de ser oído no se opone, sino que, por el contrario, le daría legitimación, fuerza y respetabilidad a la administración en cuanto a sus decisiones.

Hoy nos ocupamos del tema de la expropiación por los reclamos que hay en función de cuestiones relacionadas con ella, no tanto de mera legalidad, sino también de principios fundamentales, pues se alega la afectación a un derecho que también se reconoce como valioso por la Constitución, sin que se dé oportunidad ni siquiera de saberlo.

En muchas ocasiones la experiencia ha demostrado que no se justifica una expropiación, por ejemplo, porque la obra que se va a desarrollar no tiene como causa la utilidad pública, porque no se llevaron a cabo las obras o no se pagó. Éstos son problemas de legalidad, pero todos ellos podrían frenarse si se concediera garantía de audiencia previa.

Insisto, hay que ver el problema que se nos plantea, no con óptica exclusivamente jurisdiccional, sino de estadistas. Se me podría alegar que sólo nos corresponde la primera, pero eso no es cierto, a través de la segunda es que nosotros vamos a cumplir con otra responsabilidad que tenemos como Cuerpo de Estado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Tiene la palabra el Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: ¿Somos juristas o somos estadistas?; ésta es una cuestión que se ha comentado mucho. Me adhiero a creer que somos juristas, y que como tales tenemos que ver con la interpretación de la norma constitucional y a través de ella analizar las leyes o actos autoritarios. No tiene remedio, la interpretación de nuestra Ley Suprema se refleja, como lo precisó el Ministro Silva Meza, en el modo de conducirse de los mexicanos, en todos los ámbitos de su actividad individual y social. Esto, desde luego, nos arroja, coincido con él, una grave responsabilidad en el sentido de tener visión a presente y futuro.

Cuál es la doctrina que no por tener algunos años, deja de tener fundamentos importantes a mi juicio respecto al fenómeno de la expropiación. Recurro a la autoridad de José Castán Tobeñas en su libro "Derecho

Civil Español Común y Foral", editado por Reus en Madrid, 1941, quinta edición. En la página 187, tomo segundo, que se refiere a los derechos reales y al derecho de obligaciones, dice lo siguiente: "Sobre el fundamento de la expropiación forzosa se han expuesto muy diversas teorías, una de las más generalizadas es la que se encuentra en la necesidad de resolver la oposición o colisión entre el interés particular y el público, que exige el sacrificio del primero en aras del segundo."

Continúa diciendo: "En realidad la expropiación no supone un conflicto que termine con la victoria de una parte y la derrota de otra, es una fórmula de conciliación y armonía que se reduce a la transformación o modificación de un derecho en gracia de otro por coexistencia de ambos. La expropiación impone al propietario la pérdida específica de una cosa, pero sin privarle del valor o contenido económico que la propiedad supone. El Estado toma el objeto que necesita como medio preciso o útil para el cumplimiento de un fin legítimo, pero sin privar a su dueño de la cantidad o valor económico que su propiedad implica, pues se aboca a entregarle como indemnización el justo precio de la cosa, entonces, no es un conflicto en donde resulta vencedor uno y derrotado otro, es fórmula de conciliación y armonía."

Pienso que esta decantada doctrina resuelve cuál es la naturaleza jurídica de la expropiación. Señala acertadamente una forma de armonizar, no disgregar, de que no existan vencedores ni vencidos. Creo que si vemos la fórmula armoniosa que indica tal doctrinario, nos daremos cuenta de que demuestra un gran respeto a la propiedad privada. Ahora bien, ¿podrá realmente darse esa armonía en la vida real, cuando se despoja a un gobernado de un bien sin previa audiencia?, no, yo creo que no, puesto que parte de una notable agresión.

Nos hizo una exposición para mí muy brillante el Ministro Góngora Pimentel. Me parece muy justo lo que en ella sostiene. Él llegaba a la conclusión de que el Tratado de Libre Comercio propicia una situación de desigualdad entre mexicanos y extranjeros, porque a éstos últimos realmente sí se les otorga una audiencia previa.

También quiero apoyarme en la autoridad del tratadista Juventino V. Castro y Castro, en su libro muy conocido, ya clásico, "Garantías y Amparo", para dar otra óptica nada más de las argumentaciones que hacía el Ministro Góngora Pimentel. Tengo en mis manos el libro mencionado en su octava edición de 1994; estoy por la página 192, ella se encuentra precedida de la anotación de que se trata de garantías de un orden

justo a través de la jurisdicción, se encuentran en el capítulo de Garantías del Orden Jurídico. Allí él nos dice: "...continuación aparentemente, la propia norma constitucional (está hablando del artículo 13 constitucional) reconoce un fuero: el llamado de guerra, o sea en los casos de los delitos y faltas contra la disciplina militar. Pero esto no es así, ya que infortunadamente el artículo 13, como otros muchos, incurre en una confusión tanto de léxicos como de conceptos. En realidad el vocablo "fuero" puede significar cosas bien diversas entre sí: a) puede ser una compilación o reunión de leyes, por ejemplo, cuando se habla de los fueros de Aragón, o de Vizcaya; b) igualmente una competencia delimitada, como cuando se habla del fuero común o del fuero federal; c) (ojo) puede referirse a una carta de privilegios o a un instrumento de excepción; y, finalmente d) puede ser una referencia a requisitos de procedibilidad necesarios para procesar a altos funcionarios, como cuando se habla del fuero de los legisladores, del presidente de la República o de los miembros del Poder Judicial Federal o local. Lo prohibido por el artículo 13 se refiere al inciso c) antes mencionado, (me voy a permitir repetirlo: a una carta de privilegios o a un instrumento de excepción) y, en cambio, el fuero de guerra o militar es una simple competencia reconocida constitucionalmente, y que constituye una garantía individual porque puede ser reclamada por aquellas personas que en un momento dado se vean sujetas a una jurisdicción militar, que les es inaplicable."

Un tratado internacional que otorga un derecho a un extranjero y no a un nacional en el mismo supuesto jurídico, es inconstitucional porque contradice el artículo 13. Éste en su parte relativa, dice: "Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que son compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.". La interpretación de la Suprema Corte determina que el término fuero se refiere a la connotación de privilegio o prerrogativa que se otorgue a uno o varios individuos, atendiendo a su persona misma, con lo cual se establece un privilegio de naturaleza jurídica tal y como lo determina la siguiente jurisprudencia, visible en el *Apéndice* 1917-1995 del Pleno, tesis 12 , página 16, del tenor siguiente: "ACTIVO DE LAS EMPRESAS, IMPUESTO AL. EL ARTICULO 6o. DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL ARTICULO 13 CONSTITUCIONAL, DADO QUE LAS EXENCIONES QUE ESTABLECE NO CONSTITUYEN UN FUERO.". En lo que interesa aquí voy a leer parte de esa jurisprudencia: "En términos del artículo 13 de la Constitución General de la República están prohibidos los fueros, entendidos, entre otras connotaciones, como el privilegio o prerrogativa que se otorgue a uno o varios individuos atendiendo a su persona misma, con lo cual se establecería un privilegio de naturaleza subjetiva...".

En el caso de la expropiación resulta que se está otorgando un fuero a los extranjeros, pues no obstante que también los mexicanos se encuentran en el mismo supuesto jurídico, sólo se otorga ese privilegio de audiencia previa a aquéllos atendiendo a su calidad de extranjeros.

Lo anterior nos conecta con el tema siguiente: Si el artículo 133 constitucional nos dice que son Ley Suprema de toda la Unión, la Constitución y todos los tratados que se hubieren celebrado de acuerdo con ella, ¿qué pasa cuando un tratado contiene una norma internacional contraria a la norma ordinaria nacional?, ¿tiene efecto derogatorio el tratado respecto de la norma nacional, por la razón de ser ley posterior que deroga la ley anterior?

Para resolver lo anterior quiero recurrir a la autoridad de otro jurista connotado, don Raúl Medina Mora que en una de las revistas, la número 65-76, septiembre-octubre, de *Petróleos Mexicanos*, editó un artículo que versa sobre el artículo 133 constitucional y la regulación entre el derecho interno y los tratados internacionales. Viene diciendo: "Lo que importa pues es encontrar en un acto o en un hecho jurídico en dónde está la relación internacional, el elemento 'internacionalidad'. En cada caso debe analizarse en dónde está la relación internacional y en dónde la relación nacional. En todo lo que concierne a la relación internacional tendrá primacía el derecho internacional y con respecto a la relación nacional la primacía corresponderá a la legislación mexicana. Esta prevalencia se entiende aplicable por el Juez nacional que sea competente para conocer del caso en que se presenta el conflicto."

Para que exista un conflicto internacional, de lo que se lee a don Raúl Medina Mora, se necesita siempre el elemento internacional, un extranjero de por medio en ese conflicto. ¿Qué es lo que resulta entonces, cuando existen tratados específicos que obligan a México a dar la audiencia previa en materia de expropiación?, pues que esta ley posterior no tiene efecto derogatorio respecto de los nacionales cuando se trata de conflictos nacionales, porque brilla por su ausencia el elemento de internacionalidad o de extranjero de por medio.

Esta doctrina es avalada por otras personas. Tengo en mis manos también el libro "Derecho Internacional Público" de doña Loreta Ortiz Hall, segunda edición. También el criterio de ella es concorde con este designio doctrinario que además, está ajustado a la razón: ¿por qué razón en un conflicto nacional en donde brilla por su ausencia lo internacional va a tener este tratado un efecto derogatorio sobre una norma

nacional? Esta es mi opinión, en ese sentido me pronuncio: no tiene efectos derogatorios.

Para mí que el valor del estudio filológico que nos hizo el favor de elaborar la ponencia de la Ministra Sánchez Cordero, tiene un valor fundamental, no en conexión con la implicación de la palabra "mediante" en el artículo 27 constitucional porque el tema que estamos discutiendo no es el de la indemnización, sino en relación con el artículo 14 de la Carta Magna que se refiere a "mediante juicio". ¿Esto qué quiere decir? La Suprema Corte previamente ha analizado qué significa este "mediante juicio" y ha señalado que obliga a otorgar garantía de audiencia cubriéndose con los elementos que debe tener todo juicio.

Ahora bien, para resolver si el juicio es previo o es posterior en el sentido del artículo 14 constitucional, podemos utilizar dicho estudio para quedar convencidos de que en el lenguaje llano, que fue el que utilizó el Constituyente, que no tuvo, desde luego, toda la erudición del filólogo que participó en la ponencia de la Ministra Sánchez Cordero en la elaboración de este estudio, quiere decir: "de por medio", y esto conjura absolutamente la posterioridad. Por tanto, en los términos del artículo 14 de la Constitución el "mediante juicio", no puede significar otra cosa que previa audiencia. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Creo que aquí el tema que se está debatiendo es el relativo a si es obligatorio el principio que establece el artículo 14 constitucional relativo a previa audiencia en la materia de expropiación que regula el artículo 27 de la Constitución. Yo considero que sí es obligatorio, porque nadie argumenta que este último prohíba la previa audiencia.

Yo al artículo 133 constitucional le doy una lectura distinta de la que le dio el señor Ministro Aguirre Anguiano, ya que creo que sí modifica el derecho interno. Sería muy grave que los mexicanos tuviéramos menos derechos que los extranjeros; sería terrible que dijéramos: "Este es derecho nacional y no fue modificado, pero cuando viene un extranjero, ahí sí hay el elemento internacional.". No, creo que aquí es más sencillo, creo que sí se modifica la norma. El problema puede simplificarse si se considera que el derecho, los tratados internacionales que ha celebrado México, modifican, y se integran a la norma nacional. En este caso, la

Ley de Expropiación sí contempla la previa audiencia; ¿por qué?, porque ha sido modificada por un acuerdo internacional y, en consecuencia, habrá que negar el amparo respecto a la ley y concederlo por el acto de aplicación, porque la norma sí establece la previa audiencia.

Se me ocurren además algunos comentarios, no estamos hablando de cualquier acuerdo internacional, estamos hablando de uno que se refiere a derechos fundamentales, es decir, a derechos del hombre, y la tendencia actual es que éstos están sobre el Estado y no pueden condicionarlos la soberanía; por eso se habla de una protección internacional de los derechos humanos.

Francisco de Victoria justifica que en la conquista no se respetaran tales derechos, bajo el argumento de que aquí se practicaba el canibalismo. Esta justificación la dio no obstante que desde entonces en el derecho de gentes ya se contemplaba que los derechos del hombre, de la persona en cuanto tal están sobre el Estado. Entre ellos está la propiedad con sus limitaciones y modificaciones. Actualmente la tendencia es esa. Por ello, cuando los organismos internacionales suscriben con los Estados miembros tratados sobre los derechos del hombre, lo hacen con el fin no de proteger al extranjero que llega, sino de aumentar la calidad de vida para todos los hombres, no solamente para aquéllos.

Por lo anterior, creo que en este caso sí se encuentra modificada la norma nacional, ¿por qué? porque México celebró un tratado que se refiere a derechos fundamentales. No todos los derechos del hombre tienen la misma categoría, pues hay unos que son supremos y otros que están condicionados. No podemos igualar el derecho a la vida que es la condición de todo lo que somos y tenemos con el derecho de propiedad, sin embargo, eso no le quita de ninguna manera a éste la categoría de derecho fundamental.

Al respecto, hay muchos estudios; estoy pensando en "La Cuestión Social" de Jonahan Hessmesner donde dice cómo la libertad humana se sustenta sobre un concepto de propiedad privada, dado que sin ella la libertad humana pasa a ser un mito, una cuestión intangible.

Por eso creo que quizá habría que discutir en primer lugar si el precepto que otorga la garantía de audiencia previa se integra a derecho nacional, pues entonces sí concede el derecho a ella y el error está en el acto de aplicación, por lo que habrá que negar el amparo porque la ley fue modificada por el tratado y ya incorpora la garantía de audiencia y,

entonces, simplemente ejercer la facultad de atracción y conceder el amparo por el acto de aplicación. Así, es como lo veo. Aporto estas cuestiones a la reflexión común.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Castro y Castro.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Muchas gracias señor presidente. Yo estoy realmente muy motivado por toda esta discusión tan importante. Francamente creo que no nos vamos a poner de acuerdo. Hasta que resaltemos los problemas fundamentales que esto implica, creo que no vamos a quedar satisfechos. Estoy absolutamente convencido de que todas las posiciones que se han mantenido aquí no van a cambiar en la votación; sin embargo vale la pena reflexionar sobre ellas.

Hay muchas cosas que yo quiero exponer y todas derivadas de lo que aquí se ha dicho. Empezaré por esto: ¿qué es lo que no estamos discutiendo y qué es lo que sí estamos discutiendo? no porque lo diga yo, sino porque la lógica de las cuestiones así lo dice. No estamos discutiendo la esencia de la expropiación, ni de la propiedad, sin embargo, a cada momento oigo comentarios aquí a este respecto.

Abrámonos de capa, digámoslo con todas sus palabras. De la propiedad se ha dicho que es un derecho natural y que de ninguna manera puede tocarse si se tocan las esencias filosóficas del jusnaturalismo en su mayor profundidad. Eso no es verdad. Acaso nació yo diciendo soy el número cuatro mil millones y tengo una cuatro mil millonada de una propiedad como mi derecho natural; no, nació yo como nacimos todos: desnudos.

¿Qué lugar ocupa la propiedad dentro del orden jurídico? No está en las garantías de la libertad; no tiene nada que ver con la libertad ni con la esencia del hombre, es un invento de los humanos para poder aprovechar mejor todo su medio ambiente; no hay más.

Por lo tanto, toda propiedad tiene como esencia una apropiación. Se parte del principio de que toda la propiedad es privada, salvo ciertos bienes que no han tenido todavía ninguna asignación; también se parte de que la expropiación rompe con el principio fundamental de propiedad privada. A esto digo yo que nuestro artículo 27 constitucional dice lo contrario; me guste o no me guste, pues éste señala que la propiedad originariamente es de la Nación.

Me prometió el Ministro Aguirre Anguiano hacer una aclaración que no ha hecho, se la recuerdo ahora. Yo no dije que era del Estado, dije que era de la Nación y que no tenía otra interpretación más que la que estaba en el artículo 27 de la Constitución que evidentemente tenía que interpretarse en el sentido de que se refiere al pueblo, como sucede en el artículo 39 de la Constitución en donde dice que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo.

Dije que no estamos hablando ni de propiedad ni de expropiación sino de audiencia previa. Creo que debemos ubicarnos simplemente en eso, porque si nos desviamos a los conceptos de propiedad y de expropiación, a una serie de generalidades de este tipo, no sólo nos estaremos saliendo del tema sino que estaríamos perdiendo tiempo que podríamos utilizar para resolver la cuestión principal.

Tampoco estamos tratando de dilucidar si en un momento dado le va a dar más prestigio al Estado Mexicano, mayor credibilidad, mayor orden jurídico si se otorga la audiencia previa como se propone; o si no se hace. El acontecimiento del día de ayer, dolorosísimo, es un bien para el país, sin embargo, nos desprestigia ante todo el mundo, pero de ninguna manera por ese desprestigio vamos en un momento dado a decir: "Ocultemos la verdad porque esto va a ser terrible para el panorama de México.". Más vale con toda valentía decir: "Que se aplique la ley.", y se acabó; pase lo que pase.

El determinar si la audiencia previa tiene que otorgarse o no en los casos de expropiación y en otros muchos casos, se debe hacer tal y como estamos tratando de hacerlo: tomando en cuenta si jurídicamente debe o no otorgarse. Si los efectos de la expropiación no benefician en ningún sentido al país, eso no nos corresponde a nosotros, debemos interpretar lo que es, quiero decir, lo que establece el artículo 27 constitucional.

Tampoco estamos hablando de garantía de audiencia. Todos reconocemos que debe haber audiencia, y que no se pueden afectar los derechos fundamentales de los individuos sin ella. En esto no estamos divididos. Los once Ministros estamos conscientes de que debe haber garantía de audiencia. Lo que estamos discutiendo es si debe ser previa o posterior.

Al respecto, daré el siguiente argumento: sabemos que la garantía de audiencia se encuentra contemplada en el artículo 14 constitucional,

segundo párrafo, pero no porque ahí señale expresamente las palabras "garantía de audiencia" no, lo sabemos por interpretación. Mediante ésta se ha dicho que tal garantía es formalidad esencial de un procedimiento judicial.

Su respeto después se ha extendido a toda clase de actuaciones de la autoridad, pero por interpretación. Si tal precepto no señala expresamente a la garantía de audiencia mucho menos va a resolver si ésta debe ser previa o no. En ello radica precisamente nuestra misión: hacer una determinación al respecto.

Hay un elemento que ha salido en estas discusiones: los tratados internacionales. Con gran respeto voy a contradecir a los Ministros Góngora Pimentel y Aguirre Anguiano. Cada vez que hemos tratado de interpretar la Constitución partiendo del Código Civil o de alguna otra disposición política, decimos: "Un momento, un momento, no es por esa ley que vamos a interpretar la Constitución.". No es lo que se diga en los tratados internacionales lo que nos va a guiar para tener un criterio constitucional. Esa es la posición kelseniana, en la famosa pirámide de Kelsen donde primero viene el derecho internacional, luego el constitucional, luego la ley regulatoria y luego la ley secundaria; pero nuestra posición nunca ha sido ésta. El artículo 133 de la Constitución es perfectamente claro al respecto.

Si se afirma que un tratado no es constitucional, a la larga la Suprema Corte tendrá que decir finalmente si lo es o no; pero porque un tratado internacional da garantía de audiencia previa a los extranjeros no vamos a decir que debemos interpretar aquéllo en el sentido de que en la expropiación debe otorgarse audiencia previa. De ninguna manera: a lo sumo alguien podría plantearle a la Corte que esto es inconstitucional porque evidentemente está dando lo que no se da según nuestra interpretación. Por favor, creo que no es razonable esa conclusión, no es un buen argumento.

Quisiera llevar a la convicción de que dado que el artículo 14 constitucional, que todos estamos de acuerdo que contiene la garantía de audiencia, no es ni siquiera claro en cuanto a la misión de esta garantía, mucho menos es claro tal precepto sobre si debe ser previa o es posterior. Todo lo que se ha afirmado hasta la fecha ha sido por interpretación.

Estoy de acuerdo con la jurisprudencia en que se apoya el proyecto, pero no voy a suscribirla por lo que hace al rubro, ya que se encuentra

en términos vagos al disponer que no cabe en materia de expropiación la garantía de audiencia cuando en realidad, ya el texto de la tesis lo aclara, lo que intenta decir es que no cabe la previa sino sólo la posterior.

Hay quien afirma que el artículo 27 constitucional no dice que debe haber audiencia previa en la expropiación porque es obvio. Ante esta visión también tendríamos que interpretar el artículo 16 de la Constitución en la misma forma, y decir que no puede haber aprehensión o acto de *exequendo* sin previa audiencia, creo que bajo un criterio tan general no podemos abarcar todo.

Podríamos hacer una tesis en que señaláramos que hay casos en que la audiencia debe ser previa y otros en los que tiene que ser posterior, en la que precisemos cuáles son los casos en los que sí y cuáles en los que no. Por supuesto, la única forma en que podemos hacerlo no es a través de una lista en que se diga que en estos casos es audiencia previa y en éstos posterior, sino paso por paso. Ahora estamos en la expropiación: ¿debe ser ésta previa o posterior?

No hay otra forma para llegar a una conclusión que examinar los intereses. La expropiación tiene características muy concretas que se encuentran fuera del concepto de propiedad privada. Uno de los más interesantes problemas de derecho internacional, en los que México estuvo implicado, fue aquél relativo a si se debía realizar la expropiación "mediante" indemnización, o si ésta podía ser posterior. México peleaba como país que cuenta con pocos recursos, y argumentaba, por un lado, que su derecho para alcanzar la utilidad pública en su país no podía estar sujeto a su insolvencia, porque si así fuera los países pobres nunca podrían expropiar su riqueza; y por otro, que los tratados internacionales debían de prever más o menos en qué condiciones y con qué garantías se podía hacer el pago.

No debemos discutir si "mediante" puede significar "previa", pues si tomamos en cuenta que la Constitución del 57 decía "previa indemnización", y que ésta se reformó para decir ahora "mediante indemnización", resulta lógico que "mediante" no es "previo".

Ahora bien, si consideramos, como yo lo hago, excelentes los trabajos que señalan qué quiere decir mediante, y que puede significar previa indemnización, lo que tendríamos que concluir es que se utilizó mal en la Constitución ese término.

El problema que nos ocupa es muy complicado, antiquísimo. Ya los romanos tenían la *usucapión* que significaba: "Si tú no haces algún beneficio auténtico para todos utilizando tu bien, lo puedes perder.". Eso no crean que es comunismo. Todos los países tienen la facultad de expropiación.

Siempre habrá en la ciudadanía quienes digan que no están de acuerdo con la Constitución, pero no por ello vamos a dejar de darle el alcance que tiene al artículo 27 constitucional. Simplemente quise subrayar eso. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Pienso que en la actualidad se presenta con mayor razón la necesidad de defensas fundamentales en lo que se refiere al patrimonio nacional. Contrariamente a lo que el Ministro Góngora Pimentel pretendía, su intervención me confirmó que es de gran actualidad esa necesidad de defensa de un país débil frente a los poderosos; tanto es así, que en el Tratado de Libre Comercio al que acaba de hacerse referencia, como se nos puso de manifiesto por su lectura, se establecen reglas muy importantes en esta materia de expropiación.

Esas reglas, obviamente, no llevan dedicatoria ni van a perjudicar de manera alguna a Canadá o a los Estados Unidos de América. La regla relativa a dar aviso previo y a pagar la indemnización en determinado tiempo, obviamente, repito, no va en perjuicio de estas dos potencias poderosas, sino de nuestro país.

Quién si no, podría promover una expropiación respecto de empresas internacionales o transnacionales; el único que eventualmente necesitaría hacerlo es nuestro país, como elemental defensa de su soberanía o de los intereses nacionales o sociales que está obligado a proteger y resguardar. Consecuentemente, en este aspecto considero que frente a cualquier tratado, deben prevalecer nuestros principios constitucionales.

Pasando a otro de los temas que se han tocado, veo que existe una diferencia entre la potestad tributaria y la potestad que tiene el Estado para expropiar, ya que mientras aquélla tiene por objeto recaudar los tributos adecuados para el sostenimiento del Estado y la prestación de

servicios al ente social, la expropiación, en cambio, puede representar una necesidad urgente y apremiante que debe ser satisfecha de inmediato, sin esperar más, pero esta diferencia justifica, por mayoría de razón —dada la necesidad urgente y apremiante—, que en la expropiación no necesariamente debe haber audiencia previa.

Acepto, claro, que debe darse audiencia pues hay necesidad de dar oportunidad de defensa, pero no previa, forzosa y necesariamente, porque esto dificultaría alcanzar los fines de carácter social de que están imbuidas las disposiciones que estamos viendo.

Estamos en un cruce de caminos; por un lado, tenemos la vía de las garantías individuales y, por el otro, el carril de las garantías de orden social. En este cruce de caminos se requiere hacer alguna concesión por parte de ambos tipos de garantías, de tal modo que, por una parte, se evite que ante la expropiación el afectado quede sin defensa; y por la otra, que esa defensa no implique que la garantía de audiencia sea, forzosamente, previa al desposeimiento.

¿Tienen razón de ser estas garantías sociales?, bueno, no vamos a encontrar o a tratar de encontrarles justificación o explicación, porque ahí están; aunque no queramos, están ahí, en el artículo 27 constitucional. Derivan de otros aspectos más profundos. Tal vez me atrevería a utilizar la palabra solidaridad social si esta palabra no hubiera perdido la belleza, el brillo y la profundidad que tenía antes de los últimos tiempos en que tanto se opacó. Utilizaría yo esta palabra, por no usar otra que quizá cause asombro: amor fraterno, lo que une a todos los seres humanos y que es el sustrato de toda garantía social.

Estarán pensando que éste no es el lenguaje del Constituyente, y efectivamente no lo es. Si la Constitución dijera, por ejemplo: "Amaos los unos a los otros con amor fraterno.", en primer lugar nadie le haría caso. Si dijera un artículo de la Constitución, por ejemplo: "Deja que los muertos entierren a sus muertos, reparte tu patrimonio entre los pobres y sígueme.", tampoco le haría caso nadie, pero tiene su lenguaje propio.

Este lenguaje del Constituyente no es más que reflejo de la misma idea, de los mismos conceptos. Se dice y se asienta en el artículo 27 constitucional: "Tú puedes tener toda la propiedad privada que quieras; yo te la protejo, yo te auxilio, te doy todas las garantías individuales que gustes para que tengas seguridad y la aproveches, pero cuando necesite algún bien de tu propiedad, te la voy a quitar, te la voy a expropiar, no en forma

drástica, pues te voy a dar oportunidad de defensa y te voy a pagar lo que vale; te voy a dar la indemnización correspondiente."; ese es el lenguaje propio del legislador: "Te voy a dar defensa cuando yo te expropie algo, te voy a pagar la indemnización, pero eso sí, te voy a dar la defensa de tal modo, que no me estorbes en el propósito de servir a la comunidad, para lo cual va a ser útil tu propiedad."

Sabemos que se pueden contar, no solamente por docenas, sino por cientos los casos en que, de hecho, el decreto expropiatorio no obedece a estos fines, pero se ha concedido el amparo.

Quisiera traer a colación, solamente en forma ejemplificativa, los decretos expropiatorios que tuvieron nacimiento en los sismos de mil novecientos ochenta y cinco. Hasta donde yo sé, muchos obtuvieron el amparo y se les reparó en lo reparable, se les dio garantía de defensa.

Se trae ahora a colación que en el Tratado de Libre Comercio se establecen principios que exigen que el Estado Mexicano dé aviso, si mal no entendí, un aviso previo, no sé con qué tiempo, al gobierno o a la empresa transnacional a la cual quiere expropiar o pretende expropiar. Si no lo hace así, esto se irá a los paneles internacionales compuestos de canadienses, norteamericanos y mexicanos y, por supuesto, ya sabemos de antemano en qué forma van a fallar, porque si aquí, dentro de nosotros, no encontramos la sensibilidad suficiente para establecer una audiencia posterior, aquellas personas formadas con otra filosofía, con otra ideología, con formas de pensar totalmente diferentes a las de solidaridad social que nos produce la historia de nuestro país, obviamente no van a ver con buenos ojos que se expropie sin audiencia previa; pero afortunadamente esto no está en la Constitución; ya lo dijo el señor Ministro Castro y Castro, esto está en un tratado internacional.

La Constitución no dice eso, ella va a decir lo que nosotros interpretemos. En realidad se ha aludido aquí a derechos del hombre, pero si lo pensamos bien, la garantía de audiencia previa, a la que se dice el tratado obliga, no se otorga en beneficio de derechos del hombre, sino de empresarios fuertes, grandes y muy poderosos.

Creo que no tienen que ver con los derechos del hombre, que estemos viendo la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación de mil novecientos treinta y seis. A esto debemos atenernos.

Cuando se someta a este Pleno aquel problema internacional, bueno, ya tendremos oportunidad de interpretar el tratado referido, pero ahora,

ateniéndonos a la cuestión de constitucionalidad de dicha ley, bien podemos llegar a la conclusión de que se cumple el cometido establecido en los fines del artículo 27, mediante la defensa que no necesariamente debe ser previa. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente. Le oí decir en alguna ocasión a usted que debemos pensar como estadistas y no sólo como Jueces. Este tema lo trajeron a colación en esta discusión tan interesante que tenemos sobre la garantía de audiencia en materia de expropiación los Ministros Silva Meza y Aguirre Anguiano.

Personalmente me gustó el comentario de éste último en cuanto dice: "Yo soy fundamentalmente jurista y no estadista.". Me gustó mucho, porque me acomodó muy bien a mí.

Pienso también que ser estadista significa invocar razones de Estado, y me doy cuenta de que muchos actos de la autoridad administrativa sobre todo, los actos que se realizan por razones de Estado, se desaparegan de la Constitución y de las leyes. Hay una justificación que está por encima del orden legal establecido y que es la que conduce a la realización de esos actos; por eso cuando el Ministro Aguirre Anguiano decía: "Hay que ser fundamentalmente juristas.", yo me sentí muy de la mano; pero en estos breves minutos también he reflexionado en este sentido: como Ministros de la Corte al pensar en razones de Estado, en situaciones sociales, en derechos fundamentales del hombre, antes de tomar una decisión, debemos tomar en cuenta que no lo hacemos para justificar un acto contrario a la legislación sino para precisar su significado frente a la posible realización de actos posteriores por parte de la autoridad, y para sancionar de arbitrario o no el acto que concretamente se somete a nuestro examen.

Me doy cuenta de que muchos de los señores Ministros tienen cualidades muy notables de estadistas, una formación histórica, filosófica y social muy sólida. Se ha hablado en estas sesiones de derechos sociales, de débiles y de poderosos; en alguna otra ocasión se habló de capitalistas y hasta se les adjetivó denostativamente; todo esto me da a entender que hay una posición social muy clara en cada uno de nosotros, pero finalmente, no estamos debatiendo cuál bien es preferible: el respeto absoluto a los derechos personales del hombre por encima de la socie-

dad, o los derechos sociales frente al individualismo. No es ese el tema fundamental de nuestro debate, aunque sí es el trasfondo que nos ha llevado a toda esta serie de discusiones. Me doy cuenta pues, de la necesidad de que en algún aspecto sí tenemos que pensar como estadistas.

Hace un momento aludió el señor Ministro Díaz Romero a la interpretación finalista de la Constitución y dio marcha atrás; yo no la repudio; no la repudio porque frente a este bagaje tan amplio de ideas que han salido a colación, me siento obligado a buscar un concierto de todos estos intereses, y encontrar una fórmula, si fuera posible, que dé solución a todos los intereses que están en juego y que, de ser factible, hiciera compatibles nuestras posiciones humanas y nuestro discernimiento jurídico hacia una misma finalidad.

Decía hace un momento el Ministro Aguirre Anguiano, que al adverbio "mediante", lo estamos analizando únicamente en relación con la garantía de audiencia, y no con la exigencia de la indemnización a que se refiere el artículo 27 constitucional. No, esto no es así, en las páginas de la ciento catorce a la ciento treinta y uno del primer proyecto que nos presenta el señor Ministro Azuela Güitrón, se trata todo este tema y se reitera, se ratifica la tesis de que "mediante indemnización" no significa que ésta se realice antes de la ocupación del predio, sino que puede ser simultánea o posterior.

Hoy nos ilustra la Ministra Sánchez Cordero, con un excelente estudio lingüístico sobre el significado del adverbio "mediante", y en una de las partes más destacadas de este documento se asienta: "De ninguna manera se le puede dar un entendimiento de posterioridad."

Yo quisiera, como lo voy a hacer, oponer razones a esta interpretación lingüística. Me vino a la memoria una expresión del filósofo Bertrand Russel en la que afirma: "Las palabras tienen una significación que es la que les atribuye el diccionario, pero tienen también una significancia, que se deriva de la intención con la que fueron usadas.". Esto es muy importante en el tema que estamos tratando. Antes de hacerlo, quiero destacar, que estamos analizando, haciendo la interpretación directa del artículo 14 constitucional. No podemos pensar que lo que aquí digamos va a referirse única y exclusivamente al tema de la expropiación. El contenido de lo que digamos tiene un alcance mucho más amplio.

Me sumo a la voz del Ministro Castro y Castro en cuanto a la significancia del adverbio "mediante" que se usó en el artículo 27 de la Constitución.

Si esto significó la derogación de "previa indemnización", se quiso decir otra cosa diferente, y la Corte lo interpretó diciendo puede ser anterior, simultánea o posterior; el legislador ordinario tendrá la sensibilidad suficiente para determinar las épocas o los casos en que esto pueda suceder.

A esta interpretación del adverbio "mediante", relacionado exclusivamente con el artículo 27 constitucional, yo creo que de manera impensada pero notoriamente coincidente, ha sumado la Suprema Corte de Justicia de la Nación a lo largo de muchos años la interpretación de la misma expresión cuando se usa en el artículo 14 constitucional, de tal manera que por medio de una serie de criterios multiplicados a través de los años, podemos decir que se han decantado ya criterios fundamentales para que quizá pudiéramos llegar a concretar un entendimiento genérico de la garantía de audiencia.

Cada uno de los poderes que integran al Estado Federal, cumple con la garantía de audiencia de diferente manera. El cumplimiento de esta formalidad en el caso de la autoridad judicial exige que la audiencia necesariamente sea previa cuando se trata de realizar actos de privación definitiva.

Con mucho trabajo y a través de muchas tesis particularizadas y concretas, se ha llegado a establecer que puede ser posterior la audiencia. Hemos llegado a puntualizar que la garantía de audiencia en materia judicial puede ser posterior cuando el efecto privativo que acompaña a un acto de molestia, no produce efectos definitivos. Esto nos llevó a la interesantísima jurisprudencia que tengo aquí anotada como "Tesis Gudiño", en la que se establece la distinción entre actos privativos y actos de molestia en razón de su finalidad.

¿Cómo cumple la garantía de audiencia el Poder Ejecutivo? Tengo muchísimos ejemplos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que tratándose del Poder Ejecutivo, el cumplimiento, la observancia de la garantía de audiencia puede ser previo o posterior al acto privativo.

La casuística es la que quizá nos permita alcanzar un criterio diferenciador para establecer, de manera general un principio en el que se diga: "En estos casos puede ser previa o posterior, y en estos otros casos necesariamente debe ser previa.". Este criterio distintivo lo encuentro en el ejercicio de la soberanía del Estado, cuando se relaciona con actos inherentes a la función pública. En estos casos, hay muchos ejem-

plos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho: "El cumplimiento de la garantía de audiencia puede ser posterior."

Ejemplos de esto son la expropiación; la tesis que dice que en materia impositiva no es necesario que sea previa; la tesis relativa a la Ley Federal de Protección al Consumidor que señala que sus artículos del 86 al 90 no son inconstitucionales porque se pueden combatir los actos que se estimen adversos; la tesis que dispone que la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica no es violatoria del artículo 14 constitucional en cuanto establece un sistema adecuado para la defensa de los derechos de los afectados contra la aplicación de sus disposiciones; la tesis que establece que la garantía de audiencia se respeta cuando se otorga un recurso posterior para impugnar la declaratoria de que un bien es monumento histórico; la tesis que dice que el artículo 46 de la Ley de Registro Federal de Vehículos no viola la garantía de audiencia; así como la tesis que sostiene que la ley del Estado de México relativa a asentamientos humanos no es violatoria de la garantía de audiencia.

No se pretendió en esta cita hacer un estudio exhaustivo de cuántas tesis ha sustentado la Suprema Corte en el sentido de que la audiencia puede ser posterior.

Veamos la consecuencia de decir que la recta interpretación del artículo 14 constitucional, ateniéndonos al sentido lingüístico del adverbio "mediante" es en el sentido irreductible de que la garantía de audiencia tiene que ser previa. ¿Cómo vamos después a decir en otras materias, ajenas a la expropiación que la audiencia puede ser posterior?

He visto que el Ministro Góngora Pimentel en varios de sus proyectos ha invocado la tesis de que en materia impositiva la audiencia puede ser posterior. Creo que no podríamos echar abajo la tesis cuya interrupción se propone, si no es a través de la interpretación directa del artículo 14 constitucional, porque ese es precisamente el agravio que se nos plantea, y si así se hace la interpretación directa de este precepto, estamos tocando no sólo el tema de expropiación sino muchas otras actividades del Estado Mexicano.

Pensemos también, ¿qué tan grave es el daño que se ocasiona si la audiencia es posterior y no necesariamente previa? ¿Es suficiente medida de garantía individual una audiencia posterior o acarrea mucho mejores beneficios la audiencia previa?

Sinceramente advierto que en materia judicial la audiencia previa es muy necesaria para la adecuada defensa de un conflicto entre partes que están en una misma posición frente a un Juez objetivo; pero tratándose de actos administrativos, unilaterales e imperativos, realmente el obsequio de la garantía de audiencia previa no le brinda al gobernado más oportunidades, más eficacia en su defensa, que las que le da la audiencia posterior.

Se habla mucho del respeto a la garantía de audiencia frente a un posible acto arbitrario de la autoridad. El hecho de que se dé audiencia previa frente a un funcionario arbitrario no descarta por sí solo que se realice un acto injusto.

El medio ordinario de defensa para que sea verdadera garantía de audiencia, tiene que reunir los requisitos mínimos de una adecuada defensa, es decir, permitir aportar pruebas, alegar y argumentar en contra de la decisión de la autoridad administrativa.

En materia de expropiación, he visto como con acierto se han llevado adelante defensas de fondo en contra del decreto expropiatorio. En los sismos del ochenta y cinco, se dieron razones de fondo para invalidar el decreto expropiatorio y no solamente por causas de mera violación a la garantía de audiencia. Perdón, quizá me equivoque, no estoy absolutamente seguro de que sean razones de fondo, pero sí se dijo que la autoridad que realizó la expropiación debió razonar, debió fundar y motivar por qué se estimó que el predio que afectaba, reunía mejores condiciones que otros para el cumplimiento del fin que ahí se proponía.

Por estas razones, sigo convencido de que si bien debemos reconsiderar la tesis, también tenemos que sostenerla en su esencia. No es que no rija la garantía de audiencia en materia de expropiación, sino que la interpretación directa del artículo 14, su evolución a través de la doctrina judicial de esta Suprema Corte, permite llegar a la conclusión de que válidamente la audiencia puede ser posterior.

Dejo el otro tema de los tratados internacionales para una segunda etapa de esta discusión. Siento sinceramente que es necesario que nos pongamos de acuerdo, antes que nada, en este tema de interpretación directa de la Constitución, para luego seguir avanzando en otras cuestiones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, señor presidente. Me sirve esta oportunidad en que se me concede el uso de la palabra para dar una disculpa al Ministro Castro y Castro, porque en una de mis intervenciones anteriores, manifesté que él había afirmado que la propiedad, en el concepto del rubro genérico del artículo 27 constitucional correspondía al Estado. Rectifico, el señor Ministro Castro y Castro nos precisó que era a la Nación. Entonces, le hice una atribución inadecuada y le pido una disculpa por ello.

El Ministro Díaz Romero con su acostumbrada elegancia hizo hablar a la Constitución. Nos dijo que a los mexicanos el artículo 27 constitucional nos señala: "Te defiendo tu propiedad privada.", pero que existen razones de solidaridad, de amor fraterno que el Constituyente no mencionó, lo parafraseo por tratarse de conceptos metajurídicos.

Entonces, siguiendo el diálogo constitucional, en donde hablaba la Constitución, ella dijo: "Te defiendo, pero no me estorbes en servir a la comunidad.". Y en este hablar de la Carta Magna mencionó que ella señalaba o indicaba que se daba ese estorbo en el servicio a la comunidad si se concedía la audiencia previa, y que finalmente la lectura que él le daba era que la audiencia debía de ser posterior, por así seguirse de la necesidad de solidaridad humana, palabra muy respetable, por cierto, que se derivaba de la Constitución.

Es una forma de ver las cosas eminentemente subjetiva. Pienso que la Constitución, siguiendo el diálogo que daba el Ministro Díaz Romero, diría: "Yo te protejo dándote la audiencia previa por razones de solidaridad social.", esto precisamente para que la sociedad esté tranquila, sabiendo que se respeta ese derecho del individuo que finalmente conforma la calma social, el bienestar de la sociedad.

Esto, desde luego, nos lleva a diferencias de conceptos filosóficos. Decía el Ministro Castro y Castro: "No existe tal derecho a la propiedad como un derecho natural, porque qué tiene de propietario el recién nacido que nace desnudo.". Yo le digo que los senos de su madre, le corresponde la leche que le da en propiedad, desde que nace es propietario de algo. Tiene, conforme se desarrolla su vida, más derechos de propiedad y se van acrecentando como derechos naturales inmanentes al individuo. Pero en fin, son digresiones al margen.

Ministro Díaz Romero, perdóneme lo que voy a decir, y no lo digo en sentido peyorativo, sino nada más para identificar su línea de inter-

pretación constitucional: usted interpretó la Constitución con un marcado dejo chauvinista. Él siempre vio a las transnacionales como protagonistas de este rol en los tratados internacionales. No digo que no existan, soy el primero en reconocer que sí existen, pero no todo lo extranjero es transnacional, no, no por favor. Lo transnacional es lo que va más allá de varios Estados nacionales. También nos encontramos con que hay intereses particulares, empresariales o no empresariales, que pueden ser simplemente extranjeros sin ser transnacionales. Puede haber intereses regionales, particulares de un Estado individualmente considerado.

El Ministro Díaz Romero nos decía que los paneles serán siempre entendidos y manipulados por Jueces o árbitros que obviamente no nos van a dar la razón, y que qué bueno que el Estado Mexicano está en situación de retractar en ejercicio de su soberanía lo que haya contratado a través de tratados internacionales. Con esto México ataca directamente el *ius cogens*, y dice: "*Pacta non sunt servanda*, pues pacta para violar el acuerdo cuando le plazca.". No, creo que hoy, menos que nunca, el Estado Mexicano puede darse el lujo de incumplir sus pactos y sus compromisos.

A través de esto, los Ministros Castro y Castro y Díaz Romero trataron de reducir la argumentación del Ministro Góngora Pimentel diciendo que en todo caso habría que poner en entredicho la constitucionalidad del tratado y no de la Constitución misma. Lo que ustedes están diciendo demuestra, probablemente, que el tratado es inconstitucional, pero no que la Constitución conciba la audiencia previa en materia de expropiación.

No, creo que el Ministro Góngora Pimentel nunca fue por estos derroteros de pretender que el tratado modificara *per se* a la Constitución. Él dijo implícitamente: "Tan es constitucional la audiencia previa en materia de expropiación que el presidente y el Senado de la República al celebrar el tratado tuvieron en cuenta que es principio constitucional mexicano la garantía de audiencia previa; ellos no pretendieron dejar a los mexicanos en una situación desigualitaria.". No es un argumento de refuerzo, sino el central para sostener la necesidad en esta materia de audiencia previa.

Hay que recordar que no siempre en los paneles va a estar sentado el Gobierno Mexicano de una parte como acusado. Como que el Ministro Díaz Romero no concibe que intereses mexicanos existentes en Canadá y en los Estados Unidos puedan verse vulnerados por actos autoritarios, pretensiones o actuaciones inadecuadas de entidades públicas o priva-

das de estos Estados, y puedan llevar su disputa al panel. Está prejuzgando que el panel invariablemente nos va a quitar la razón y se la va a dar a la poderosa transnacional extranjera. No, en el panel también existen árbitros mexicanos, canadienses, americanos y existen reglas básicas de derecho internacional, ínsitas en los tratados que son las que deben aplicar los Jueces y los árbitros.

¿Siempre el extranjero va a tratar de perjudicarnos, y nosotros como nacionalistas vamos a buscar todas las vías de escape posible para que el Estado Mexicano no cumpla lo que pactó? No sé, esto es gravísimo y francamente me desconcierta enormemente.

En nuestra actividad jurídica de interpretación a la Constitución, tendemos a buscar dónde puede estar el bien común. Cuando hagamos esto hoy en día tenemos que pensar que ya no tenemos dos polos que nos están atrayendo invariablemente.

Pienso personalmente que el marxismo y el socialismo fenecieron, así como el capitalismo, y si no véase esto: se nos está hablando de las Afores, ¿qué son?, finalmente un conducto para que los recursos de los trabajadores puedan ser invertidos en actividades productivas que normalmente se congregan en empresas, y para que éstos tengan su patrimonio representado en aquéllas. ¿Qué se sigue de esto? bueno, creo que si Marx resucitara vería que hay una distribución de la riqueza y de la propiedad de los medios de producción, repartida en manos del proletariado. A lo mejor lo que diría Marx sería: "Esto es mi verdadera idea de marxismo y de socialismo."

La propiedad privada exclusiva de unos pocos, no se va a acabar al entrar el próximo siglo, pero finalmente sí creo que va a haber una enorme reducción de multirricos o de ricos de campeonato, dando paso a una multirriqueza en manos de muchos. Finalmente esto es sano y saludable; la tendencia mundial allá va.

Nos decía, con su fino bisturí jurídico, el Ministro Ortiz Mayagoitia, que siempre que el Ejecutivo en ejercicio de su función pública y mediante actos soberanos despliegue su actividad, la garantía puede ser posterior. Pero casualmente la serie de ejemplos que nos da de cuando ésta es posterior, son propios y referidos no a ese Poder sino al Legislativo. Esto no concuerda y, por tanto, sigo sosteniendo mi punto de vista: por solidaridad social y por juridicidad misma de las cosas, la garantía en materia de expropiación debe ser previa.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Antes que nada, quiero aclararle al Ministro Castro y Castro que yo nunca dije que había que ver la inconstitucionalidad de la ley frente al tratado.

Hemos oído el argumento de: "La garantía la tienes pero posterior, defiéndete, vete a los tribunales.", sí, pero esa oportunidad se le da cuando ya le quitaron el bien, cuando ya no lo tiene.

En la expropiación de mil novecientos ochenta y cinco, no se concedió la suspensión, porque conociendo las autoridades la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, hábilmente en el decreto metieron las causas de expropiación por excepciones urgentes, catástrofes, calamidades, etcétera; siempre que se dé alguno de esos supuestos no habrá suspensión.

Quiero comentarles, ustedes lo habrán visto, que todavía tenemos asuntos que se están ventilando en incidentes de inconformidad. Nos decía en su primera intervención el Ministro Silva Meza que es tan grave la forma en que se ha ejercido esa facultad de expropiación, tan grave, que el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo dispone que el quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria, mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido. Este último párrafo se originó por problemas de expropiación.

Desde mil novecientos treinta y tres, es el precedente más antiguo que conozco, en un informe, la Corte sin disposición en la Ley de Amparo buscó el pago de una indemnización, a través del cumplimiento subsidiario de sentencia.

Después de esto pasaron muchos años hasta que un día el presidente de la República expropió en el sureste del país, en Chiapas, terrenos de labranza muy fértiles para la ampliación de un ejido, a un general de apellido Garza Cabello. El hijo, que era abogado, promovió amparo ante un Juzgado de Distrito en Tapachula, del que luego conoció la Segunda Sala de la Suprema Corte. Se murió el general, y después de muchos años ganó en la Segunda Sala el amparo, sin embargo, no se podía dar cumplimiento a la sentencia devolviendo las tierras porque ya se había aposentado ahí un centro de población, con calles, escuelas, iglesias, y todo; entonces el hijo, diputado federal, promovió la reforma al artículo

106 de la Ley de Amparo, que luego se cambió al último párrafo del artículo 105.

Los actos de expropiación, siguiendo el sistema que se usó para el caso referido y para muchos más sí son de privación. Por tanto, la posibilidad de defensa posterior, significa años y años de esfuerzos, y desesperanza para el pueblo mexicano.

En el Tratado de Libre Comercio se dispone que la indemnización se pagará de inmediato; dice que el pago de la indemnización será sin demora y será completamente liquidable. Esto refleja una forma muy diferente de tratar a nacionales y a extranjeros.

El Ministro Castro y Castro señaló que lo más seguro era que ninguno de nosotros cambiará su forma de pensar, entonces, dado que estos asuntos han levantado tanta expectativa por la importancia de su trascendencia, lo conveniente sería que la sesión fuera pública y que cada uno de nosotros sostuviera en ella el porqué de su voto en cierto sentido. Eso es lo que tenía que decir. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias. Voy a tratar de ser muy breve, aunque tengo muchas cuestiones que quería comentar. La primera, es que creo que es necesario precisar en qué sentido he estado manejando estas expresiones de que somos un Cuerpo de Estado, y que por tanto, tenemos que verlo con esa óptica.

Tal vez esa necesidad de precisión se deba a que resulta deficiente esa expresión para definir lo que siento en relación con la Suprema Corte, con función jurisdiccional, y con la gran responsabilidad que tenemos. Ahí es donde me reservo, para en otra oportunidad, con mayor claridad, precisarlo; no obstante ello, quiero hacer el comentario de que si bien hablamos de razones de Estado, función de Estado o Cuerpo de Estado, y a ello suele asociársele, acaba de pasar, con razones de Estado que casi siempre van de la mano con arbitrariedades y desconocimiento de la Constitución, de la ley. Cuando señalo que debemos verlo como Cuerpo de Estado no quiero decir que debemos verlo en forma arbitraria, sin atender al derecho, sino al contrario, que cumpliendo con la función jurisdiccional, que tenemos como órgano del Estado, resolvamos tomando en cuenta la trascendencia que tienen nuestras decisiones, ya

que con ellas vamos precisamente a conformar todo un comportamiento en atención a la Constitución y a las leyes. A eso es a lo que me refiero cuando digo que nuestras decisiones hacia allá van; en muchos de los casos no es esa nuestra finalidad primordial, pero para allá van, y van normando comportamientos.

Precisamente en atención a este especial carácter que tiene la Suprema Corte y las decisiones que debe tomar frente a hechos concretos y frente al tema de derechos fundamentales del individuo, es que sigo sosteniendo, en este aspecto, la necesidad de la audiencia previa.

Por otra parte, acojo con mucha simpatía la invitación que hace el Ministro Castro y Castro en el sentido de que debemos poner las cosas más accesibles, de que debemos abrirnos de capa en cuanto a los temas que se están manejando. Esto nos obligaría a hacer a un lado, sin desconocer su importancia, el contenido de la propiedad privada, de la propiedad social y de las garantías en este aspecto, para llegar al tema concretísimo que ha motivado toda esta discusión: nos vamos a apartar o no del contenido de la tesis jurisprudencial que rige en materia de expropiación, y que dice que no rige la garantía de audiencia en materia de expropiación.

El Ministro Castro y Castro señala que no está a discusión si hay o no garantía de audiencia, porque desde luego que hay y que debe regir para la expropiación. Coincido con él. El problema es si se otorga antes o después. Aquí es donde haré un cuestionamiento muy importante y sencillo que apoya mi planteamiento en el sentido de que sea previa y que queda fuera del tema del que pidió aquél Ministro que nos apartáramos: el sustento doctrinario teórico que hay tan importante en materia constitucional en relación con antecedentes históricos del régimen de propiedad y en relación con el lenguaje del Constituyente.

Este cuestionamiento consiste en lo siguiente: ¿el riesgo de que existan abusos o desviaciones en el ejercicio de un acto de expropiación por parte de la autoridad, se puede evitar o controlar escuchando previamente al afectado del acto de expropiación, porque con ello se le da oportunidad de ofrecer pruebas y obtener una decisión justa?, si la respuesta es sí, la audiencia debe ser previa por el solo riesgo de que haya una desviación. Si ésta es una forma de solucionarlo hay que hacerlo.

Con esto se resolvería el problema a discusión, pues justificaría que nos apartáramos de dicha jurisprudencia. ¿Con esto se otorga seguridad

al gobernado? sí; ¿se fortalece la decisión de la autoridad? sí; ¿debe la participación de los gobernados influir en las decisiones públicas? sí; porque con eso se le da seguridad, se fortalece esa decisión y se crea un remedio frente a la eventualidad de que pueda haber actos desposesorios arbitrarios.

Si esto es así, no veo ningún impedimento para que, no obstante estar los criterios anteriores tan polarizados, conciliemos en una fórmula única para el caso concreto, en el siguiente sentido: que en el caso de la expropiación la garantía de audiencia debe de ser previa, pero que hay muchos otros casos donde se puede cumplir con ella otorgándola en forma posterior; que en la expropiación, dada la especial naturaleza del acto de que se trata, debe ser necesariamente previa para evitar esas situaciones de hecho de que hablé.

¿Que no se van a acabar las arbitrariedades aun en ese caso?, no, no se van a acabar, pero van a deslegitimar, desde luego, la acción de la autoridad si ella no la respeta. Esto implicaría cuando menos una barrera que daría mayor seguridad y mayor legitimidad a la autoridad.

En cuanto a la preocupación que tienen algunos Ministros en relación con la actuación de otro tipo de eventualidades más drásticas, más difíciles, como la de que países extranjeros acaparen nuestros bienes, creo que ahí debieran ser previos los controles del Estado, y si no queremos que aquello pase, vamos a controlarlo.

Por todo lo anterior, si va a haber un acto de expropiación tiene que otorgarse garantía de audiencia previa.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: He procurado anotar los temas a los que me voy a referir con el propósito de no divagar.

En primer lugar, se plantea el tema de si debemos ser estadistas o juristas. Yo considero que debemos ser juristas-estadistas. En otras palabras la obligación que tenemos como Ministros de la Suprema Corte es ser tanto estadistas como juristas. Nuestra función no está en promover reformas a la Constitución, en realizar planes de gobierno y en diseñar expropiaciones; nuestra función está en tratar de desentrañar de la Constitución y normas que emanan de ella qué es lo que se esta-

blece en relación con los diferentes casos. Pienso que esto es lo que explica que estemos debatiendo el tema, ésta es nuestra función.

Estaríamos deformando nuestro papel si pretendiéramos sostener al margen o en contra de la Constitución lo que es nuestra postura personal. Estamos tratando de ver qué es lo que dentro de nuestro régimen jurídico se ha querido establecer. El problema radica en que el artículo 14 constitucional solito, sin tener en cuenta el artículo 27, no nos señala que la audiencia deba ser previa o posterior, pero al menos sí contiene una expresión de "nadie puede ser privado" entre otras cosas de sus propiedades sino mediante juicio seguido ante los tribunales establecidos.

Conforme este texto, el Estado tendría que demandar ante los tribunales a aquel que tenga la propiedad para que se siga un juicio y como resultado de ese juicio, finalmente se obtenga una sentencia condenatoria que lo prive de la propiedad. Esto, si nos atenemos al texto del artículo 14, pero como lo ha apuntado el Ministro Castro y Castro, dicho precepto se ha tenido que interpretar, porque no es suficiente para prever la gama amplísima de actos que se realizan sobre todo en un gobierno, que cada vez más, va teniendo que intervenir en todos los campos de la vida y que obligan a esas distinciones que muy atinadamente estableció el Ministro Ortiz Mayagoitia.

Nos dice el Ministro Castro y Castro: "Olvidémonos de la propiedad, de los derechos humanos, olvidémonos de esto y quedémonos con el problema no de si debe o no otorgarse audiencia, sino de si ésta debe ser previa o posterior.". En esto no estoy de acuerdo con él, porque todos los criterios que finalmente nos van a llevar a justificar la respuesta de si es audiencia previa o posterior, están relacionados con todos estos problemas de la propiedad, con los derechos humanos, con el interés general y con todo ese contexto que es el que incluso a través de la discusión nos ha colocado básicamente en dos posturas diversas.

No es el problema de garantía previa o posterior, pues si vemos bien las cosas, como que esto no es tan trascendente. No, el problema es: ¿Qué es lo que estamos tratando de colocar a favor de que sea audiencia previa? y ¿Qué es lo que estamos tratando de colocar a favor de que sea audiencia posterior? Ahí, es donde tenemos que referirnos a esta problemática.

Nos encontramos ante un problema que es imposible superar. El Ministro Aguirre Anguiano dice: "Con todo respeto a don Juan, voy a decir cosas

que no le van a caer bien.", y luego dice que él hace una apreciación subjetiva. Me pregunto ¿qué ser humano es capaz de hacer una apreciación que no sea subjetiva?, si todos estamos desde nuestro personal punto de vista interpretando la Constitución, y no podemos prescindir de nuestra manera de ser y de pensar, aunque digamos que no queremos decir lo que pensamos y que lo único que intentamos es desentrañar lo que pensaba el Constituyente, le estamos dando todo el matiz de nuestra visión personal como aquí se ha visto.

Veo claramente que el Ministro Díaz Romero tiene una manera de pensar que se inclina claramente a favor del interés general frente al capricho individual, y también veo muy claramente que el Ministro Aguirre Anguiano tiene una manera de pensar que se inclina, no digo al capricho individual, sino al interés individual frente al interés general.

Aceptando mi subjetividad, les digo que no me han convencido las argumentaciones que han dado los Ministros Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Silva Meza y Aguirre Anguiano. A mí no me han convencido, al contrario, hasta encontré en algunos argumentos de éste último, razones poderosísimas para fortalecer mi punto de vista, cuando se refiere a un tratadista que dice: "Aquí no se trata de privación definitiva, aquí lo único de que se trata es de cambio de situación; y en lugar de que tengas este bien que lo necesita la comunidad, te vamos a dar el valor de este otro bien.". Dice el tratadista que estamos simplemente ante un cambio de derechos y que se le dice al gobernado: "Mira, tu casa está estorbando porque donde está se va a abrir una avenida; como la ley me manda darte lo que vale la casa al valor comercial, aquí lo tienes para que te compres la casa en otro lado y no estorbes aquí, nada más te cambio una cosa por otra."

No quiero detenerme en esto, simplemente quiero señalar que para mí, si desentrañamos cuál es la postura de la Constitución del 17, llegaremos a la conclusión de que no hay lugar a duda que emerge de un movimiento revolucionario, en el que se busca fundamentalmente defender los intereses de los marginados, los intereses de los campesinos, los intereses de los obreros; que son intereses humanos.

Se habla de los derechos humanos de los propietarios, y ¿dónde quedan los derechos humanos de los no propietarios? Ahí, es donde aparece el interés general; éste tiene como sustento, de acuerdo con mi interpretación, que pienso que de algún modo es la interpretación que existe en la Constitución, los derechos humanos. Con apoyo en esto es que po-

demos decir: "Hay personas que no tienen ninguna propiedad; para que ellos gocen de los derechos humanos de los que tú ya gozas y además en exceso, porque eres dueño de todo esto, y ellos nada más tienen una parte, tengo que afectar tu propiedad."

Ante esta situación es cuando vamos a aplicar principios sobre la propiedad, y ahí coincido con lo que dijo el Ministro Castro y Castro en su primera intervención, en el sentido de que, en el primer párrafo del artículo 27 constitucional, no lo está inventando él, no lo estoy inventando yo, está la filosofía que reconoce el Constituyente y que no ha sido modificada posteriormente: no hay propiedad privada original aunque tengan derecho los recién nacidos a algo, no hay ese derecho.

Yo les podría dar otro elemento que es típico en el pensamiento jusnaturalista sobre la propiedad privada: al principio de la humanidad nada era de alguno, todo era de todos. Esto no sé si quiso decirlo el Ministro Castro y Castro, pero corrobora plenamente lo que él afirmó en el sentido de que la propiedad privada fue un mecanismo ideado por el hombre, curiosamente para lograr seguridad en lo que era de cada quien y que de ese modo se pudiera respetar el destino originario de los bienes que era satisfacer las necesidades de todos, ya que la experiencia revela que si no hay esa división, hay intromisión en lo del otro, y más vale que se establezca que cada quien tiene lo suyo; pero ¿qué es lo que ha pasado?, no estoy haciendo filosofía, estoy aplicando la historia al derecho. Está en el artículo 27, en ese primer párrafo. Lo que ha sucedido es que, en un momento dado, a pesar de que en visión optimista el Ministro Aguirre Anguiano dice que ya no hay capitalismo, pero sí neocapitalismo que para mí es peor que el capitalismo, ha habido una minoría que ha acaparado en forma desmedida los bienes mientras una inmensa mayoría no tiene nada. A esto es a lo que trata de poner remedio una Ley Suprema de carácter social.

El Ministro Díaz Romero hizo hablar a la Constitución del 17; bueno, un poco parafraseándolo, ésta quiso de algún modo respetar los enunciados de carácter personal que vienen de la Constitución del 57, pero quiso dar nuevos matices definitivos, propios del movimiento revolucionario, uno de ellos fue el artículo 27 constitucional.

Si ustedes analizan todas las intervenciones que hemos tenido, creo que estarán de acuerdo conmigo en lo siguiente: que quienes ponemos énfasis en el interés de la comunidad, en el interés general, consideramos que en este caso opera una norma especial que es el artículo 27 de la

Constitución, y entonces todo nuestro enfoque se da a través de este precepto. En cambio, quienes consideran que sigue en pie la mentalidad individualista de la Constitución del 57, consideran que lo que está en primer lugar son las garantías individuales y que, por tanto, hay que interpretar el artículo 27 dentro del marco que le da el artículo 14. Por eso es que finalmente nos vamos separando, porque partimos de puntos completamente diferentes.

Por ello, a pesar de que el Ministro Silva Meza dice: "Vamos a acercarnos y vamos a conciliar.", no es posible la conciliación en la medida en que estamos partiendo exactamente de polos diferentes. Cómo vamos a conciliar, si partimos de que lo importante es el artículo 14 constitucional, pues las consecuencias son las que se establecieron, ¿por qué?, porque entonces todo lo que dice el artículo 27 es obvio que no puede ir más allá de lo que dispone aquél precepto, porque primero están los derechos individuales y si individualmente el artículo 14 reconoce que hay que seguir un juicio, hay que hacerlo para privar a alguien de su propiedad.

Quienes hablamos en el otro sentido decimos que nuestra Constitución del 17 quiso establecer un régimen especial respecto de la propiedad dentro del artículo 27 en su primer párrafo. Aquí dice el Ministro Aguirre Anguiano que la Constitución no habló ni dijo eso, claro que no fue así, pero cuando crea el régimen de propiedad, en tal precepto, dijo a todos los mexicanos en ese momento: "Aunque sean ustedes propietarios y piensen que su propiedad vino del abuelo y del tatarabuelo, aquí constitucionalmente les cambio su base; ¿por qué constitucionalmente? porque así lo mando yo como Constituyente; todas las propiedades que tengan ustedes y todos sus títulos tienen un origen que es el pueblo."

Coincido en esto con el Ministro Castro y Castro, y si tiene un origen que es el pueblo, voy a decir que en este campo el artículo 27 constitucional es diferente al artículo 14, entonces diré qué es lo que rige, y determinaré, cuando llegue la expropiación, que registré esto, esto y esto que contiene aquel precepto; y nada más. ¿En el artículo 27 se dijo lo de la previa audiencia? No, no se dijo. Luego entonces, nosotros válidamente podemos afirmar que si en una legislación específica, la relacionada con expropiación y con propiedad, no está prevista la garantía de audiencia previa, como esto es algo peculiar, específico de la Constitución, no entra dentro del artículo 14, y no podemos meter aquéllo en esto.

Replican y han replicado que lo primero son los derechos humanos, los del individuo y que, por tanto, éste tiene garantía de audiencia y debe

ser además previa, de conformidad con todas las interpretaciones que se han hecho.

En una expropiación, ¿qué valores entran en conflicto? Ninguno, pues si bien hay un decreto que señala que existe un interés general que exige que de inmediato, esto es, automáticamente, pase la propiedad a poder de la Federación, el derecho de propiedad que tiene el expropiado se le respeta, ya que tiene derecho a que se le indemnice en sustitución de aquéllo; ya vendrán los problemas de la indemnización, pero por lo pronto, se realiza plenamente lo que dice el tratadista, no lo dejan sin nada, lo dejan con un derecho que le reconoce la propia Constitución: la indemnización.

Aquí me pregunto ¿vamos a hacer una legítima interpretación jurídica a través de lo que se ha hecho o no se ha hecho?, podríamos redactar una tesis que dijera: que como la experiencia revela que la mayoría de los decretos expropiatorios son abusivos, ¿debemos reconocer que debe haber audiencia previa, porque con esto se evitarán esos abusos? ¡No! La experiencia, ni buena ni mala, puede aprovecharse, tenemos que derivar la interpretación de lo que dicen las normas jurídicas; ¿que en la práctica la mayoría de las veces ha habido abusos?, pues que se pida amparo y se echen abajo, porque para eso está el derecho a la defensa posterior, pero no podemos tomar la realidad como medio de interpretación. En consecuencia, coincido con el Ministro Díaz Romero cuando hizo hablar a la Constitución y dijo: "Tú tienes esta propiedad y, por lo pronto, considero que te la debo expropiar porque hay un interés general que justifica que de inmediato te prive de ella dándote el derecho a la indemnización. No te estoy dejando sin nada, te estoy dando el derecho a la indemnización; incluso en tales y cuales términos.". Eso es lo que se está haciendo.

Daré un elemento que no se ha manejado, que es propio de derecho administrativo y que es el que está detrás de muchas de esas tesis que maneja el Ministro Ortiz Mayagoitia y en las que se admite que puede no haber audiencia previa.

En derecho administrativo opera el principio de presunción de validez de los actos de autoridad, consistente en que de entrada no podemos presumir que la autoridad actúa deslealmente, ya que por naturaleza lo hace en busca del bien público. ¿Que en la práctica hay muchos funcionarios arbitrarios que hacen otra cosa?, pues para eso están los medios de defensa, para eso está el amparo; pero en principio todo

acto de autoridad goza de presunción de validez porque busca el bien de la comunidad y el bien de los gobernados. Si hay un gobernado que considere ilegal la expropiación se le diría: "Tienes derecho a defenderte, ven a demostrar que no hay interés general, que no se cumplieron los requerimientos procesales establecidos, ven a demostrar todo lo que quieras; si lo demuestras te vamos a dar la razón."; pero en principio, presunción de validez.

De ahí se deriva que en materia tributaria no haya necesidad de audiencia previa, de ello se justifica que si se llega a un establecimiento en donde se está vendiendo leche y se estima que ésta está contaminada, en ese momento se clausura y se acabó. No sería correcto decir: "Puedes seguir vendiendo leche porque el artículo 14 constitucional, te otorga audiencia previa y debo dártela."; no, en principio se presume la validez de la resolución, se lleva adelante la clausura. Después podrán indemnizar al gobernado, podrán condenar a la autoridad que realizó la clausura a hacer frente a sus responsabilidades, pero por lo pronto, presunción de validez del acto de autoridad.

Un decreto expropiatorio es un acto de autoridad administrativa que goza de presunción de validez, por tanto, se presume que hay interés público en el sentido de que inmediatamente ese bien pase al dominio de la Nación. Podrá defenderse el afectado y si tiene razón se la darán y se podrá recuperar en lo que se le lastimó. Aquí hay un interés general frente a la petición del expropiado de que se le escuche. Sinceramente, pienso que es mucho más el interés general, al capricho de un individuo de que se le oiga previamente. Sí se le va a oír, pero después, ya que en principio hay interés general.

Claro, todo esto se derrumbaría si quitáramos dicho principio y dijéramos: "No es interés general", eso ya es un problema de fondo. Si se resuelve que no hay interés general porque muchas autoridades son arbitrarias, se está echando abajo ese principio de derecho administrativo, y se está sosteniendo que, por el contrario, debe presumirse la arbitrariedad de los actos de las autoridades y que como se presume ésta tratándose de expropiación, en consecuencia, también se presume la arbitrariedad del decreto expropiatorio y, por tanto, que para evitarla hay que oír previamente al afectado.

No estoy de acuerdo, ya que como dijo el Ministro Ortiz Mayagoitia, esto echaría abajo todas las tesis que se han establecido en relación con actos de autoridad administrativa, porque todas se basan en este principio.

Se ha hablado de los tratados y se ha dicho que en materia de expropiación, la audiencia debe ser previa porque en el Tratado de Libre Comercio así lo dispone. Quisiera ver después, con más detenimiento esto, toda vez que creo que no es verdad que ahí se diga que debe ser previa, pues de la lectura que se hizo, advertí que quien afirma esto, es un tratadista que interpreta el tratado recurriendo incluso a otros preceptos de éste.

Aquí se plantean otros tratados, de los que no se ocupa mi proyecto porque eso como que ya es colocar el decreto expropiatorio frente a los tratados; sin embargo, no veo dónde está en ellos la audiencia previa. Se menciona la declaración universal de derechos humanos y se dice que ella señala que toda persona tiene derecho a la propiedad individual o colectiva, y que nadie será privado arbitrariamente de ella. Esto lo utilizan para argumentar que debe ser previa, lo cual a mí me parece incorrecto a menos que digamos que se presume la arbitrariedad del decreto expropiatorio, pues entonces sí se estaría privando arbitrariamente de su propiedad a alguien, pero si estamos al principio de derecho administrativo consistente en que los actos de autoridad tienen la presunción de validez porque el funcionario público actúa con rectitud, no se está privando arbitrariamente, se está privando incluso por algo que los propios tratados reconocen.

El Pacto de San José dice: "Garantías Judiciales. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable (dónde está la previa audiencia) por un Juez o Tribunal competente, independiente, imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.". Si aceptáramos que esto contiene la garantía de previa audiencia, pues, señores, se acaba la facultad económico-coactiva, porque aquí se está hablando de materia fiscal, pero creo que si leemos con serenidad el artículo, en ningún momento habla de garantía de previa audiencia.

Ahora vámonos al punto 21 de dicho pacto. Dice: "Derecho a la propiedad privada. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes, la ley puede subordinar tal uso o goce al interés social.". Con esto se está claramente justificando la expropiación; ¿no está claramente justificando que si la autoridad, en los términos de ley, determina que hay interés social, puede expropiar sin necesidad de audiencia previa? Luego dice: "Ninguna persona puede ser privada de sus bienes excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de

interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley."; remite a la ley. Si la ley establece la previa audiencia, que bien, está en los términos del Pacto de San José, pero si no la establece no lo viola porque éste se está remitiendo a la ley cuando habla en general y señala: "...en los casos y según las formas establecidas por la ley.". No dice que dentro de estas formas tenga que haber audiencia previa.

He leído y releído estas cuestiones de tratados internacionales porque esto obviamente en su momento lo tuvimos que examinar, y no veo en dónde se otorgue garantía de audiencia previa. Si llegara el momento en que se planteara la inconstitucionalidad de estos tratados, lo más probable es que tuviéramos que decir que no violan la Constitución porque nada dicen en relación con el hecho de si la audiencia debe ser previa o posterior. Lo que dicen, es que sí debe haber garantía de audiencia, sí debe señalarse recursos y medios de defensa, eso sí está claramente establecido, pero lo de la audiencia previa, quizá sólo por vía interpretación, pero no porque lo digan los tratados expresamente.

Como ponente en muchos de estos asuntos, cuando en la ocasión anterior se habló de que los tratados contemplaban la audiencia previa me fui preocupado y pensé que iba a haber una cláusula o artículo en este sentido: "En materia de expropiación deberá respetarse la audiencia previa por todos los Estados.". Pensé que ello iba al menos a plantear un conflicto entre tratado y ley, y que a lo mejor tendríamos que decir que aunque la Constitución diga determinada cosa, como la ley secundaria establece como una formalidad esto, y el tratado ya la corrigió, pues entonces sí era inconstitucional el decreto expropiatorio; pero me encontré con que no, con que estamos incurriendo, para mí, en una especie de petición de principio, el tratado dice que, la expropiación sólo procede con audiencia previa, y de ahí se siguen todas las demás derivaciones.

Pero veamos, ¿realmente establece el tratado esto?, o eso ya es fruto de una interpretación que, en su caso, esta Suprema Corte y los paneles ante los que se plantee, lo tengan que resolver.

Todo lo anterior, no significa que no vea que sería muy saludable. Algo parecido ya se dijo en otra ocasión, en relación con un proyecto del Ministro Ortiz Mayagoitia sobre las auditorías, en donde sostuvimos que sería muy saludable que hubiera algún medio de defensa contra los resultados asentados en un acto de auditoría. De este asunto derivó una tesis muy buena, en la que se dijo que tal medio de defensa no se seguía de la Constitución, pero que si se establecía, que bueno que estamos yendo más allá.

Hay una jurisprudencia de la Corte, no tengo la fidelidad del Ministro Góngora Pimentel al citar estos datos, que establece que no es necesario que en la ley secundaria se establezcan las garantías individuales, sino que, en realidad, la autoridad administrativa puede válidamente acatar una garantía individual aunque no lo establezca la ley secundaria.

Si bien es cierto, que si el presidente de la República, el gobernador de un Estado, un presidente Municipal o un Ayuntamiento, cuando esto lo puedan hacer los Ayuntamientos, van a expropiar, y no se trata de una situación urgente, no implica ningún trabajo ver quiénes son los propietarios de estos lotes y mandarles una comunicación mediante la cual se les diga: "Miren, se ha iniciado un procedimiento expropiatorio porque se estima que hay una causa de utilidad pública, pero como ustedes son afectados, se les notifica para que manifiesten lo que a su derecho convenga."; y tampoco implica mucho trabajo oírlos, esto no es obligatorio. Coincido con el Ministro Díaz Romero, puede que esto ayude.

Si en efecto se les notifica, lo que pasaría sería lo siguiente: suponiendo que la presunción es correcta, que la autoridad actúa de buena fe, cuando llegue el particular y le diga "Oye, por qué me expropias a mí si el periférico viene derecho y de pronto da una curva sensacional."; ésta contestará: "Es que ahí vive la viuda de un presidente de la República y tuvimos que hacerlo.". El particular entonces se defenderá argumentando: "No te parece que eso está mal si el rumbo del periférico es derecho, por qué creas una curva peligrosísima para librar la casa de esta señora y me perjudicas a mí.". Si eso se demuestra y si la autoridad actúa de buena fe, va a ir con la viuda y le dirá: "Señora, fíjese usted que lo que queda derecho es su casa y se la vamos a expropiar.". Como la ley se aplica a todos en esta época, no habrá problema.

Pero todo esto, no porque así lo prevenga la Constitución sino porque deriva de esa actitud que la autoridad administrativa debiera tener, que no tiene nada que ver aquí, porque lo que debemos hacer es interpretar si se respeta o no la Constitución a través de una ley de expropiación que no establece la audiencia previa. En consecuencia, sigo convencido de que la postura de la jurisprudencia, debidamente matizada, corregida en sus rubros, es la correcta. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Por lo avanzado de la hora se suspende esta sesión privada.

Debate Realizado en Sesión Pública

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PÚBLICA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES VEINTICINCO DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE.

Presidente en funciones:

Señor Ministro: Juventino V. Castro y Castro

Asistencia: Señores Ministros:

Sergio Salvador Aguirre Anguiano

Mariano Azuela Güitrón

Juan Díaz Romero

Genaro David Góngora Pimentel

José de Jesús Gudiño Pelayo

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Humberto Román Palacios

Olga María del C. Sánchez Cordero

Juan N. Silva Meza

Ausente: Señor Ministro presidente: José Vicente Aguinaco Alemán

Inició la sesión a las doce horas con cinco minutos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Se abre la sesión pública de este Tribunal Pleno correspondiente al día de hoy.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

AMPARO EN REVISIÓN NUMERO 1565/94, PROMOVIDO POR INMUEBLES PRIDI, S.A., CONTRA ACTOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE OTRAS AUTORIDADES, CONSISTENTES EN LA EXPEDICIÓN Y APLICACIÓN DE ARTÍCULOS DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN, DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES Y DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.

La ponencia es del señor Ministro Azuela Güitrón y en ella se propone: en la materia competencia de este Tribunal Pleno, confirmar la sentencia recurrida, sobreseer en el juicio en los términos del primer resolutivo de la sentencia recurrida, negar el amparo a la quejosa y reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, en turno, del Primer Circuito con residencia en esta capital.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señores Ministros, como ya hemos discutido en sesión privada la cuestión general que se trata en este problema, propongo que cada uno de ustedes fundamente su voto en la forma que le parezca la adecuada para que quede constancia de sus opiniones. Si no hay ningún inconveniente, señor Ministro Aguirre Anguiano ¿quisiera usted tomar la palabra?

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Sí señor presidente, muchas gracias. En el proyecto que pone a nuestra consideración el señor Ministro Azuela Güitrón, vemos reiterada la antigua jurisprudencia de esta Suprema Corte relativa a que es innecesaria la existencia de previa audiencia para proceder al decreto expropiatorio y a la ocupación de la propiedad privada. Asimismo, reitera la antigua jurisprudencia de esta Suprema Corte en el sentido de que el pago de la indemnización está concebido para hacerse antes, simultáneamente o con posterioridad al acto expropiatorio y a la toma de posesión de la propiedad privada.

A mí no me parece adecuado que de cara al siglo XXI, hoy se dé la misma lectura al artículo 27 constitucional que la que se le dio antiguamente. Creo que estamos obligados a tomar en cuenta la realidad social que priva en estas épocas y con base en ella y mirando hacia el futuro volver a interpretar el texto de tal artículo, en relación con la garantía de audiencia que prevé el artículo 14 constitucional.

Desde luego, ustedes señores Ministros están perfectamente conscientes de que lo que se impugna en este asunto y en los subsiguientes,

no es la potestad soberana del Estado Federal para que en ejercicio de su función pública decreta expropiaciones. Esto es claro; pienso que todos los Ministros estamos de acuerdo en que el Estado está facultado en nuestro texto constitucional para expropiar por causa de utilidad pública, así como en que prácticamente todo el mundo occidental coincide en este punto: la potestad soberana del Estado autoriza la expropiación, es decir, la anulación de la propiedad privada en aras de la satisfacción del interés de la colectividad.

No puede pasar inadvertido que el texto del artículo 27 constitucional contiene algunas inexactitudes muy propias de la época en que el Poder Constituyente introdujo a la vida jurídica del país la Constitución que nos rige. Ahí se dice que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Debemos estar perfectamente conscientes de que el Constituyente del 17 tomó fundamentalmente en cuenta al definir la propiedad privada el problema agrario. Se coincidió en los debates en que debía reconocerse el derecho a la propiedad privada, pero que también debía tomarse en cuenta que la mayoría del pueblo mexicano vivía en la miseria y que los grandes acaparamientos territoriales eran la causa fundamental de ella.

Por ello, también se coincidió en que los remanentes de lo definido en aquel entonces como pequeña propiedad, debían con toda premura pasar de propiedad privada a propiedad colectiva y hacerse el reparto agrario.

Las leyes agrarias en el transcurso de los tiempos y hasta época muy reciente se han preocupado, como todos sabemos, por el problema del reparto agrario; sin embargo, en la actualidad la potestad reformadora reconoció que el reparto agrario de tierras se había agotado, acabado ante la ausencia de tierras por repartir. Así se modificó el artículo 27 constitucional y se derogó la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Los tiempos pues, son otros, ¿cuáles son los tiempos en que estamos inmersos?, los de la globalización. Esta situación desde luego no podía haberla previsto el Constituyente, por más don de anticipación que hubiera tenido. ¿En qué consiste esta globalización? Muy sucintamente estimo que consiste en que organizaciones nacionales, regionales, transnacionales, estatales públicas, estatales privadas, de los Estados Fede-

rados y de los Municipios, compiten entre sí activamente por los mercados.

El bien expropiable en la actualidad ya no es la propiedad territorial exclusivamente considerada, sino cualquier otra cosa que signifique propiedad privada como el bien más valioso en esta época y en las que vendrán: el conocimiento, el saber, la información que se transmiten y se reciben a nivel mundial con una velocidad impresionante.

¿Esto a qué nos debe llevar?, a reconocer que este país no está segregado ni ensimismado en sus propias murallas; tiene que reconocer este fenómeno de la globalización y el Tribunal Supremo de este país, la Suprema Corte, tiene que facilitar el acceso a los capitales, eliminando las trabas y riesgos que signifiquen un ataque a la propiedad privada.

Ante todo quiero dejar claro que considero que es perfectamente legítimo y conveniente que el Estado en algunas ocasiones ejerza esa facultad de expropiar, pero no debe verse una explicación como la lucha del egoísta interés privado contra el altruista interés colectivo que deba satisfacerse a toda costa venciendo al primero. No, creo que esta lucha constitucional realmente no existe, está perfectamente definido y aceptado que debe prevalecer el interés de la colectividad ante el interés privado.

¿Qué es lo que se da entonces mediante las leyes de expropiación?, bueno, se da una colaboración para que mutilando la propiedad privada del individuo se transforme aquello ya no existente dentro de su ámbito patrimonial, en un valor en dinero y actual. Ahora bien, para que ese ataque se dé en una forma equitativa y conveniente de colaboración, se requiere la previa audiencia, según mi forma de ver las cosas.

El artículo 27 constitucional no señala que la audiencia deba ser previa, concomitante o posterior. Esto se ha tratado de resolver diciendo que a falta de previsión del Constituyente, la interpretación debe inclinarse por el sentido negativo y negar la previa audiencia para proceder al acto autoritario expropiatorio.

Creo que esto no puede ser así, ya que cuando el Constituyente pretende mutilar la garantía de previa audiencia lo dice expresamente. Basta con que leamos el artículo 33 constitucional para entender lo que acabo de afirmar.

Entonces, la regla general es la previa audiencia, desde luego, para los actos judiciales y los actos administrativos, no para los actos del Poder Legislativo.

Esta Suprema Corte ha emitido una interesante jurisprudencia en donde se distingue, el acto de privación del acto de molestia. En ella, este último es aquel cuyo fin, cuya misión teleológica no es privar, y el primero es el que inminentemente conlleva una definitividad en la actuación del órgano del Estado. Creo que no hay mayor definitividad en ella que la expropiación y, por lo tanto, que es aplicable esa jurisprudencia que se ha dado en llamar, creo que justamente, "la Tesis Gudiño", dado que ese señor Ministro fue el que la inspiró. En este caso, pienso que se debe aplicar.

Como argumento de refuerzo, en nuestra discusión previa salió a colación por expresiones de los señores Ministros Ortiz Mayagoitia y Góngora Pimentel, el ejemplo del Tratado de Libre Comercio. Al respecto se afirma: En este tratado se prevé para el inversionista, ya sea persona física o moral de nacionalidad norteamericana y de nacionalidad canadiense, la previa audiencia y la necesidad de recurrir a los paneles o tribunales arbitrales que ahí se señalan; pero siempre bajo la tesitura de que el acto de afectación, de que el acto que concluye con la expropiación de la propiedad privada debe ser notificado antes, y lo que es más, establecido antes el monto de la indemnización a valor de mercado, a valor real. De esto aparentemente resulta un acto discriminatorio, la creación de un fuero a favor de los extranjeros y en contra de los mexicanos; digo aparentemente si se toma como punto de partida y base la antigua jurisprudencia de este Alto Tribunal. Habrá que mutar esa antigua jurisprudencia a la que hice referencia hace unos momentos.

Este es, como inicialmente lo señalé, un argumento de refuerzo, ¿qué es lo que refuerza?, bueno, que el Ejecutivo Federal y el Senado de la República tan coincidieron en que la audiencia debía ser previa, que en los tratados internacionales que celebran en la actualidad y referidos a la materia expropiatoria, conceden a los extranjeros la audiencia previa. No existe pues el conflicto de que el tratado internacional pueda ser inconstitucional; pero si así se considerara, estaríamos en presencia de un fuero para los extranjeros, porque ellos tendrían un estatuto de privilegio del que carecerían los mexicanos, ya que a éstos sí se les podría expropiar sin previa audiencia y a aquéllos no se les podría expropiar sin previa audiencia.

También se han dado algunos argumentos nacionalistas a los que me referiré muy brevemente, como aquel de la hegemonía que actualmente priva en el mundo. Se ha dicho que actualmente los países poderosos están tratando de adquirir recursos primordiales para los mexicanos co-

mo puede ser el petróleo, y que debemos tener una reserva, porque quién nos puede asegurar que el día de mañana no se necesite de nueva cuenta proceder a expropiaciones del tipo de la petrolera, que en este mismo siglo se dio. Al respecto, considero que sería una forma de actuar peligrosísima para el Estado Mexicano desestimar que los pactos son para cumplirse, desestimar el antiguo principio de derecho internacional de *pacta sunt servanda*.

¿Vamos a modificar la jurisprudencia porque hay que cuidarnos de que el Estado Mexicano quiera reivindicar lo que hoy libremente está vendiendo? En primer lugar, lo que esté vendiendo éste, en la actualidad será todo, menos la llave del grifo. El recurso natural llamado petróleo sigue en poder de los mexicanos y la mano de su Estado sobre él.

Lo que debemos ver es que aun reconociendo un valor temporal importante en el petróleo y en otras fuentes energéticas que podamos tener, en el futuro el bien máspreciado no será, desde luego, el petróleo. No digo que vaya a ser despreciado, pero habrá otras fuentes de energía, y el valor más tangible en la actualidad, como dije al principio, es la información y el saber.

Poner en duda la posibilidad de defensa mediante audiencia previa, me parece que es retrasar el desarrollo de México, condenar al país a que sea un país de espaldas mojadas para el año 2020 o 2030. Me resisto a validar estos antiguos criterios interpretativos, con apoyo en lecturas que quizás hayan tenido una justificación histórica en su momento, pero que hoy no la tienen.

Pienso que la audiencia previa que establece el artículo 14 constitucional debe regir en materia expropiatoria, por las razones no exentas de juridicidad que les acabo de dar.

El adverbio "mediante" que utilizan tanto el artículo 27 como el artículo 14 constitucionales no da, desde luego, y esto sí inequívocamente, ningún sentido de posterioridad. El mediante se refiere a "de por medio" y esto no es otra cosa que antes o a más tardar concomitantemente a la acción, pero nunca posteriormente a ésta. Esto me dirige a tocar el tema de la oportunidad de la indemnización. La jurisprudencia de la Corte al respecto, ha establecido que el pago puede ser anterior, concomitante o posterior.

Hay leyes como la que se impugna en este caso, que afirma que la indemnización se hará en los términos y condiciones que señale la au-

toridad expropiante siempre y cuando no se rebase el término de 10 años. ¿Este término de 10 años qué significa? Si tomamos en cuenta la historia económica del país, me atrevo a decir que nuestra moneda en términos de valor adquisitivo en comparación con la de 10 años atrás se ha devaluado, no sé, probablemente en un 20,000 o 30,000 por ciento.

No exagero. Imaginémosnos que un propietario fue expropiado y no fue escuchado previamente; dirían en este caso los Ministros que sostienen un criterio opuesto al mío: "Bueno, es que tiene el amparo, el sacrosanto amparo para defenderse.". No se nos olvide que también los hechos convalidan las violaciones al derecho. Después de tomada la propiedad privada, el propietario expropiado recurre al juicio de amparo y 5, 6, 7 o 10 años después es amparado por la justicia federal; pero no obstante ello, aquellos predios que se segregaron de su patrimonio no se le pueden restituir por el grave problema social que significaría el despoamiento de los ocupantes actuales que pueden ser cientos o miles y, por lo tanto, ¡magra fue su victoria! Los que se oponen a mi criterio dirían que hay remedios, que puede llevarse a cabo un cumplimiento sustituto de la sentencia que otorgó el amparo; pues sí, pero el hecho es que sin derecho, perdió su propiedad privada, porque no se le escuchó.

La tragedia no se acaba ahí; resulta que después de 10 años de intentar el pago de la indemnización, la obtiene, pero lo que le dan está muy por debajo del valor real que su propiedad tenía cuando se le privó de ella. Esto a mí me parece francamente una burla, esto no puede ser así.

Se me podría replicar, bueno, es que la actual Ley de Bienes Nacionales dice que los avalúos deben ser reales y que cada año se deben reactualizar, pues sí, pero nosotros estamos juzgando en este asunto y en otros que se someten a nuestra consideración, situaciones que se dieron conforme a leyes pasadas.

A mí me parece que la palabra "mediante" no puede significar posterioridad y que, por tanto, los agravios de que se duelen, éste y los otros quejosos y que son del mismo jaez, deben ser declarados procedentes y, por tanto, también debemos abandonar el criterio de que es constitucional una ley que considere el "mediante el pago de la indemnización" como algo que se puede cumplir 10 años después en la forma y términos que determine la autoridad expropiante. Esto no puede ser constitucional.

La realidad es que para que el "mediante indemnización" sea la transformación del patrimonio individual segregado, por otro valor económico,

debe contemplar, desde luego, los alcances reales de lo que estamos diciendo, el valor adquisitivo real de las cosas y ése solamente se da si el pago de la indemnización es un pago concomitante o cuando menos presente. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: En primer lugar quiero señalar a los señores Ministros que creció el expediente en algunas hojas, dado el tiempo transcurrido entre el día de hoy y la fecha en que yo presenté el proyecto de resolución de este asunto, que fue el 6 de junio de 1995, más o menos hace un año, ocho meses. Obvio es, que el proyecto que yo presenté no podía haber previsto proféticamente todo lo que iba a acontecer. En la página 45 de manera escueta dice que por auto de 25 de octubre de 1994 el presidente de este Alto Tribunal turnó los autos al Ministro Carlos de Silva Nava, que por proveído del 26 siguiente se admitió la adhesión al recurso de revisión, y que mediante acuerdo de 16 de febrero de 1995 se me retornó el asunto.

Para el 6 de junio en que se presentó el proyecto no podía haber ninguna preocupación de que se hubiera producido la caducidad, pero es normal que en este momento pueda existir esa duda. Tenemos el dato de que el día primero de diciembre de 1995 el asunto fue listado. Del día 16 de febrero al día primero de diciembre podría existir ese exceso, pero al respecto les digo a los señores Ministros que tengan tranquilidad porque hay gran cantidad de actuaciones, incluso existe un escrito de impedimento formulado por el señor presidente de la Corte, señor Ministro Vicente Aguinaco Alemán; éste fue turnado al Ministro Humberto Román Palacios quien elaboró el proyecto correspondiente que se presentó al Pleno. Además, existen no solamente promociones por quienes hicieron valer el recurso principal o la adhesión al recurso, sino también de terceros que han venido a promover y a pedir que este asunto se resuelva. De modo tal que si no hay ningún Ministro que se oponga, yo procuraré que en la página 45, después de lo que aparece en el proyecto, se haga una relación pormenorizada de todo lo que ha ocurrido hasta este momento, incluyendo la fecha en que se listó el asunto para que quede claramente demostrado que no ha operado la caducidad de la instancia.

Quisiera referirme a la intervención del señor Ministro Aguirre Anguiano. De antemano expreso mi admiración y mi reconocimiento a ese panorama tan interesante que nos lleva, hablándonos de un mundo glo-

balizado, de la materia socio política y económica a una problemática estrictamente jurídica. Para no ser descortés me haré cargo de estas primeras argumentaciones aunque tenía de algún modo la idea de no hacerlo diciendo simplemente que si éstas las hubiera presentado un miembro de la Cámara de Senadores, de la Cámara de Diputados, de alguna de las Legislaturas Locales en una discusión relacionada con la reforma al artículo 27 constitucional, me habría parecido un punto importante a tratar.

Recordando aquello de que la Constitución finalmente es lo que dice la Suprema Corte y ésta ha dicho que tal precepto está previendo que la audiencia puede no ser previa, desde la perspectiva del señor Ministro Aguirre Anguiano, esto habría que reformarlo y señalar con toda claridad en el artículo 27 de la Constitución, que aun tratándose de expropiación la audiencia debe ser previa. Aquí aparecerían todas estas motivaciones que ha expuesto el Ministro Aguirre Anguiano, pero todo eso considero que no es función de la Suprema Corte, sino función de los órganos que de acuerdo con la Constitución y cumpliendo determinados requisitos pueden llegar a introducir cambios a ésta.

Repito, no quiero parecer descortés, y por ello voy a imaginarme que soy miembro de ese Congreso Constituyente para expresar lo que desde mi punto de vista serían razones por las que también en ese cargo me opondría a su punto de vista.

Cuando se abordan los temas del bien personal y del bien común, pienso que se debe profundizar en ellos porque a primera vista parecería que pueden entrar en contradicción, pero si uno analiza con detalle qué es lo que está detrás del bien comunitario, del bien común, del bien de la colectividad, del bien social, del bien general (expresiones que se usan indistintamente), advertiría que detrás de ello está necesariamente el bien personal y que paradójicamente detrás de éste puede haber a primera vista algo que incluso esté en contra de éste último. Aquí es donde probablemente se pueda entender esto que, anuncio, está detrás de la Jurisprudencia de la Suprema Corte que según el Ministro Aguirre Anguiano debe abandonarse.

El ser humano es un ser insuficiente por naturaleza, requiere necesariamente de satisfactores. Esto aún es una de las argumentaciones que se dan para justificar la existencia de los derechos humanos. Si analizamos la naturaleza del hombre, vamos a advertir que éste necesita de muchas cosas, de recursos para satisfacer el hambre, necesita ali-

mentos. Pienso, y esto está reconocido por los documentos internacionales, que el hombre si no cuenta con lo necesario para alimentarse, sucumbe. Lo mismo se podría decir de la vivienda, de la habitación, del vestido, de la salud. Entonces vendría toda esa gama de derechos humanos relacionados con la conservación de ésta y que entran en el terreno de la seguridad social.

También se podría hablar del ahorro y de aquí se podrían ir derivando, el derecho al trabajo, el derecho a la justa remuneración, etcétera. Esto se deriva fácilmente de la naturaleza misma del hombre. No hay nadie con sentido común que se atreva a sostener: "Dejen a un hombre abandonado, aislado de cualquier auxilio social, pues ese hombre se va a desarrollar en su plenitud humana."

Sociológicamente, está probado que hombres que han sido abandonados por alguna circunstancia casual, cuando han sido descubiertos, revelan no solamente un desarrollo raquítico, sino incluso daños cerebrales, que demuestran con claridad que se requiere del auxilio de los demás para poder salir adelante; esto tiene que ver con el problema del bien general.

Un hombre, puede satisfacer sus necesidades de diferente manera. Allí es donde los que estudian estos temas, señalan que puede haber bienes necesarios, útiles y superfluos.

Aquí es donde empieza a darse ese posible conflicto, entre una superficial satisfacción del bien común y del bien personal. Aquél, nunca puede entrar en conflicto con las necesidades fundamentales del ser humano, porque precisamente la construcción del bien general está en razón de la satisfacción de las necesidades fundamentales de todos los miembros de una comunidad.

El conflicto surge, desgraciadamente esto sigue sucediendo, cuando hay una colectividad que no cuenta con los bienes necesarios para satisfacer sus necesidades más apremiantes, de alimento, vestido, vivienda, trabajo, etcétera, etcétera. Por otra parte, hay una minoría, que no solamente satisface lo elemental, sino que tiene en abundancia, cuenta con lo que en esta terminología son los bienes útiles y los bienes superfluos.

Qué maravilloso sería que en esa sociedad que se deriva un poco de la exposición del señor Ministro Aguirre Anguiano, todos los miembros de la comunidad satisfagan con plenitud todo lo necesario y se dé un am-

biente económico maravilloso en el que la libertad pudiera desarrollarse ampliamente y pudieran obtener además bienes útiles, bienes superfluos; todo ello como consecuencia de un ambiente igualitario creado por las leyes. Si así fueran las cosas a lo mejor yo aceptaría algunos de estos argumentos, pero la realidad no es así.

Hasta hoy, y ojalá me llegaran a demostrar lo contrario, la justicia social ha sido fruto de grandes luchas, ha sido fruto de sacrificios, de hombres que dan su vida por estas causas. No conozco un solo caso en la historia en que los hombres que tienen poder y riqueza, que en abundancia tienen bienes superfluos, den pasos decisivos para lograr una transformación social que permita que todos los miembros de una comunidad al menos satisfagan sus necesidades básicas.

Ahí es donde surge esa justificación filosófica que está en el fondo de la tesis de jurisprudencia que este proyecto está aplicando: el bien general está por encima del bien particular; no en el sentido de que esto justifique que se pisoteen derechos fundamentales de los seres humanos, sino en el sentido de que cuando entren en conflicto privilegios de pocos frente a requerimientos apremiantes de las mayorías, esto último debe ocupar un primer lugar y debe establecerse un mecanismo, incluso sin audiencia previa relacionado con aquellos que en última instancia van a sufrir una afectación, pero no una afectación en lo fundamental, sino en lo que resulta superfluo o meramente útil.

Se habla de privación en la expropiación, pero está contemplada la indemnización de modo tal, que es una privación relativa, porque generalmente se está garantizando a aquél a quien expropián, la indemnización que tendrá que ser adecuada; ¿que se pueden cometer arbitrariedades y abusos? sí, pero hay medios de defensa que evitan éstos.

Lo que quise dejar claro son dos cosas una, que aunque tales argumentos se asomaron a este debate jurídico, para mí siguen siendo materia de discusión de órganos con capacidad para reformar la Constitución y, dos, que hay una justificación muy clara, incluso desde el punto de vista de la filosofía social y desde el punto de vista de la sociología y de la economía para sustentar el criterio que se refleja en la ponencia.

De ahí, que a mí no me impresione lo de la economía globalizada; y no lo hará mientras no vea signos claros de que ésta, está para buscar el bien de todos los miembros de una comunidad; hasta ahora, con sus

tratados y todo lo que se ha mencionado sirve para la explotación del necesitado y para el enriquecimiento de las minorías. La experiencia histórica es que las naciones ricas y poderosas abusen y exploten a las naciones pobres y deprimidas y que los hombres ricos y poderosos hagan otro tanto con los hombres que están en la miseria; por ello, en ese sentido yo seguiré defendiendo este punto de vista.

Ahora entremos a la problemática jurídica. Tenemos que reconocer que si se relaciona el artículo 27 de la Constitución, con el artículo 14, parece incluso entrar en conflicto con este último. Ni el artículo 14 constitucional tiene un párrafo que diga que aún tratándose de expropiación deberá respetarse la garantía de audiencia previa al expropiado, ni el artículo 27 de la Constitución dice expresamente que tratándose de expropiación no tendrá que respetarse la garantía de audiencia previa. Como en alguna ocasión lo dijo el señor Ministro Castro y Castro, seguramente lo repetirá, si se lee ese artículo 14 ni siquiera aparecen los vocablos "audiencia previa", o "audiencia"; estamos en un terreno de interpretación y si estamos en éste y no en un terreno de aplicación literal de la ley, esto significa que nos encontramos en terrenos debatibles y como debatibles, mayor elemento a favor será el que esté más cercano de la ley y menor elemento el que esté más lejano. Esto es lo que seguramente irá llevando a cada uno de los Ministros a sus conclusiones sobre el tema.

Se va a hacer la presentación de un libro de Carlos Sempé Minvielle que se titula "Técnica Legislativa y Desregulación". En una de sus partes trata el tema de la audiencia en la expropiación. Me pareció interesante que él apunta la incongruencia que hay entre el rubro de la jurisprudencia de la Corte que habla de que en estos casos de expropiación no opera la garantía de audiencia y el contenido de la tesis que habla ya de que no opera la audiencia previa.

Me parece también interesante una crítica que él hace en el sentido de que ve débil la tesis de la Corte cuando de un modo un tanto dogmático dice que el interés general está por encima de los derechos individuales porque considera que esto puede causar inseguridad jurídica. Después entra al análisis del problema y curiosamente en lo que pone énfasis no es en el primer párrafo del artículo 27 constitucional sino, y esto a mí me ha sorprendido porque no había pensado al respecto, en el párrafo sexto y en el estudio coherente de este artículo. Coincido con esto porque, en efecto, lo fundamental está en este párrafo porque ahí es donde se aborda el tema de la expropiación con disposiciones excepcionales que evidentemente se salen del artículo 14.

Se ha atacado mucho una de las tesis en que se funda mi proyecto, pero no he escuchado ningún argumento en contra de otra de las tesis de jurisprudencia en que se sustenta, y que se está refiriendo precisamente al párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución, que para mí es un argumento de un peso extraordinario; como voy a tratar de demostrarlo.

La fracción VI, del artículo 27 constitucional, establece en sus párrafos segundo y tercero lo siguiente: "...Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones,..."; vean no estoy sosteniendo aquí una postura filosófica, estoy leyendo el texto de la Constitución, y éste remite a la ley ordinaria la regulación de la expropiación, pues enseguida dice: "...determinarán los caos 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.", nueva remisión a la autoridad legislativa. No dice la Carta Magna: "...y de acuerdo con lo que dice esta Constitución.", no, constitucionalmente está remitiendo a la ley secundaria.

Fíjense ustedes como sin decirlo expresamente va a establecer una regla implícita de que no es necesaria la audiencia previa. Algunos piensan, el mismo Sempé lo hace, que éste es un caso en que ni siquiera se exige la audiencia, ¿por qué lo quiso así el Constituyente?, porque no quiso problemas, él simplemente lo asienta. Aquí en regla específica está estableciendo una clara disposición: lo relacionado con la indemnización sí tiene que ser materia de audiencia posterior, cuando señala que: "El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o de demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.". Recalco esto último.

El artículo constitucional es claro, aquello será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Entonces, ¿cómo podemos sustentar válidamente que la Constitución cuando regula la expropiación, toma en cuenta su artículo 14?, ¿acaso diciendo como algunos que no importa que no lo diga el artículo porque es previo a él, y que, por tanto, debe tomársele en cuenta? A mí me parece que este argumento no tiene fuerza.

El párrafo que estamos analizando concluye así: "Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas."

Luego viene el tercer párrafo: "El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud 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 (nueva expresión) en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada."

El problema de interpretación que puede suscitar este párrafo, por pensarse que la expropiación es una de las acciones a que se refiere el tercer párrafo del artículo 27 constitucional y, que por lo tanto, la ocupación de la propiedad requiere de intervención judicial afortunadamente ya lo resolvió la Corte en otra época, y estableció la tesis de jurisprudencia publicada con el número tres, en las páginas 551 a 554 del Informe de Labores del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1989. Leeré la tesis porque a mí me ha resultado plenamente convincente.

La tesis señalada establece lo siguiente: "EXPROPIACIÓN. LA OCUPACIÓN DE LA PROPIEDAD NO REQUIERE DE INTERVENCIÓN JUDICIAL.— Los artículos 2o., 3o., 7o. y 8o. de la Ley de Expropiación no establecen que la autoridad judicial debe intervenir para la ocupación de la propiedad privada en caso de expropiación. El artículo 27, fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, limita la intervención de dicha autoridad a determinados supuestos en los siguientes términos: cuando exista '...exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación fiscal. Esto mismo se observará cuando se trate de un objeto cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas'. En ningún otro caso se autoriza la intervención de autoridad judicial. Es inexacto que el tercer párrafo de la fracción VI, del artículo 27 constitucional sea complementario del segundo párrafo de la misma fracción y que, por tal razón, pueda la autoridad judicial ordenar la posesión de los bienes expropiados. La disposición del segundo párrafo es autónoma y regula, exclusivamente, lo relativo a la expropiación, limitando la intervención de la autoridad judicial

sólo a los casos específicamente determinados. El tercer párrafo, al referirse a 'las acciones que corresponden a la Nación', no incluye a la expropiación, toda vez que ésta no es una acción que corresponda al Estado como persona de derecho privado. La expropiación es un acto administrativo por el cual el Estado, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, afecta determinados bienes, por causas de utilidad pública, para satisfacer necesidades que están por encima del interés privado. La expropiación es un acto de autoridad del Estado previsto por la propia Constitución General de la República. Por consiguiente, la intervención de la autoridad judicial prevista en el citado tercer párrafo solamente es aplicable a las acciones que el propio artículo 27 constitucional confiere a la Federación para lograr que las tierras y aguas ingresen al patrimonio nacional, no así en lo que hace a la posesión de los bienes materia de la expropiación, toda vez que en lo que a este acto de soberanía del Estado se refiere, la intervención de la autoridad judicial está restringida en los términos señalados por el segundo párrafo de la fracción VI, del citado precepto constitucional, el cual en su parte final textualmente dice: 'Será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial'.

De la lectura de esta tesis podemos advertir claramente que tratándose de expropiación, la ocupación de la propiedad no requiere de intervención, pues las acciones a que se refiere ese tercer párrafo son aquellas que se ejercen para incorporar tierras o aguas al patrimonio nacional y que nada tiene que ver con la expropiación.

Aun cuando se pudiera pensar que es discutible la otra tesis de jurisprudencia, ésta viene a reforzar ampliamente los argumentos expuestos y no obstante ello no ha sido objeto de análisis y atención.

Concluyendo, para mí la jurisprudencia de la Suprema Corte que habla de que no está sujeta la expropiación a audiencia previa, sigue siendo plenamente válida, y me atrevería a decir que quizá precisamente por las razones que apunta el señor Ministro Aguirre Anguiano es que tiene mayor importancia. Aquí me remito a lo que dije al principio de mi intervención. Para mí, en la medida en que sigamos avanzando en una línea de protección desmesurada al interés privado que en una gran proporción se traduce en caprichos de objetivos utilitaristas y superfluos en detrimento de las necesidades básicas de la mayoría de la población, estaremos caminando a la construcción de un polvorín que finalmente también ponga en juego los intereses de aquellos a los que curiosamente se trata de proteger; y todo ello, esto es lo triste, al margen del derecho.

Por estas razones, sigo convencido de la bondad de esa jurisprudencia de la Corte. Estimo que tiene claro sustento en la Constitución que es, no lo olvidemos, expresión de un México revolucionario que surgió en defensa de los derechos fundamentales de los humildes, no en defensa de los poderosos, y que quedó reflejada en el artículo 27 constitucional en donde se reguló la expropiación como una situación de excepción.

De acuerdo con mis convicciones filosóficas, políticas, económicas y sobre todo de acuerdo con mis convicciones jurídicas, para mí sería una grave responsabilidad guardar silencio y no defender mi proyecto. Lo defiendo no porque sea mi proyecto, sino porque pienso que sustentado en estas jurisprudencias constituye una defensa importante a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que emerge de un movimiento revolucionario que tiene como objetivo en este aspecto, y en esto sí coincido con el Ministro Aguirre Anguiano, que seamos cada vez más los mexicanos que tengamos propiedad y que encontremos en ella la oportunidad de poder satisfacer nuestras necesidades vitales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Muchas gracias. Seré breve. Simplemente para decir que no coincido con que sujeto expropiado sea sinónimo de poderoso, esto es algo novedoso en la discusión de este tema. Todos sabemos que se le expropia al poderoso y al débil, y reitero, nadie discute en este caso el derecho que tiene el Estado de expropiar. No veo a la expropiación necesariamente como una lucha de clases en donde hay que vencer al sujeto particular en contra del interés de la colectividad o al derecho individual en contra de la colectividad.

Creo que la Constitución en su artículo 27 es muy clara; zanja toda discusión al respecto, pues en éste el interés de la colectividad prevalece sobre el interés del individuo. Esta idea no liga con la tesis de Sempé. No conozco su obra desgraciadamente, entiendo que no ha salido a la circulación, tendré mucho cuidado en adquirirla porque, según lo aquí expresado, al hacer referencia la Constitución a las leyes de los Estados o a las leyes de expropiación de la Federación, esto quiere decir que pueden no observar las garantías individuales, los derechos humanos; que por la referencia que hace la Constitución a estas leyes pueden desentenderse de las garantías individuales porque al remitir la Carta Magna a ellas significa que no deben ser los actos autoritarios conforme a las prevenciones de ella, sino que tales actos deben ser desplegados

conforme a lo que las leyes ordinarias señalen, lo cual a mí, me parece francamente inconcebible.

Desde luego, esto no puede ser así, todos nosotros estamos conscientes, y esto lo decía yo al principio, que la Constitución es conciliatoria, vehículo de paz, que ella nos lleva a que ante la afectación del derecho privado se reconozca concomitantemente un derecho de valor, porque de no ser así, estaríamos hablando de expoliaciones, confiscaciones y no de expropiaciones. La Constitución no habla de esto, la confiscación es una pena en la que no media contraprestación. En ella se concilia el derecho del Estado de expropiar con el del afectado de recibir a cambio un valor concomitante y equivalente; esto no se logra con plazos de diez años, ni privándolo de la garantía de audiencia.

Por otra parte, cuántos de nuestros Estados tienen prevista en sus legislaciones ordinarias la audiencia previa y no ha pasado nada; ellos se han desarrollado en forma conveniente y homogénea con respeto a la propiedad privada. Este respeto finalmente nos puede llevar a un principio de solidaridad social apreciable.

En un México que tiende por necesidad imperiosa a la modernidad no nos podemos quedar, decía yo, ensimismados en nuestras fronteras, viendo que el mundo se desarrolla, para bien o para mal, conforme a ciertas tendencias económicas, dentro de las cuales hay que saber sobrevivir y salir adelante viendo por el bien de la colectividad. Por todo esto, afirmo que no estoy sosteniendo una tesis individualista a ultranza, sino a través del respeto a la garantía de audiencia previa. Pugno por una interpretación de este tribunal que tenga en cuenta que queremos la solidaridad social.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Hago uso de la palabra para salvaguardar el honor de don Carlos Sempé Minvielle y el mío, porque no creo haber sostenido que porque la Constitución remite a leyes secundarias, autorice a que en esa materia se puedan pisotear todas las garantías.

Probablemente, si el Ministro Aguirre Anguiano analiza su intervención advertirá que esto es lo que le atribuye a Sempé Mimvielle. Si al calor de la exposición llegué a sostener eso, rectifico; no, los derechos funda-

mentales del hombre están por encima de cualquier legislación y hay que respetarlos.

Lo que ocurre, y no había tocado este tema porque pensé que alguno de los Ministros lo iba a debatir, es que nuestra Constitución inicia el artículo 27 con lo que es la filosofía del Constituyente: 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.

Para mí este preámbulo de la Constitución en su artículo 27, está señalando que tratándose de los temas que en él se contienen se señalan reglas idóneas.

Por otra parte, me parece obvio que si a alguien se expropia, se le expropia algo que es su propiedad y también que el interés general, la utilidad pública que debe prevalecer es para beneficios colectivos, para beneficio de aquéllos que en algunos casos no tienen nada, para obras de beneficio colectivo que están dirigidas a una gran cantidad de personas que gracias a ello pueden mejorar su situación. Lo único que aquí se está sacrificando es un bien: la propiedad.

No creo que se esté presentando por el Ministro Aguirre Anguiano una postura individualista a ultranza, no, lo que él presenta es una postura individualista novedosa en esta época moderna, pero individualista al fin, porque al derecho de propiedad lo concibe como un derecho que está exactamente en la misma línea que el derecho a la vida, a la libertad, etcétera; para mí, el derecho de propiedad, es un derecho secundario, un derecho que hay que respetar en la medida en que sirva, no para que unos exploten a los otros, sino para que precisamente se dé lo necesario para que todos puedan llegar a compartir ese derecho.

Es curioso, quizá en mi intervención a algunos les haya sonado socialista, no, no lo soy, me considero un gran defensor de la propiedad privada, porque gracias a ella se establece un régimen ordenado que hace posible que todos lleguen finalmente a gozar de lo suyo, pero cuando el régimen de propiedad privada se convierte en concentración de bienes por unos cuantos propietarios, y en ausencia de propiedad en las mayorías, hay que tratar de corregirlo, y la forma de hacerlo es a través de la expropiación. ¿Por qué no otorgar audiencia previa? porque si la expropiación se funda en razones de utilidad pública, no podemos anteponer razones

de interés particular, porque es necesaria la inmediata ocupación del bien; por eso es coherente el artículo 27 cuando habla de expropiación e inmediatamente señala que el Estado hace la declaratoria y ocupa el bien.

En búsqueda del equilibrio que señala el señor Ministro Aguirre Anguiano, la Corte ha interpretado que en materia de expropiación debe tener alguna vigencia el artículo 14 constitucional; yo estoy de acuerdo también, sí hay que oír, pero no en audiencia previa. Después dije que si se cometieron injusticias, se tendrán que reparar y así se hace. Hay incidentes de inejecución cuyo cumplimiento tratamos de lograr en las distintas Salas que tienen como origen un amparo concedido en contra de decretos expropiatorios. Hay amparos que se conceden en salvaguarda del interés de los propietarios que llegan a demostrar que se cometió una arbitrariedad.

Pienso, y en eso estoy de acuerdo con el Ministro Aguirre Anguiano, que debemos buscar el acercamiento y la conciliación, buscar que nunca se emitan decretos expropiatorios que prescindan de los principios fundamentales como es el de que haya utilidad pública, respecto al interés general; y de llegar a emitirse, sean los medios ordinarios de defensa o finalmente el juicio de amparo el que salvaguarde esta supremacía constitucional, supremacía que en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para mí, tiene las expresiones que he tratado de sostener.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor presidente. Yo había pedido con anticipación la palabra, pero observo que después de las brillantes intervenciones tanto del Señor Ministro Aguirre Anguiano como del Señor Ministro Azuela Güitrón, poco hay que agregar al respecto. Las dos posiciones han quedado perfectamente establecidas y tienen su propio desarrollo lógico.

Yo comparto el criterio que se sostiene en el proyecto del Señor Ministro Azuela Güitrón. No quiero repetir lo que ya se dijo en estas brillantes intervenciones, solamente quisiera hacer la petición de que si este proyecto que él presenta llega a alcanzar mayoría de votos, se corrija la tesis jurisprudencial que fundamentalmente sustenta el criterio de éste en el aspecto de la audiencia.

Recordarán ustedes que esta tesis que pueden ver al final de la hoja 52 dice: "EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.". Este título es engañoso, porque da la idea de que en materia expropiatoria sencillamente no se va a oír al expropiado, lo cual estaría dentro de los carriles interpretativos que señala el señor Sempé Mimvielle en su libro, en el sentido de que el artículo 27, fracción VI, no establece la garantía de audiencia sino sólo para el caso de exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal.

Esta idea no es la que sostiene la tesis de jurisprudencia citada, porque a continuación del rubro, el texto lo aclara, al establecer dentro del primer renglón lo siguiente: "En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia."; esto es obvio, porque está tomando como punto de interpretación la Ley de Expropiación de 1936, que es la misma que se interpreta en este proyecto.

Esta ley, como ustedes saben, sí establece la garantía de audiencia, sólo que no previa y a eso se refiere la tesis; de tal modo que a mí me interesaría, llegado el momento, si la votación permite que salga adelante este proyecto, hacer una corrección en esta tesis jurisprudencial para que no lleve a error; en lo demás, me suscribo a lo que dijo el señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente. Quisiera sostener las razones de mi voto en contra del proyecto que ahora se nos presenta, y en contra de todos los demás que siguen después, orientados en la jurisprudencia de la Suprema Corte que tanto se ha mencionado, relativa a que la garantía de audiencia debe ser posterior y no previa tratándose de expropiaciones. Esta jurisprudencia dispone, como ya se ha dicho, que la garantía de audiencia no rige en materia de expropiación y, ya en la redacción del texto, menciona la palabra "previa".

Antes de la formación de esta jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia ya había sostenido que eran tres únicamente las condiciones exigidas por el Constituyente para que las autoridades pudieran expropiar los bienes de los particulares. La primera, que la utilidad pública determinada por el Poder Legislativo así lo requiriera; la segunda, que la

declaración administrativa se dictara de acuerdo con la ley respectiva; y la tercera, que mediara indemnización; es decir, la audiencia previa, según esos criterios, no había sido contemplada por el Constituyente en materia de expropiación.

En resumen, los criterios que ha sustentado la jurisprudencia citada en el proyecto, como los que con anterioridad interpretaron el artículo 27 constitucional, en el sentido de que en materia de expropiación no rige la garantía de audiencia previa, son los siguientes: primero, que dentro de los requisitos que previene el artículo 27 constitucional, no figura dicha garantía; segundo, que no es admisible la contradicción entre dicho precepto y el artículo 14 de la Constitución, porque mientras éste consagra una regla general para derechos subjetivos, el segundo ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza están por encima de los derechos individuales a los que restringen su alcance liberal, en términos del artículo 1o. de la Constitución; y tercero, que la expropiación obedece a circunstancias urgentes que requieren una determinación rápida, la cual no podría lograrse oyendo al afectado ante los tribunales con las formalidades de un juicio.

En mi opinión, este criterio jurisprudencial debe abandonarse, como lo dice el Ministro Aguirre Anguiano, por lo siguiente: El artículo 27, segundo párrafo, y fracción VI, segundo párrafo de la Constitución, consagran la facultad expropiatoria del Estado. Los antecedentes del párrafo segundo, los encontramos tanto en la Constitución de Cádiz como en la Constitución que estuvo vigente en 1824-1827, que en términos similares establecían que la ocupación o expropiación de la propiedad, sólo podría hacerse por causa de utilidad y con indemnización.

El antecedente más remoto de la fracción VI, segundo párrafo, lo encontramos en la parte final del artículo 27, primer párrafo, de la Constitución de 1857, que decía: "La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse."; sin embargo, propiamente resulta del proceso de formación de la Constitución de 1917.

La redacción actual de este precepto no encuentra su origen en la iniciativa de Constitución del presidente Carranza, ni en su exposición de motivos, sino en la iniciativa presentada por la Comisión presidida por Pastor Rue y el dictamen formulado por la Comisión respectiva del Congreso.

De la lectura de estos textos aparece que en ellos no se contiene referencia específica alguna a los requisitos de procedencia de la expropiación, al procedimiento para decretarla y menos aún a la garantía de audiencia en favor del afectado; en cambio, se desprende que la actividad legislativa se orientó a fundar la declaración de la propiedad originaria de la Nación, consagrada en el párrafo primero y a su proyección en las materias relativas a las modalidades de la propiedad privada y colectiva agraria, al dominio directo de la Nación y a la propiedad nacional.

Se sigue de lo dicho, que en tanto que el párrafo segundo del artículo 27, recogió la formulación que desde el siglo pasado se venía haciendo respecto de la institución expropiatoria entendida como garantía de la propiedad privada y no como prerrogativa pública, el párrafo segundo de la fracción VI, del propio numeral, fue resultado de la decisión de los constituyentes de mil novecientos diecisiete, de precisar que las leyes de la Federación y de los Estados, establecerían las causas de utilidad pública, correspondiendo precisamente hacer la declaratoria respectiva en cada caso a la autoridad administrativa, así como las bases para la determinación del valor de la indemnización.

La voluntad del Constituyente no tuvo, pues, por objeto, fijar una regla precisa en relación con la audiencia previa o posterior al afectado para la expropiación, sino crear los supuestos en que aquélla tiene lugar, que son: por una parte, la existencia de una utilidad pública y, por la otra, el pago de una indemnización, elementos que por lo demás se encuentran presentes en la concepción de esta figura desde sus orígenes.

Si a lo dicho se agrega el examen del texto del artículo 27, en la parte relativa, se debe concluir que dicha disposición no establece restricción alguna a la garantía de audiencia, pues desde su formulación, en ese y en los demás textos constitucionales, más bien, se orienta a procurar una defensa de la propiedad privada, contra los ataques del poder público.

Debe precisarse, que aun siendo exacto que la Constitución del 17, acogió los principios informadores de la función social, de la propiedad en la declaración sobre la propiedad originaria de la Nación, que desde luego significó el abandono de la idea liberal de la propiedad privada, también lo es que con todo ello no se operó una transformación en el régimen de garantías aplicable a la figura de la expropiación; pues en este punto, es claro que la función social de la propiedad, derivó par-

ticularmente en los rubros de modalidades a la propiedad, régimen agrario, dominio directo y propiedad nacional.

Por las razones expuestas, en mi opinión, no deben subsistir los tres criterios orientadores de la jurisprudencia en que se sustenta el proyecto.

En efecto, el argumento de que el artículo 27 constitucional no establece la audiencia como criterio de la expropiación, se apoya en una interpretación que se aparta del texto de dicho numeral, pues el mismo, persigue establecer las condiciones de procedencia de la expropiación, mas no excluir en esa materia las demás garantías de seguridad jurídica, previstas por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. En este sentido, la creación del artículo 27 constitucional no pretende disminuir las garantías de los particulares, sino en esta materia ampliarlas; además el artículo 14 constitucional como uno de los primeros derechos que garantiza, sólo antecedido por el derecho a la vida, considera el derecho a la propiedad, incluso concebido como sujeto a las modalidades que dicte el interés público; por lo cual, no cabe hacer una distinción entre la expropiación y los demás supuestos de privación de derechos.

El argumento de que la audiencia previa establecida en el artículo 14 constitucional, no rige en materia de expropiación, porque mientras aquél consagra una regla general para los derechos subjetivos, el artículo 27 ampara garantías sociales que están por encima de aquéllos, se aparta del correcto planteamiento del problema, pues la expropiación no está concebida por el Constituyente, como una de las garantías sociales, ya que el contenido y finalidades de éstas corresponden, en estricto sentido, al régimen de la propiedad agraria y, por extensión, a las modalidades de la propiedad, al dominio directo y a la propiedad nacional. La función social de la propiedad, encuentra su expresión más acabada, en la imposición de reglas que hacen compatible la subsistencia del derecho de propiedad privada con su ejercicio; con arreglo a los límites que impone el interés público.

En otros términos, la función social de la propiedad no se concreta sustancialmente en la extinción de la propiedad privada a través de la expropiación; sino que, presupone la subsistencia de ese derecho, aun atemperado por motivos de interés público, conforme al régimen de las modalidades. En este sentido, cabe distinguir entre la expropiación y las modalidades a la propiedad, como ya lo ha hecho este Tribunal Pleno en otras ocasiones.

El argumento de que la expropiación obedece a circunstancias urgentes que requieren una determinación rápida, lo cual no podría lograrse oyendo al afectado ante los tribunales con las formalidades de un juicio, no basta, en mi opinión, para sostener la excepción a la audiencia previa en esta materia.

Aunque es verdad que la expropiación resulta del ejercicio de una potestad incontestablemente otorgada al Estado para el cumplimiento de sus finalidades, tal naturaleza no impide su conciliación con la audiencia previa del afectado, en el sentido de que ésta, no necesariamente debe sustanciarse ante los tribunales y con las formalidades de un juicio, máxime que el concepto de juicio, para efectos de la audiencia, ha evolucionado desde la época en que se gestó la jurisprudencia de que se trata, hasta comprender en su contenido, los procedimientos administrativos que, sin ceñirse rígidamente a las etapas procesales de un juicio, permiten a los particulares defenderse eficazmente contra los actos de las autoridades.

Por otra parte, tampoco es exacto en mi opinión, que por regla general, la urgencia en el despacho de la expropiación, justifique la excepción a la garantía de audiencia previa, pues si ello puede ser verdad en casos de suma premura (catástrofes o calamidades públicas, como lo contempla expresamente la Ley de Expropiación de que hablamos), no lo es cuando se trata de una utilidad pública, cuya satisfacción no reúne tales caracteres.

En prueba de lo anterior, es suficiente considerar que la declaración de utilidad pública presupone, en cada caso, una actividad técnica y material (estudios de campo, aspectos presupuestales, dictámenes periciales, estudios estadísticos, proyecciones actuariales, medición de impactos ambientales, etcétera), que sólo pueden sustanciarse a través de un procedimiento tendiente a integrar el expediente expropiatorio; que por su parte, es otra de las garantías constitucionales del gobernado al que deberán concurrir diversos órganos; y que por lo mismo, implica el transcurso de un plazo variable entre la solicitud de la expropiación y su declaratoria. Con ello se demuestra que, contra la argumentación de la jurisprudencia, que sin duda tuvo un origen y una explicación históricos que ya no tiene, la medida expropiatoria por su propia naturaleza, no puede dictarse con la inmediatez que aquélla manifiesta; sino que, debiendo transcurrir un lapso determinado para la integración del expediente expropiatorio y su resolución por el expropiante, nada hay que impida conceder al interesado la previa audiencia.

Lo anterior se pone de manifiesto considerando que es natural a la institución expropiatoria, la regla de la reversión de los bienes expropiados en favor del interesado, que establece que si durante un plazo determinado (cinco años, según el artículo 9 de la Ley de Expropiación en materia federal, vigente en aquella época) la autoridad administrativa, o los terceros beneficiarios de la medida, incumplen con la carga de la destinación de los bienes expropiados a la finalidad de orden público que la determinó, el expropiado puede recuperar su propiedad; lo que significa que la satisfacción de la utilidad pública, no se realiza comúnmente en tales condiciones de premura, que hagan inconveniente escuchar previamente al afectado en un procedimiento.

Además, la intervención del afectado en el procedimiento expropiatorio, no sólo se traduciría en la observancia efectiva de la audiencia, sino que constituiría un mecanismo de control o autotutela de la propia administración, en la regularidad jurídica de la expropiación, en cuanto la obligaría a examinar conforme a nuevos elementos de juicio, la realidad de los supuestos de la expropiación, es decir, la existencia de la utilidad pública concreta; y, particularmente, la idoneidad del bien expropiado para colmar esa utilidad. ¿Es necesaria la inmediatez en la ocupación del bien? en mi opinión, no; ¿es necesario que se diga en cada artículo de la Constitución y en cada párrafo de ellos que debe otorgarse la garantía de audiencia previa?, tampoco es necesario en mi opinión.

La Ley de Expropiación fue interpretada en los años cuarentas por la Segunda Sala de la Suprema Corte en el sentido que ahora se utiliza en la jurisprudencia para la suspensión en materia de expropiación; se dijo: "Si basta con la sola presentación del recurso establecido en la ley, para que se suspenda el acto expropiatorio, no hay razón para que a través de la institución de la suspensión en el juicio de amparo, no se conceda también la suspensión.". Esta es la jurisprudencia que rige actualmente en materia de suspensión, tratándose de expropiación.

Luego, no habría problema para que la audiencia previa se ejercitara ante la propia autoridad expropiante para escuchar al afectado, si de todos modos, tratándose de la suspensión, se va a conceder ésta; y se concede, incluso ante la autoridad expropiante, con la sola presentación del recurso.

En mi opinión, el estudio, la vivencia de la realidad de las expropiaciones en este país, lleva a propugnar por la audiencia previa tratándose de la expropiación. No ha funcionado correctamente el ánimo expropia-

torio del Estado. Los particulares promueven amparo —es cierto— no van al recurso establecido en la Ley de Expropiación si atacan de inconstitucional ésta, puesto que esto se los permite la redacción de la Ley de Amparo; si atacan de inconstitucional la Ley de Expropiación, no necesitan acudir al recurso, van inmediatamente al amparo; y entonces, tendrán —como se ha dicho— la oportunidad de defensa posterior.

Desde mil novecientos treinta y tres, que es el antecedente más remoto que conozco, cuando esto ha pasado, después de un cierto número de años: tres, cuatro, diez o más, como ya lo mencionó el señor Ministro Aguirre Anguiano, es posible que obtengan el amparo; y entonces, la aplicación de los términos del artículo 80 de la Ley de Amparo, se vuelve, tratándose de expropiación, muy difícil.

El artículo 80 ordena que las consecuencias del amparo serán regresar al uso y goce de las garantías individuales violadas, tal como se encontraban antes de la violación, y en muchas ocasiones nos encontramos con que existe una obra pública en los terrenos expropiados y, entonces, no es posible, cuando menos así se entiende por la autoridad, aplicar el artículo 80.

Precisamente esta imposibilidad llevó al legislador a incorporar en el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, la posibilidad del pago de los daños y perjuicios, en caso de que no pueda aplicarse el artículo 80. Esto indica que no ha funcionado y que también, en mi opinión, es necesaria la garantía de audiencia previa, puesto que los tribunales le dieron la razón al particular expropiado, para que no tenga que ir a la larga, difícil y penosa tarea de recorrer durante años las instancias federales.

Con lo anterior, se demuestra la conveniencia de apartarse del criterio que inspiró la tesis jurisprudencial que invoca el proyecto; la que en su momento correspondió a las concepciones imperantes en la época en que se constituyó, sin que exista motivo bastante para seguirla sosteniendo.

No conduce a la conclusión opuesta, la consideración de que, para sustentar la perdurabilidad de dicha jurisprudencia, opera la misma razón que funda la excepción a la garantía de audiencia previa tratándose de leyes impositivas, como se ha dicho; pues si bien es verdad que en ambos casos se está en presencia de potestades públicas de definitiva trascendencia social, también lo es que se trata de manifestaciones de poder estatal distintas entre sí, por las condiciones de su ejercicio, cier-

tamente, pues en tanto que la potestad tributaria constituye una función ordinaria, permanente, ininterrumpida y de ejercicio absolutamente reglado, cuya interrupción, con motivo de la audiencia a los particulares determinaría un desequilibrio financiero que podría suponer un riesgo a la subsistencia del Estado mismo; la potestad expropiatoria no es una función ordinaria ininterrumpida y permanente del Estado, pues se manifiesta en actos aislados, de carácter excepcional, con un determinado grado de discrecionalidad, en la apreciación de las circunstancias particulares de cada caso, que aun cuando tienden a la satisfacción de una utilidad pública, no tienen un rango equiparable a la trascendencia de la función recaudatoria.

Luego, al no tratarse de dos supuestos equiparables entre sí, no puede aducirse que en ambos cabe la misma razón para negar la audiencia del interesado previamente al acto de privación.

Hay otra razón, que ya tocó en su brillante exposición el Ministro Aguirre Anguiano, en la que fundo mi criterio de que en materia expropiatoria sí debe regir la audiencia previa. Se ha dicho que la audiencia posterior se impone para defender los bienes de la Nación pero ésta es una interpretación, un sentir de la jurisprudencia y de la Constitución que, creo yo, no debe aplicarse en la actualidad, hay que tomar a la realidad para interpretar la Constitución.

En el Tratado de Libre Comercio, los norteamericanos y los canadienses tienen derecho a esta garantía de audiencia previa. En el artículo 1110.2 del Tratado de Libre Comercio se dice: "La indemnización será equivalente al valor justo de mercado que tenga la inversión expropiada inmediatamente antes de que la medida expropiatoria se haya llevado a cabo (fecha de expropiación), y no reflejará ningún cambio en el valor debido a que la intención de expropiar —'la intención de expropiar'— se conoció con antelación a la fecha de la expropiación. Los criterios de valuación incluirán el valor corriente, el valor del activo (incluyendo el valor fiscal declarado de los bienes tangibles), así como otros criterios que resulten apropiados para determinar el valor justo de mercado."

Por su parte el artículo 110.3 dice: "El pago de la indemnización se hará sin demora y será completamente liquidable."

Desde luego, con la sola mención "con antelación se conocerá", no implica en este artículo la existencia de ningún procedimiento previo a la expropiación, pero en el capítulo XX del propio tratado que inicia

con el artículo 2001, se previenen las disposiciones institucionales, así como los procedimientos para la solución de controversias conforme a las cuales las partes resolverán los conflictos que surjan por la aplicación de dicho tratado.

Es decir, como se advierte de lo anterior, en el Tratado de Libre Comercio sí se contempla la audiencia previa a la expropiación, puesto que las partes, —canadienses y norteamericanos—, antes de que se ejecute dicha medida, tienen que ponerse de acuerdo respecto de la indemnización, si no llegan a ningún acuerdo se someterán a los procedimientos conciliatorios, de arbitraje o ante los paneles para resolver sus conflictos, y mientras no haya consenso respecto de la indemnización, no habrá expropiación.

¿Qué significa lo anterior?, significa que con la aplicación de la jurisprudencia que sustenta el proyecto que se somete a nuestra consideración, a la luz de dicho tratado se infringen las garantías de igualdad consagradas en los artículos 1o. y 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como lo mencionó el señor Ministro Aguirre Anguiano, puesto que con relación a la expropiación de bienes de mexicanos, a éstos no les será aplicable la audiencia previa de expropiación, en cambio, a los canadienses y norteamericanos sí les será aplicable la audiencia previa de expropiación, lo cual me parece muy grave porque colocamos en gran desventaja a nuestros connacionales, es decir, propiciamos un trato inequitativo y desigualitario.

Además, como lo apuntó brevemente el señor Ministro Aguirre Anguiano, en nuestro sistema jurídico sí han existido y existen actualmente legislaciones que establecen la garantía de audiencia previa tratándose de expropiaciones.

Las leyes expedidas a partir de la vigencia de la Constitución de 1917 que concedían la audiencia previa a los afectados por una expropiación fueron las de los Estados de Chihuahua en 1931, de Hidalgo en 1932, de México en 1919, de Oaxaca de 1937, de Veracruz en 1930, de Zacatecas en 1935, y de Morelos en 1944.

Actualmente, las leyes vigentes en este país que establecen la multicitada garantía de audiencia previa son la del Estado de México de 1941, de Nayarit de 1984, de Jalisco de 1923 y de Tabasco de 1945.

En la legislación extranjera encontramos también como ejemplos la Ley Española de Expropiación Forzosa de 1954, en vigor. En otras latitudes

se encuentran las legislaciones de Francia tratándose de la expropiación por decreto del Poder Ejecutivo; de Italia, Uruguay y Argentina aun considerando las diferencias positivas de la organización de la institución expropiatoria en relación con la de nuestro país. Por estas razones, señor presidente, yo estoy en contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente. Están abiertas dos posiciones desde el principio del debate que se sustentan en la razón toral de sostener o no el criterio jurisprudencial que sirve de apoyo al proyecto que se somete a nuestra consideración, en el sentido de si rige la garantía de audiencia previa en materia de expropiación; de ahí este cuestionamiento, de ahí el debate.

Hemos escuchado hasta ahora razones y consideraciones de mucha profundidad científica. Se han expresado con mucha solidez, con vehemencia, y en algunos casos con argumentos casi dramáticos. Mi punto de vista será más sencillo, más concreto, sin despreciar, desde luego, los importantes argumentos que en los dos sentidos se han manifestado.

No desconozco la bondad de la filosofía del artículo 27 constitucional. Reconozco la importancia de hablar de propiedad privada, de propiedad social, de los fines solidarios de la propiedad, sin embargo, para emitir mi punto de vista tomaré en cuenta principalmente la problemática real que se genera en el ejercicio del acto expropiatorio.

Comparto, desde luego, las consideraciones de carácter jurídico que ha manifestado ahora el señor Ministro Góngora Pimentel, en relación con cuestionar los tres criterios que sustentan la tesis de jurisprudencia en que se apoya este proyecto. Esos tres puntos, él los ha señalado explícitamente, con toda claridad.

Desde luego, yo estoy de acuerdo en que el hecho de que el artículo 27 constitucional no señale expresamente a la garantía de audiencia, no lo constituye en excepción.

Desde nuestro punto de vista, cuando el Constituyente quiso establecer excepciones, las estableció, y aquí no lo hizo. Se dice en la tesis que las garantías sociales están por encima de los intereses particulares o de los derechos subjetivos públicos, como la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 constitucional.

Creo que no se trata de encontrar una competencia entre este tipo de garantías: sociales e individuales, sino distinguir la naturaleza y la aplicabilidad de cada una de ellas. Debemos encontrar una fórmula que haga que las dos estén rigiendo, que las dos estén operando. No considero válido este argumento que se sustenta en estos criterios jurisprudenciales.

¿Que la urgencia de las medidas impide que se oiga al afectado? coincido con el señor Ministro Góngora Pimentel en el sentido de que estas tesis tienen una connotación histórica, han sido fórmulas de interpretación para quitar a la autoridad obstáculos, valladares con que pudiera toparse al llevar a cabo estos actos extraordinarios de expropiación, pero esto hay que ponderarlo. En la ley secundaria existen los casos donde la excepción justificaría este tipo de situaciones. Desde mi punto de vista, la garantía de audiencia en materia de expropiación debe ser necesariamente previa.

Los principios que sirven de apoyo a aquellos que están de acuerdo con el proyecto que somete a nuestra consideración el Señor Ministro Azuela Güitrón, los reconozco y definitivamente les otorgo valor; sin embargo ¿qué es lo que pasa en cuanto a la ejecución de estos actos?, ¿por qué los estamos cuestionando ahora?, ¿por qué se está cuestionando la existencia o no, la presencia o no de esta garantía?, ¿ha funcionado?, ¿rige la filosofía del Constituyente de 1917?, ¿hay abusos o desvíos?, ¿hay necesidad de audiencia previa?, ¿sigue vigente el impedir que la autoridad administrativa tenga obstáculos cuando recurre a la expropiación para satisfacer necesidades colectivas?

Esto es lo que hay que revisar, y coincido con el Ministro Góngora Pimentel en que esto no ha funcionado; porque no ha funcionado es precisamente por lo que hay que reconocer la necesaria presencia de la garantía de audiencia previa; no para impedir la acción de la autoridad administrativa, sino al contrario, para validar sus actos y legitimarlos otorgando al gobernado el derecho para ser oído frente al acto de expropiación, para que pueda ofrecer pruebas, para que se tomen decisiones correctas.

Son extraordinarias, la experiencia lo revela, no inusuales o inusitadas, pero sí extraordinarias, las situaciones de catástrofe, de calamidad pública. Las legislaciones secundarias deben establecer cuáles son estos casos y dejar bien regulada su situación, reconociendo, desde luego, el derecho a la garantía de audiencia previa.

Uno de los actos jurídicos típicos del derecho administrativo es el de la expropiación; es un acto drástico del Estado, donde el ejercicio del imperio de su potestad debe tener una contrapartida; debe existir una garantía que proteja, evite o cuando menos establezca un procedimiento para que no se llegue a abusos, a los desvíos que han motivado que estemos estudiando estos asuntos.

Nada justifica que no se dé esa oportunidad al gobernado; desde mi punto de vista, hay sustento constitucional, estas garantías diferentes no están reñidas, hay que encontrar esa fórmula que concilie el ejercicio de la facultad de expropiación con la garantía de audiencia previa. Yo también me pronuncio porque esta Suprema Corte abandone el criterio jurisprudencial que estamos sosteniendo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Hay tres temas a los que me voy a referir muy sintéticamente. Se mencionan leyes de algunos otros países que establecen la audiencia previa, me parece una aportación interesante de derecho comparado, pero el que en algunas naciones se establezca la audiencia previa, no nos puede llevar a la conclusión de que el artículo 27 de la Constitución la establece.

Se han mencionado leyes de algunos Estados de la República, ni en este asunto, ni en los siguientes se está planteando la inconstitucionalidad de esas leyes. No he sostenido que la Constitución prohíba la audiencia previa, al contrario, he sostenido que remite a las leyes y si los Estados de la República, de acuerdo con su propia autonomía, establecen la audiencia previa, están actuando en los términos de la Constitución y no debemos preocuparnos.

¿Que en algún momento dado todos la establecen?, magnífico, estarán actuando en los términos de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución y se cumplirá con todo lo que se pretende.

Se habla del Tratado de Libre Comercio, bueno, mi proyecto no se refiere al Tratado de Libre Comercio, primero, porque surge cuando no existe aún éste, y a nadie se le había ocurrido plantear que se le vulneraba. Estimo que es solamente una aportación ilustrativa al respecto.

Se mencionan otros tratados; hago el análisis de ello diciendo que el que se violen no es problema de constitucionalidad. Debo decir que

seguí con mucho cuidado la lectura que se hizo del Tratado de Libre Comercio, y para mí no está prevista la audiencia previa. Esta previsto en lo relativo a la expropiación lo relacionado con la indemnización y la obligación de que el valor que se dé al bien sea el que tenga en el momento en que se hace la expropiación; y ¿cómo se hará la expropiación? en los términos de la ley que se aplique en el Estado de la República correspondiente, es decir, se hace la declaración e inmediatamente se lleva a cabo la ocupación, salvo en los Estados en los que se tiene que otorgar audiencia previa, que tendrá que cumplirse con ese requisito, pero eso no está previsto en el tratado.

Ahora, el tratado en un capítulo general de controversias hace referencia a "audiencia", sí, pero la controversia, de acuerdo con lo que el propio Tratado de Libre Comercio está estableciendo, se circunscribe a la indemnización. El bien ha sido ocupado en los términos de la ley aplicable y la controversia será sobre la indemnización y allá habrá que aplicar las disposiciones relativas al capítulo de controversias.

En consecuencia, en este aspecto, yo no veo grave el problema, no veo en qué se está disminuyendo a los mexicanos frente a los extranjeros. Si un día se expropia a un canadiense y él pide amparo, amparándose en lo que dice el Tratado de Libre Comercio, entonces ya tendremos que examinar cuál es la interpretación que debemos darle, y si subsiste esta jurisprudencia, o las jurisprudencias relacionadas, pues seguramente tendremos que decir: "Oye, el Tratado de Libre Comercio lo estás interpretando mal."; para mí es una petición de principio.

Dice el Ministro Góngora Pimentel que el Tratado de Libre Comercio establece la garantía de audiencia previa, bueno, eso hay que probarlo; sobre ello no hay pronunciamiento de la Corte.

Finalmente, se habla de si esto ha funcionado o no. Para mí, el establecer una conclusión al respecto ameritaría un análisis estadístico desde mil novecientos diecisiete de cuantos decretos expropiatorios se han emitido por la Federación, los Estados y los Municipios; ver, de éstos cuántos no han sido materia de amparo, y de los que han sido materia, en cuántos se ha otorgado éste; esto revelaría si ha funcionado.

Si finalmente en estos asuntos, que tenemos pendientes por resolver, y que en realidad son treinta y tantos, o cuarenta, llega a otorgarse el amparo, esto será prueba de que ha funcionado el sistema, porque cuando se cometieron arbitrariedades hubo medio de defensa, se hizo valer, y finalmente se dio la razón.

Si vemos el programa habitacional que se pudo afrontar gracias a esos decretos expropiatorios, nos daríamos cuenta de lo valioso que es el que no se tenga que otorgar audiencia previa. Basta recorrer la colonia Doctores para darse cuenta de la cantidad de mexicanos que gracias a esto llegaron a tener una vivienda. Para mí, esto es señal de que sí ha funcionado tanto cuando se respeta la utilidad pública como cuando cometándose errores se violan garantías individuales. Esto se demuestra a través del amparo y finalmente se tiene una sentencia que tiene que cumplirse y respecto de la cual incluso nosotros tenemos que lograr su cumplimiento; es por ello, que las razones que se expusieron en contra de mi proyecto no me resultan convincentes. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Centramos la discusión sobre si en materia de expropiación debe haber garantía de audiencia previa o no. Por lo tanto, se dice que hay que interpretar el artículo 27 constitucional en relación con el artículo 14 del mismo ordenamiento legal. En este último está la garantía de audiencia.

El artículo 14 constitucional, en su segundo párrafo, en relación con el derecho que nos ocupa, dispone que nadie podrá ser privado de su propiedad 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. En tales términos, el juicio en que se afecta la propiedad, debe llevarse a cabo con las formalidades esenciales del procedimiento, ¿cuáles son éstas? La Constitución no lo dice.

Los norteamericanos interpretando su Constitución establecieron que ella obliga a que antes de condenar a una persona se le escuche. Ahí está la garantía de audiencia. ¿Es ésta una formalidad esencial del procedimiento? Yo creo que sí y que la jurisprudencia mexicana ha hecho muy bien en señalarlo así.

Si el artículo 14 constitucional no habla expresamente de "audiencia" menos aún habla de si debe ser previa o posterior. De manera que es inútil pensar que pudiera interpretarse el artículo 27 de la Constitución a través del artículo 14 constitucional, cuando éste no señala lo que algunos Ministros dicen que dispone.

La garantía de audiencia permite la defensa de las personas. Por interpretación de la Suprema Corte se extendió a actos administrativos, ga-

rantías que están referidas a estrictos procedimientos como en el caso de la garantía de audiencia.

Yo he sostenido que es una garantía procesal; "No vayas a sentenciarme si no me diste antes oportunidad de juicio, y dentro de él me oíste."

En consecuencia, no vamos a poder resolver el problema de si la audiencia debe ser previa o posterior, en la forma en que proponen algunos Ministros.

Creo que no se puede hacer una declaración general, ya que habrá situaciones jurídicas en las cuales se diga que la garantía debe ser previa y otras en que se diga que puede ser posterior.

Si llegáramos a la conclusión a la que aparentemente se está llegando en el sentido de afectación a la vida, posesión, propiedad, libertad, y dijéramos que en todos los casos, que tratándose de cualquier derecho en general, tiene que haber garantía de audiencia previa, yo me escandalizaría totalmente, porque llegaríamos al absurdo de afirmar que no puede dictarse ninguna orden de aprehensión sin audiencia previa y le diríamos al presunto delincuente: "Venga usted acá señor, le voy a dar garantía de audiencia porque lo vamos a aprehender, lo están acusando de un delito y creemos que hay elementos suficientes.". Lo más probable es que no lo volvamos a ver. En un acto de *exequendo*, diríamos: "Señor, le vamos a embargar sus bienes.". En el caso de una extradición diríamos: "Señor, me están pidiendo que lo extradite y por ello le vamos a iniciar un procedimiento de este tipo.". No, esto no puede ser, se nulificaría toda la posibilidad de un orden jurídico, lógico y concreto.

Luego entonces, no es tan fácil decir que en todos los casos debe haber audiencia previa o que en todos los casos debe haber audiencia posterior. Esta Corte tendrá que ir resolviendo, como lo ha venido haciendo, cuándo la audiencia debe ser previa, y cuándo posterior.

Ahora, tratamos de resolver esta cuestión para el caso de expropiación. Todos los Ministros que están de acuerdo en que la audiencia debe ser posterior ponen de manifiesto la importancia del artículo 27 constitucional. Para mí este precepto es la esencia de esta Constitución social que es la nuestra y lo es porque su artículo 123 recuerden que fue modificado con mucha posterioridad y la mayor parte de sus disposiciones son posteriores a lo que fue en esencia un movimiento social, de carácter agrario, porque para entonces la propiedad fundamental era la

agraria. Entonces, es en aquél precepto en donde se motiva esta posición social tan importante.

Me ha llamado la atención la postura del señor Ministro Góngora Pimentel que dice que debe interpretarse el artículo 27 constitucional nada más en relación con la propiedad agraria, es decir, tendría que leerse este precepto de la siguiente forma: "La propiedad originaria agraria es de la Nación,...etcétera, etcétera.". Pero si así se hace no habría lógica ni sentido en la última parte del párrafo que crea la propiedad privada. No, yo creo que simplemente en ese numeral se estableció toda la filosofía social de nuestra Constitución, se estableció un sistema de propiedad particularísimo.

En un texto escolar en el que participé con algo escrito dije que no debe confundirse este sistema con la propiedad comunista o socialista. Ahí lo que está prohibido es la propiedad privada de los medios de producción y esto es lo que propicia la acumulación de riqueza. Con el artículo 27 constitucional se abandona la propiedad privada a ultranza, que había motivado en efecto la acumulación de riqueza en muy pocas manos al grado de que, por ejemplo, treinta y tantas familias poseían el Estado de Chihuahua, que es el más grande de la República.

Estas son las razones por las cuales nace este artículo 27 de nuestra Constitución mexicana. Después del triunfo de uno de los bandos; después de las luchas tremendas que hubo, se da pauta al nacimiento de ésta. En ella yo creo plenamente y comparto su ideario. Si México tuviera una constitución marxista, o fascista, yo no sería Ministro de la Corte, se los digo a ustedes sinceramente, porque estoy convencido de la filosofía y del texto de nuestra Constitución, por eso protesté cumplirla y hacerla cumplir. Por ello, les guste o no a los Ministros que están en contra del proyecto, el artículo 27 de la Constitución dice que la propiedad en sus inicios es de la Nación y, buena o mala la filosofía de la Constitución mexicana, el hecho es que en su origen la propiedad es colectiva, porque es de todos, del pueblo.

Ahora bien, es muy importante que haya propiedad privada, es muy útil y muy necesario, por lo tanto, la Nación tiene la posibilidad de crearla. Esto es el origen de la propiedad privada, esto es de lo que estamos hablando. Si miramos los orígenes de esta propiedad privada podemos afirmar que tiene una condición fundamental, es decir, que sólo se le afecte por causa de utilidad pública, pues de no ser así se debe regresar al sistema primitivo, al sistema en que la propiedad es de todos y para utili-

dad de todos. Y entonces si antes trasladé la propiedad, ahora mediante la expropiación te digo que la recobro para cubrir necesidades del pueblo.

Me ha extrañado que se hable de la expropiación como si se tratara de una sanción. ¿Cómo va a ser una sanción?, es a lo sumo una reversión al pueblo, a la Nación, de lo que realmente a ella le corresponde. La expropiación ha jugado un papel importantísimo e histórico en nuestro país, sin ella el reparto agrario no hubiera sido posible; si se hubiera tenido que otorgar garantía de audiencia, ese reparto agrario hubiera sido imposible.

Me extraña que se hable ahora de que estamos en un mundo de globalización, y que por ello quiera justificarse que sí se otorgue audiencia previa en estas causas, cuando es conocido que la globalización rompe con la soberanía. Por el contrario, creo que deberíamos pensar cómo podemos echar marcha atrás en ella.

Por todo lo anterior, es que yo sostengo que hay que continuar con la actual jurisprudencia que dispone que no se requiere para la expropiación, audiencia previa. Debemos aclararlo para que quede entendido que está refiriéndose a que en la expropiación no hay garantía de audiencia previa, aunque sí posterior.

Quise externar esta posición que resulta similar a algunas ya expuestas por los señores Ministros y me pronuncio en contra de otras, con mucho respeto, de los que sostienen un criterio diverso al proyecto. Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Considero que del contenido de las disertaciones que se han hecho para sostener el proyecto podría derivarse que se orientan a que quienes no compartimos ese criterio estamos en contra de postulados fundamentales de la Constitución, que desconocemos su contenido, o bien, que afectamos valores básicos.

Vuelvo a reiterar mi posición. Considero que en materia de expropiación, todo gobernado tiene que ser oído previamente al acto de afectación en su derecho fundamental. Estoy en contra del proyecto, nada más porque reconozco un derecho fundamental establecido en la Constitución, que es el de audiencia previa en esta materia de expropiación. Todo lo demás, lo avalo, lo respeto, lo respaldo definitivamente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Si así pareció señor Ministro, me disculpo; me expresé mal, por supuesto que jamás pensé que usted señor Ministro o algún otro pudiera desconocer nuestra historia o la esencia de la Constitución. Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: No es referencia personal sino simplemente una mención *ad cautelam*.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente. A mí no deja de inquietarme la forma en que ha discurrido toda esta interesante polémica, porque el problema jurídico que se nos plantea es el respeto a la garantía de audiencia; esa es la esencia, entiendo yo, de nuestra discusión; sin embargo, se han abundado argumentos históricos, filosóficos, sociales y ya al final de hecho, para llegar a la conclusión de que esta Corte puede dispensar o no la garantía de audiencia según acomode a nuestra manera de pensar; como si el cuestionamiento en el proyecto fuera: ¿qué piensa la Suprema Corte en torno a la garantía de audiencia en materia de expropiación?

Se nos dan razones conforme a las cuales es conveniente que esta garantía constitucional, con el requisito de antelación, sea observada en materia de expropiación. ¿Por qué no? si ya un tratado de libre comercio la consigna, si hay leyes locales que también lo hacen y no ha pasado nada; y si ya hemos visto por otra parte que la intención expropiatoria del Estado apoyada en la no existencia de una garantía de audiencia no ha funcionado. ¿Por qué no, entonces, que la Suprema Corte de Justicia conceda la garantía de audiencia en materia de expropiación? Tal parece que así fuera el discurso y que la conclusión se dirigiera a nuestro convencimiento interno para decir: "Creo que sí debe haber garantía de audiencia en la expropiación y, por tanto, estoy en contra del proyecto."

Hay que centrarnos no en nuestra manera individual de pensar, en nuestro sentir personal, sino en qué es lo que dice la Constitución en torno a la garantía de audiencia.

A mí me resulta muy ilustrativa la primera intervención del Ministro Azuela Güitrón, la alusión que hace a un nuevo texto de un exministro de esta

Suprema Corte, que ahora conecto con la intervención del Ministro Castro y Castro para que pensemos, y nos expresemos, con el mismo vocabulario del legislador.

El artículo 14 constitucional, dice él, no habla de garantía de audiencia previa, habla de que nadie puede ser privado de su propiedad sino mediante juicio y ¿qué dice el 27 constitucional?, que la expropiación la consumará la autoridad administrativa de acuerdo con lo que dispongan las leyes, pero luego viene la salvedad consistente en que solamente el monto de la indemnización podrá ser motivo de juicio pericial y de resolución judicial; lo demás no es materia de juicio.

Si la garantía de expropiación la estamos derivando de que el artículo 14 de la Constitución se refiere a la existencia de un juicio antes de que a alguien se le pueda privar de su propiedad, y si el artículo 27 constitucional releva de la exigencia previa de este juicio y dispone que solamente el monto de la indemnización sea cuestionable ante la autoridad judicial, pues creo que es lógica la conclusión que sustenta la tesis anterior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación: en materia de expropiación no rige la garantía de audiencia.

Con espíritu interpretativo, algunos Ministros analizaron el artículo 14 constitucional; dicen en términos generales que en materia judicial la audiencia es previa. Por eso es que el señor Ministro Castro y Castro nos decía que esto aparece regulado como una garantía de procedimiento, sí, pero de procedimiento ante los Jueces. La Suprema Corte da una extensión y el concepto de juicio lo lleva también a los procedimientos administrativos, pero al mismo tiempo, tratándose de éstos, dice que la audiencia puede ser posterior a la emisión del acto. Creo que en estas breves ideas se concentra en lo sustancial la labor interpretativa de la Suprema Corte de Justicia en relación con la garantía de audiencia.

Ahora, si a mí me preguntaran si deseo o no que la garantía de audiencia se conceda en la expropiación, quizá yo diría como el Ministro Aguirre Anguiano y como lo ha insinuado también el Ministro Silva Meza que en aquellos casos en que la ocupación sea muy urgente, no es necesario que sea previa, pero que por regla general, cuando a alguien se le vayan a quitar sus bienes para una obra de beneficio social, el Estado puede esperar el que se le oiga; pero eso es mi sentir. Eso es lo que he escuchado como cuestiones fácticas, como cuestiones deseables; sin embargo, la interpretación de la Constitución que es lo que nos toca hacer y es lo que estamos haciendo, a mí me lleva a estar con el proyecto en sus términos.

Por regla general, en materia administrativa la garantía de audiencia es posterior al acto; en materia de expropiación tenemos además el refuerzo de que el artículo 27 constitucional dice que solamente el monto de la indemnización puede ser motivo de controversia judicial.

En consecuencia, no hay por qué exigir como garantía de previa observancia el respeto a la audiencia en materia de expropiación. Hay casos donde se ha concedido el amparo contra leyes por violación a la garantía de audiencia en materia de expropiación, pero esto obedece a que la ley impugnada de inconstitucionalidad, no prevé ningún medio de defensa ordinario en contra del decreto expropiatorio.

Por todas estas razones, sumo mi voz al proyecto del señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Seré breve, no quiero abusar de su paciencia.

Acabo de escuchar una interpretación absolutamente literal del artículo 27 constitucional que desprecia el trabajo de hermenéutica que ha hecho la Suprema Corte sobre muchísimas materias.

En materia de expropiación esta Suprema Corte se ha definido en el sentido de que ésta es impugnabile si se considera que en realidad no existió causa de utilidad pública, eso lo dice el artículo 27 constitucional cuando dispone que procede la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Ahorita se me dice que no, que realmente la interpretación que debe prevalecer y regir nuestro criterio es la interpretación literal.

También esta Suprema Corte ha interpretado que puede impugnarse un decreto expropiatorio, cuando no existe idoneidad del bien expropiado para la satisfacción de la necesidad pública. Puedo recurrir a muchos más temas en donde la labor interpretativa de la Corte se ha ausentado de la literalidad del artículo 27 constitucional. El artículo 14 de la Constitución también ha sido objeto material de un trabajo serio de hermenéutica por parte de este tribunal.

Pienso que sería desastroso que interpretáramos el artículo 27 constitucional en su literalidad. Se nos ha dicho, por ejemplo, que toda la

filosofía social compendiada en el rubro genérico del artículo 27 constitucional es la Constitución que prometemos y prometimos cumplir y hacer cumplir; bueno, yo creo que esto es cierto pero no en su literalidad, para eso estamos nosotros, para interpretarla.

Aquí se dice, por ejemplo, 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 ella a los particulares constituyendo la propiedad privada. Si esto lo interpretamos literalmente podríamos concluir que hay propiedad privada respecto de la tierra y nada más que a la tierra. No, nosotros sabemos que hay propiedad privada que no tiene nada que ver con la tierra. Yo puedo tener la propiedad de un libro, esto no es la tierra pero existe propiedad privada.

No podemos entonces irnos por una interpretación literal del artículo 27 constitucional que en buena medida refiere lo que las leyes de indias y las leyes coloniales establecían: la propiedad originaria es del rey, no, esto no es cierto. La interpretación literal nos puede llevar al equívoco no validado por la historia de que después de la existencia de esta Constitución, la Nación mexicana anuló y reivindicó para sí toda la propiedad privada y empezó a trasmitirla y ponerla en manos de los particulares. Sabemos que eso no existió; si seguimos interpretando la literalidad de la Constitución, vamos a afirmar que la propiedad privada la inventó la Constitución, que nunca existió anteriormente y que ésta es la filosofía del Constituyente. No, yo creo que ésta fue otra: todo aquello que no es propiedad privada dentro del territorio de tierras, aguas, bosques, subsuelo, minerales, etcétera, eso es propiedad de la Nación y puede trasmitirla para constituir propiedad privada u otorgar concesiones. Para concluir esto que es lo correcto no estamos haciendo una interpretación literal, pues de hacerlo, repito, caeríamos en absurdos. Gracias.

VOTACIÓN

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Suficientemente discutido este asunto. Señor secretario, sírvase tomar la votación.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro, con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO. En contra del proyecto por lo que ve al tercero de sus puntos resolutivos en donde estimo que debe de ampararse a la quejosa y como estamos ante un amparo contra la ley, tal amparo debe alcanzar los actos de aplicación y, por lo tanto, no debe haber propositivo o resolutive cuarto.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: En los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En los términos del voto del señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En los términos del voto del señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Con el proyecto y porque se corrija la redacción de la tesis que hemos comentado en los términos que propuso el Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En los términos del Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En términos del voto del Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Con el proyecto.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro presidente en funciones, hay unanimidad de diez votos en favor del segundo resolutive; la confirmación del sobreseimiento en los términos del primer resolutive de la sentencia recurrida; y mayoría de seis votos en favor de los resolutivos primero, tercero y cuarto.

DECLARATORIA

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Consecuentemente se resuelve:

PRIMERO.— En la materia, competencia de este Tribunal Pleno, se confirma la sentencia recurrida. SEGUNDO.— Se sobresee en el juicio en los términos del primer punto resolutivo de la sentencia recurrida. TERCERO.— La Justicia de la Unión no ampara ni protege a "Inmuebles Pridi", Sociedad Anónima, contra los actos que reclama del Congreso de la Unión, presidente de la República y secretario de Gobernación, consistentes en la expedición, promulgación y refrendo de la Ley de Expropiación, de la Ley General de Bienes Nacionales y de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. CUARTO.— Se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en Turno del Primer Circuito, con residencia en México, Distrito Federal, por lo que toca a las cuestiones de legalidad; para tal efecto, con testimonio de la presente resolución, envíensele los actos del juicio de amparo.— Notifíquese.

Dígame usted señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Aunque no hice yo manifestación alguna en relación con esa corrección de la tesis, estimo que está en el sentir de quienes votamos a favor del proyecto y en el engrose, yo añadiré un párrafo en que se haga esa precisión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Me uno a esa votación. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias. Quisiera invitar a los señores Ministros que estamos en la minoría a que en este caso y en los subsecuentes de mantenerse la votación, hagamos un voto de minoría.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Es mi deseo sumarme al voto.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: También me sumo al voto.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Me sumo al voto de minoría.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Perfectamente. Señor secretario, sírvase tomar nota para el voto de minoría.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro.

Se levantó la sesión a las catorce horas con cuarenta y cinco minutos.

Sentencia

AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO 1565/94. QUEJOSO: INMUEBLES PRIDI, SOCIEDAD ANÓNIMA. MINISTRO PONENTE: MARIANO AZUELA GÜITRÓN. SECRETARIA: MARÍA ESTELA FERRER MAC GREGOR POISOT.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinticinco de febrero de mil novecientos noventa y siete.

VISTOS; Y RESULTANDO:

PRIMERO.— Por escrito presentado el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y cuatro ante la Oficialía de Partes Común a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, Concepción Prieto Díaz de Fernández, apoderada legal de Inmuebles Pridi, Sociedad Anónima, solicitó el amparo y protección de la Justicia de la Unión en contra de las autoridades y por los actos siguientes:

"a) Del H. Congreso de la Unión reclamo la expedición de las siguientes leyes: Ley de Expropiación, en cuanto a sus artículos 1o., fracción XII, 3o. 4o. 7o y 20; Ley General de Bienes Nacionales en cuanto a su artículo 14; Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal en cuanto a sus artículos 1o. 2o. fracción II, 3o. fracciones III, VIII, X y XI, 5o., 6o., fracciones I, II, VI y XI, 13, 14, 15, 17, fracción IV, 18, 20, 22 y 28.— b) Del C. Presidente de la República reclamo la promulgación de las leyes impugnadas, y su aplicación concreta en el Decreto de 22 de noviembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 26 del mismo

noviembre, por el cual declaró de utilidad pública la regularización de la tenencia de la tierra en la colonia José López Portillo, ubicada en la delegación Iztapalapa del Distrito Federal, y expropió a favor del Departamento del Distrito Federal 685,059.37 metros cuadrados de terrenos comprendidos dentro del polígono que el propio decreto describe; ordenó que la indemnización constitucional la cubrirá dicho Departamento del Distrito Federal con cargo a su presupuesto y con base en el valor que fije la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales de la Secretaría de Desarrollo Social; también dispuso que está última tomara posesión del predio expropiado y en el mismo acto lo entregara al Departamento del Distrito Federal, quien realizará las acciones necesarias de regularización, y transmitirá fuera de subasta pública los lotes de terreno en favor de sus actuales poseedores, con sujeción a las bases del Programa de Regularización correspondiente; todas las consecuencias, cumplimiento y efectos de estos actos.— c) Del C. Secretario de Gobernación reclamo el refrendo de los decretos promulgatorios de las leyes tachadas de inconstitucionales, con todas sus consecuencias y efectos.— d) Del C. Secretario de Hacienda y Crédito Público, del C. Secretario de Desarrollo Social y del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal reclamo el refrendo del precitado Decreto expropiatorio de 22 de noviembre de 1993; asimismo reclamo de estas autoridades y del C. Secretario General de Desarrollo Social del Departamento del Distrito Federal, del C. Director General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Departamento del Distrito Federal, del C. Director General de Regularización Territorial del Distrito Federal y del C. Delegado del Departamento del Distrito Federal en Iztapalapa, los efectos, consecuencias, cumplimiento y ejecución del decreto aludido, ya sea que tales actos los lleven a cabo por sí mismos o por conducto de sus subordinados, o de organismos paraestatales o de empresas particulares, en cuanto afectan y privan a la quejosa de sus derechos de propiedad sobre los terrenos que se precisan en el capítulo de ‘Antecedentes’ de esta demanda; igualmente reclamo el desposeimiento y disfrute de los aludidos terrenos, con privación de las correlativas acciones y derechos, originando responsabilidades a cargo de la quejosa, por imposibilidad de satisfacer compromisos previamente concertados con terceros; los actos de enajenación, titulación y entrega de los terrenos de la quejosa a terceros extraños; todos los efectos, consecuencias, cumplimiento y ejecución de estos actos, con o sin el auxilio de la fuerza pública.— e) Del C. Director del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal reclamo el cumplimiento y ejecución del decreto expropiatorio y la inminente orden, instrucción o acuerdo para que se cancele la inscripción de la escritura de propiedad de la quejosa, y se inscriban los predios a favor de las autoridades expro-

piantes, o de otros organismos paraestatales o de personas privadas, ya sean físicas o morales; con todas las consecuencias y efectos de estos actos.".

SEGUNDO.— En la demanda de garantías se narraron los siguientes antecedentes de los actos reclamados:

"1.— Mediante escritura pública número 7961, otorgada el 19 de abril de 1961 ante el notario número 80 del Distrito Federal, el señor Paulino Prieto Antón, con el consentimiento de su esposa, María Díaz de Prieto vendió a Inmuebles Pridi, S.A. y ésta compró, diferentes predios que formaron parte de la ex-hacienda de San Nicolás Tolentino Buenavista, delegación de Iztapalapa, que abarca el decreto combatido. Este instrumento se inscribió en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal, el 7 de febrero de 1964, en el tomo 156, volumen 10, serie A, a foja 63, bajo los números 05 al 22, de la sección primera. Acompaño copia certificada de esta escritura marcada como anexo número 2.— 2.— En el curso del año de 1976, diversas áreas de los terrenos propiedad de la quejosa fueron invadidas, sin su consentimiento, por aproximadamente dos mil setecientas familias, hecho que dio lugar a un asentamiento humano irregular que llevó el nombre de colonia José López Portillo, y con este motivo, y después de numerosas negociaciones, Inmuebles Pridi, S.A., el director del Área de Recursos Territoriales de la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y la Unión de Colonos de la colonia López Portillo, A.C. celebraron el 22 de enero de 1979 un convenio para regularizar la totalidad de los terrenos que integran la colonia.— 3.— Por declaración expresa de los celebrantes del convenio se estipuló que su objeto era la regularización de los terrenos ocupados a fin de terminar con el problema jurídico y social suscitado por la invasión de los mismos, dando facilidades a los colonos para que por compra puedan adquirir sus lotes, y que el Departamento del Distrito Federal consideró de interés público la regularización de la colonia, ya que sus ocupantes son personas de escasos recursos y carecen de los más elementales servicios públicos y de obras de infraestructura; para lograr estos fines se fijó un precio bajo por metro cuadrado de terreno, un plazo amplio para cubrirlo, prorrogable a petición del interesado, y se estableció el compromiso del Departamento del Distrito Federal de realizar un censo para determinar las personas con derecho de adquirir un lote, y la obligación a cargo también del departamento, de levantar un plano que detalle las áreas de vialidad y de servicios públicos, así como la individualización de los lotes, con la obligación de la hoy quejosa de transmitir la propiedad de las superficies de vialidad y ser-

vicios públicos en favor del Departamento del Distrito Federal, lo que aquélla realizó.— 4.— Más adelante, y con fecha 9 de abril de 1984 el C. Director General de Regularización Territorial, Inmuebles Pridi, S.A., y el presidente de la Unión de Colonos de la colonia López Portillo, A.C., celebraron un convenio para continuar con la regularización de la tenencia de la tierra en favor de los ocupantes de la colonia; y haciendo referencia al anterior convenio de 22 de enero de 1979, los celebrantes manifestaron en las declaraciones quinta y sexta, que como consecuencia del aludido convenio se llevó a cabo la lotificación del predio, la cual arrojó un total de 2,701 lotes en 103 manzanas, con superficie total de 712,069.44 metros cuadrados, que se distribuye de la siguiente manera, superficie lotificada: 418,777.31 metros cuadrados, superficie donada: 19,944 metros cuadrados y superficie para vialidad: 273,348.13 metros cuadrados; que Inmuebles Pridi, S.A. celebró contratos de compraventa a plazos con los colonos ocupantes de los predios; que por acuerdo verbal con funcionarios anteriores, la representante de la inmobiliaria convino en autorizar a la Dirección del Área de Recursos Territoriales para que recibiera los pagos parciales de los compradores de los lotes, en el entendido de que esta última retendría el 22% de lo comprado para cubrir los gastos de administración del personal que tendría que ocuparse en estas actividades; y en las cláusulas primera, segunda y cuarta, el administrador gerente de Inmuebles Pridi, S.A. confirmó su voluntad de que fuera la propia Dirección General de Regularización Territorial la que se encargara de recibir los pagos parciales de los colonos, con la retención del 22% del monto de lo recaudado, por concepto de gastos de administración y, por su parte, dicha dirección se obligó a instrumentar lo necesario para recibir tales pagos, a rendir a Inmuebles Pridi, S.A. un informe trimestral de lo recaudado, y a entregarle las cantidades correspondientes.— 5.— Con posterioridad, en el mes de abril de 1985 la hoy quejosa y el director general de Regularización Territorial firmaron convenio para reiterar su voluntad de proseguir con la regularización de la tenencia de la tierra, introduciendo algunas modificaciones referentes al precio de los lotes por metro cuadrado y a los plazos de que podían disponer los colonos para cubrir sus adeudos.— 6.— Por último, la hoy quejosa, el director general de Regularización Territorial y el Comité Directivo de la Asociación de Residentes de la colonia López Portillo, celebraron nuevo convenio el 26 de agosto de 1988 para proseguir con la tarea de regularizar la tenencia de la tierra en los predios propiedad de Inmuebles Pridi, S.A., quien reasumió la totalidad de sus derechos y facultades para recibir los pagos de los colonos, expedir los recibos y otorgar las escrituras de compraventa correspondientes (cláusula segunda). Además, los colonos manifestaron su conformidad con esta determinación,

al igual que con los precios y plazos ahí estipulados, y se comprometieron a efectuar sus pagos en la institución bancaria que señalara la hoy quejosa. Por su parte, el director general de Regularización Territorial se obligó a entregar a Inmuebles Pridi, S.A., las relaciones de los cobros, los planos y las relaciones de las escrituras inscritas en el Registro Público de la Propiedad, y a realizar un censo de los colonos para conocer la situación jurídica y económica de cada familia (cláusulas segunda, tercera y sexta).— 7.— Así las cosas y continuando con las labores de regularización de la tenencia de los terrenos de su propiedad, la quejosa se acaba de enterar con enorme sorpresa, del Decreto del C. Presidente de la República publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de noviembre de 1993, que expropió en favor del Departamento del Distrito Federal 685,059.37 metros cuadrados de terrenos, según el polígono que el propio decreto describe, el cual abarca precisamente las tierras propiedad de la quejosa sobre las cuales había emprendido y están en curso los trabajos de regularización de tenencia en favor de sus ocupantes, conforme a los convenios relatados en los puntos que anteceden, o sea, que el decreto aludido expropia las tierras de la quejosa para regularizar lo que ya es materia de regularización sancionada y aceptada por el Departamento del Distrito Federal, lo cual es absurdo, antijurídico e injusto.— 8.— Como el decreto expropiatorio conculca en agravio de la quejosa las garantías que consagran los artículos 1o., 13, 14, 16, 22 y 27 constitucionales, promuevo el presente juicio de amparo."

TERCERO.— La parte quejosa señaló como garantías individuales violadas las consagradas por los artículos 1o., 13, 14, 16, 22 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en los siguientes conceptos de violación:

"**PRIMERO.**— Los artículos 2o. y 3o. de la Ley de Expropiación impugnada se limitan a expresar que procederá la expropiación en los casos de utilidad pública enumerados en el artículo 1o., previa declaración del Ejecutivo Federal, y que éste por conducto de la secretaría de Estado o departamento administrativo tramitará el expediente de expropiación y en su caso hará la declaratoria respectiva; después el numeral 4o. establece que la aludida declaratoria se publicará en el Diario Oficial de la Federación y el acuerdo será notificado personalmente a los interesados. Ahora bien, ninguno de los citados preceptos ni los que le siguen, configuran un procedimiento en que se observen las formalidades esenciales del mismo, para que el afectado pueda hacer valer sus derechos; exponer sus defensas y aportar los elementos de convicción necesarios para demostrar los hechos en que se apoya, y así defenderse de la inminente

privación de sus bienes. En estas condiciones, resulta palmario que la Ley de Expropiación viola flagrantemente el primer párrafo del artículo 14 constitucional, que sin distinción ni salvedad alguna manda que nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio en que se cumplan las formalidades esenciales del proceso; es decir, mediante un procedimiento en que se respete la garantía de previa audiencia para que el presunto afectado tenga conocimiento oportuno de las pretensiones que las autoridades esgrimen para privarlo de sus propiedades y posesiones; y este mandamiento constitucional obliga no sólo a la administración pública, sino también al legislador. No puede admitirse que la garantía de previa audiencia se encuentra respetada en la ley combatida porque ésta establece el recurso administrativo de revocación en sus artículos 5, 6, 7, y 8, pues este raquítrico y amorfo medio de impugnación se surte cuando ya está consumado el acto expropiatorio, es decir, con posterioridad a la tramitación del expediente por la secretaría de Estado que corresponda y después de que el presidente de la República ha emitido su declaratoria de utilidad pública y el acuerdo de expropiación y ocupación de los bienes objeto de la misma. En otras palabras, este recurso administrativo se da después de dictado y ejecutado el acuerdo de expropiación, como las exequias *post mortem*, en tanto que la garantía que establece el artículo 14 constitucional tiene como característica la audiencia previa al acto definitivo que priva de sus propiedades y posesiones al gobernado, por lo que tal recurso administrativo constituye a lo sumo grotesca caricatura de la citada garantía, pues consideración aparte de que este recurso es una trampa para el gobernado debido a que carece de la regulación mínima que determine la oportunidad de argüir defensas, un periodo probatorio, una etapa para alegato de buena prueba, y la obligación de la autoridad para dictar resolución en plazo fijo y no cuando le dé la gana, indudablemente que no satisface las exigencias del artículo 14 constitucional, puesto que los extremos esenciales de la garantía de previa audiencia suponen que el gobernado tiene conocimiento oportuno de la persona o entidad que gestiona el acto expropiatorio, los hechos en que apoya la petición, un plazo razonable para oponer defensas y rendir pruebas y después alegar su mejor derecho, elementos de la garantía de audiencia que han sido señalados desde 1937 por la H. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomos LII, página 2246 y LXXI, páginas 4156; Informes a los años de 1944, 1946, 1947 y 1950, páginas 63, 61, 26 y 107, respectivamente). El H. Pleno de ese Máximo Tribunal de la República en el amparo en revisión 4829/69, cuya tesis se lee en la página 261 del Informe de 1970, reiteró ese criterio, luego en el amparo en revisión 849/78 (Informe

de 1978, página 316), y posteriormente en otras ejecutorias hasta integrar la tesis de jurisprudencia número 19, página 41, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, Primera Parte, Tribunal Pleno, editado en 1989, que dice: 'AUDIENCIA, GARANTÍA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A PARTICULARES.— La garantía de audiencia debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido, pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano cuáles son todas aquellas personas que en concreto serán afectadas por la ley y, por otra parte, el proceso de formación de las leyes corresponde exclusivamente a órganos públicos.'— Por otro lado, el artículo 1o. de la Constitución Federal manda que las garantías que la misma otorga no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, y es regla del derecho constitucional mexicano que la vigencia de las garantías individuales en favor de los gobernados únicamente queda limitada o restringida cuando el mismo texto constitucional, como obra directa del Congreso Constituyente, expresamente lo indica, por ejemplo, el artículo 3o., en tratándose de las autorizaciones que otorga el Estado a los particulares para impartir educación primaria, secundaria y normal; el quinto párrafo del artículo 5o. constitucional antes de la reforma de 28 de enero de 1992, en lo que concernía a los votos religiosos y al establecimiento de órdenes monásticas; el artículo 8o. constitucional respecto del derecho de petición en materia política por los extranjeros; el artículo 33 constitucional en lo referente a la expulsión de extranjeros indeseables; la fracción IV del artículo 27 constitucional, antes de ser derogada por la reforma de 6 de enero de 1992, que priva de todo recurso legal, inclusive del juicio de amparo, a los afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras, salvo que tengan certificado de inafectabilidad. Ahora bien, no estando constitucionalmente suspendida la garantía de previa audiencia al tenor de lo dispuesto por el artículo 29 constitucional, y toda vez que el artículo 27 de la misma Carta Fundamental en ninguno de sus párrafos suprime o restringe expresamente la garantía de previa audiencia en los casos de expropiación, quiere todo esto decir que tal garantía subsiste, despliega íntegramente su obligatoriedad y debe respetarla, tanto el Congreso de la Unión al expedir

la Ley de Expropiación, como la administración pública federal en la tramitación de los expedientes de expropiación; y esto es así, por la misma razón por la que las garantías de exacta aplicación de la ley, competencia de la autoridad y debida motivación y fundamentación de la ley, rigen y se observan en los casos de expropiación, sin que a nadie se le haya ocurrido pensar que deban dejar de acatarse porque no están mencionadas entre los requisitos que el artículo 27 señala para la expropiación. A este respecto cabe también invocar el principio jurídico de que las normas que establecen excepción a la regla general son de interpretación estricta y no pueden aplicarse a caso alguno que no se encuentre expresamente comprendido en ellas, por lo que no habiendo disposición de excepción en el artículo 27 de la Constitución Federal respecto de la vigencia de las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 de la misma Carta Suprema cuando se trata de expropiaciones, resulta indudable que las garantías de estos dos últimos artículos despliegan toda su fuerza vinculatoria frente a cualquiera de las autoridades responsables, quienes desde luego están obligadas a observarlas en la emisión de los actos de sus respectivas competencias. Corrobora y robustece los anteriores argumentos el hecho de que el Congreso de la Unión al expedir la hoy derogada Ley Federal de Reforma Agraria de 16 de marzo de 1971 (Diario Oficial de la Federación de 16 de abril del mismo año), acató y mandó cumplir con la garantía general de previa audiencia cuando se trata de la solicitud y trámite de las expropiaciones de bienes comunales o ejidales; disponiendo que antes de que el presidente de la República resuelva acerca de la expropiación pedida, la Secretaría de la Reforma Agraria deberá notificar la solicitud y oír al comisariado del núcleo de población afectado (artículos 112, 113, 114, 121, 343, 344 y 345); todo esto a pesar de que el artículo 27 constitucional nada previene sobre el particular. Esto significa que el Congreso de la Unión ha seguido espontáneamente la regla general de respeto y observancia a una garantía no suspendida ni restringida en el texto de la propia Constitución. Por su parte, la H. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en congruencia con el mandamiento supremo contenido en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional y su fiel acatamiento por el Congreso de la Unión al expedir la Ley Federal de la Reforma Agraria, ha sentado el siguiente criterio: 'EXPROPIACIÓN DE BIENES EJIDALES O COMUNALES. NOTIFICACIÓN AL NÚCLEO DE POBLACIÓN. DEBE ACOMPAÑARSE COPIA DE LA SOLICITUD DE EXPROPIACIÓN.— La interpretación lógica del artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria lleva a la conclusión de que el oficio por el cual se notifica a un poblado ejidal o comunal la iniciación del procedimiento expropiatorio, debe ir acompañado de una copia de la solicitud de expropiación, pues

dicha notificación tiene la finalidad de dar a conocer al núcleo esa petición para que exprese todo aquello que a sus derechos convenga. Por tanto, si solamente se le comunica que existe una solicitud de expropiación, tal notificación es incorrecta, porque deja en estado de indefensión al poblado.' (Séptima Época, Tercera Parte, Volúmenes. 91, página 33, A. R. 5498/75. Comisariado Ejidal de Chapultepec, Municipio de Acapulco, Guerrero; 5 votos, Volúmenes 217-228, página 28, A. R. 7145/86 Comisariado Ejidal del Poblado San Ignacio Cohuirimpio, Municipio de Navojoa, Estado de Sinaloa. Unanimidad de 4 votos). En estas condiciones, el criterio sustentado por el más Alto Tribunal de la República, bajo la tesis número 63, página 117, de la Primera Parte del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, editado en 1989, debe modificarse y, así lo pido, con apoyo en el artículo 194 de la Ley de Amparo y en los argumentos del párrafo que sigue, pues la jurisprudencia no puede ni debe permanecer petrificada; y aunque se peque de reiterado conviene insistir en que el artículo 27 constitucional no restringe ni elimina para los casos de expropiación la observancia de la garantía de previa audiencia que establece el segundo párrafo del artículo 14 de la propia Carta Fundamental, al igual que el mismo artículo 27 tampoco restringe ni excluye la observancia de las garantías de irretroactividad de la ley, exacta aplicación de la ley y existencia de mandamiento escrito de autoridad competente que fundamenta y motive la causa legal del procedimiento, consagradas en los numerales 14 y 16 del mismo Código Supremo del país, no obstante lo cual nadie ha osado sostener que estas garantías deben dejar de acatarse porque no están mencionadas entre los requisitos que el artículo 27 señala para las expropiaciones por causa de utilidad pública. En efecto, dicha tesis de jurisprudencia número 63 pugna frontalmente y resulta incompatible con el espíritu y la letra de las disposiciones del artículo 133 constitucional en conexión con la Carta de las Naciones Unidas, con la Declaración Universal de Derechos Humanos, con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) en sus artículos 55 inciso c) de la primera; en los artículos 1 2-1, 7 y 17 de la segunda; en los artículos 2, 5, 26 y 46 del tercero; y en los artículos 1, 8, 21, 24 y 29 de la cuarta, que vinculan y obligan al Estado Mexicano al respeto de los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos y a hacer efectivos tales derechos y libertades, entre los cuales figuran la igualdad de todos los seres humanos ante la ley con derecho a igual protección, el derecho a la propiedad individual, el derecho a un recurso efectivo que ampare contra actos que violen los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y la prohibición de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad reconocido en los acuerdos internacionales

o en las constituciones de los países signatarios. El texto de los preceptos invocados se inserta en el concepto de violación que seguidamente se expresa.— SEGUNDO.— Violación de los artículos 13, 14, 16 y 133 de la Constitución Federal, por inobservancia de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966, y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, de 22 de noviembre de 1969), por las razones que a continuación expongo: La Carta de las Naciones Unidas firmada en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica, el día 26 de junio de 1945, que México suscribió y ratificó como miembro originario, declara en su preámbulo que las Naciones Unidas están resueltas a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres de las naciones grandes y pequeñas; y en sus artículos 55 y 56 la Carta Magna estipula lo siguiente: ‘Artículo 55.- Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la organización promoverá:... c) El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.’.— ‘Artículo 56.- Todos los miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55.’.— La Declaración Universal de Derechos Humanos, emitida por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, que se llevó a cabo en la ciudad de París, Francia, el 10 de diciembre de 1948, reconoce que: ‘Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. (Artículo 1o.) Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. (Artículo 2-1),. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta declaración y contra toda provocación a tal discriminación. (Artículo 7). Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley. (Artículo 8). Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual o colectivamente. Nadie será privado

arbitrariamente de su propiedad. (Artículo 17).— En la asamblea Plenaria de la Organización de Naciones Unidas celebrada el 16 de diciembre de 1966, en la ciudad de Nueva York, fueron aprobados, abiertos a firma y ratificación o a la adhesión, los instrumentos internacionales denominados: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuyo preámbulo los Estados partes consideran que 'conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables', además reconocen que estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana, que con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos no puede realizarse el ideal del ser humano libre, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos; considerarán asimismo que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos; por todo lo cual convienen, entre otros, en lo siguiente: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Diario Oficial de la Federación de 20 de mayo de 1981).— 'Artículo 2.- 1. Cada uno de los Estados partes en el presente pacto se compromete a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el presente pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.— 2. Cada Estado parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.'. 'Artículo 5.- 1. Ninguna disposición del presente pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.— 2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado parte, en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente pacto no lo reconoce o los reconoce en

menor grado'.— 'Artículo 26.- Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social'.— 'Artículo 46.- Ninguna disposición del presente pacto deberá interpretarse en menoscabo de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de las Constituciones de los organismos especializados que definen las atribuciones de los diversos órganos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados en cuanto a las materias a que se refiere el presente pacto'.— Con posterioridad al referido Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, México se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), celebrada en la ciudad de San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 (Diario Oficial de la Federación de 7 de mayo de 1981), donde se reiteran en el preámbulo los principios consagrados en la Carta de la Organización de Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, acordando, en la parte que interesa, las siguientes normas: 'Artículo 1.- Obligación de respetar los derechos.— 1. Los Estados partes en esta convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.— 2. Para los efectos de esta convención, persona es todo ser humano'.— 'Artículo 8.- Garantías Judiciales.— 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter'.— 'Artículo 21.- Derecho a la propiedad privada.— 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.— 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley'.— 'Artículo 24.- Igualdad ante la ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley'.— 'Artículo 25.- Protección

judicial.— 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.— ‘Artículo 29.- Normas de interpretación. Ninguna disposición de la presente convención puede ser interpretada en el sentido de: a) Permitir a alguno de los Estados parte, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) Excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de Gobierno; y d) Excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.’. Ahora bien, las normas establecidas en los tratados internacionales acabados de invocar, incluyendo la Declaración Universal de Derechos Humanos, porque ésta, al fin y al cabo, tiene valor jurídico-positivo debido a que es un desarrollo o una interpretación de los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, y porque además México le reconoce dicha categoría al adherirse al Pacto de San José (artículo 29, inciso *d*)), decíamos, dichos convenios internacionales tienen la naturaleza de Ley Suprema de los Estados Unidos Mexicanos, junto con la Constitución Federal y las leyes del Congreso de la Unión que de ella emanen, conforme al artículo 133 de la propia Constitución, de suerte que mientras estén en vigor vinculan y obligan a su cabal observancia a todas las autoridades de la República. En corroboración de lo anteriormente argüido, cabe agregar que México es parte de la ‘Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados’, celebrada en la ciudad de Viena, Austria, el 23 de mayo de 1969, y firmada *ad referendum* en ese acto por el plenipotenciario del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue aprobada por la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 29 de diciembre de 1972, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de marzo de 1973, después fue ratificada por el C. Presidente de la República el 5 de julio de 1974, habiéndose depositado el instrumento respectivo en la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas el 25 de septiembre del mismo año, y por último, fue promulgada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de febrero de 1975. Pues bien, sus artículos 2, 2-1 a.), 26, 27, 31-1 y 39, preceptúan, respectivamente, que

esta 'convención se aplica a los tratados entre Estados', que 'se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular', que 'todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe', que 'una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificativo del incumplimiento de un tratado', que 'un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y su fin', y que 'un tratado podrá ser enmendado por acuerdo entre las partes'. A la luz de las anteriores premisas resulta claro que los actos reclamados en este juicio conculcan en forma abierta las garantías de los artículos 13, 14 y 16 constitucionales porque privan a los quejosos de sus derechos de propiedad a través de una ley de expropiación discriminatoria e inconstitucional (Ley de Expropiación de 1936), debido a que establece un tratamiento desigual e inicuo para los sujetos a los que se aplica frente al tratamiento privilegiado que concede a los sujetos afectados por una expropiación con base en la Ley Federal de Reforma Agraria (artículos 112 a 127 y 343 a 349) que sí gozan, como privilegio exclusivo, de la garantía de audiencia previa al acto expropiatorio, situación discriminatoria que no solamente conculca la garantía de igualdad que consagra el artículo 13 constitucional, sino los tratados internacionales que se vienen invocando, los cuales uniformemente obligan a considerar iguales ante la ley a todos los mexicanos y otorgarles igual protección de la ley sin discriminación alguna por motivos de raza, idioma, o de cualquier otra índole, condición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, conforme a los transcritos artículos de los tratados internacionales invocados en este concepto de violación.— TERCERO.— Tanto el artículo 7o. de la Ley de Expropiación, como el artículo 14, primer párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales, al facultar a la autoridad administrativa para ocupar de propio imperio el bien de cuya expropiación se trata, pugnan abiertamente con el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, que categóricamente previene que el ejercicio de las acciones que corresponden al Estado por virtud de las disposiciones del mismo artículo 27, se hará efectivo por el procedimiento judicial, y que 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 a la ocupación de las tierras o aguas de que se trate, con todas sus acciones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades (se sobreentiende que las administrativas) antes de que se dicte sentencia ejecutoriada. El texto constitu-

cional es suficientemente claro y explícito en cuanto a que deja en manos de la autoridad administrativa la declaratoria acerca de la utilidad pública y de la necesidad de la expropiación, pero reserva a la autoridad judicial el mandamiento de ocupación los bienes expropiados; en otras palabras la Constitución Federal quita a la autoridad administrativa la atribución de ocupar por propio imperio los bienes cuya expropiación decreta, necesitando la intervención y el mandamiento de los tribunales judiciales para quitar la posesión al gobernado y entregarla a la autoridad expropiante. Ahora bien, como la Ley de Expropiación y la Ley General de Bienes Nacionales se apartan de las prevenciones de mayor jerarquía normativa que traza la Constitución Federal en el tercer párrafo de la fracción VI de su artículo 27, y lo que es peor, la contradicen, puesto que facultan a la autoridad administrativa para que de propio imperio desposea al gobernado y ocupe materialmente los bienes expropiados resulta irrefragable que los citados artículos 7o. de la Ley de Expropiación y 14 de la Ley General de Bienes Nacionales son inconstitucionales, adoleciendo del mismo vicio la aplicación de sus disposiciones en el Decreto de 22 de noviembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 del mismo mes y año, cuyo artículo 5o. dice que: 'La Secretaría de Desarrollo Social tomará posesión de los predios expropiados y en el mismo acto los entregará al Departamento del Distrito Federal para que los destine a los fines de utilidad pública previstos en este decreto.'— Con relación al tema del desposeimiento y privación de derechos, el más Alto Tribunal de la República ha sostenido la siguiente tesis de jurisprudencia: 'AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.— Carecen de facultades para privar de sus posesiones o derechos a los particulares, lo que no puede hacerse sino por la autoridad judicial y en los términos que la Constitución previene.' (Tesis número 27, página 46, Tercera Parte del *Apéndice* de Jurisprudencia publicado en el año de 1965).— Las anteriores argumentaciones se robustecen con la génesis del artículo 27 en el seno del Congreso Constituyente que se instaló en la ciudad de Querétaro el 1o. de diciembre de 1916, que suscitadamente y en lo pertinente relato. El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, don Venustiano Carranza, presentó un proyecto de constitución cuyo artículo 27 decía así en la parte que interesa: 'La propiedad privada no puede ocuparse para uso público sin previa indemnización. La necesidad de utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación será por la autoridad judicial en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.' La Comisión Revisora formuló adiciones y modificaciones al proyecto del primer jefe de la nación e incluyó como fracción XIV del artículo 27 el párrafo que

hoy figura como tercero en la fracción VI del texto vigente, que a la letra dice: '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 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 y aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.'. Al discutirse en la asamblea general del Constituyente el dictamen de la Comisión Revisora se introdujeron varias modificaciones al proyecto del artículo 27 y, finalmente, lo que se proponía como fracción XIV pasó a ser el párrafo cuarto de la fracción VII, cuyo entonces párrafo segundo es ahora el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 constitucional en su texto actual. La sana hermenéutica jurídica enseña que las disposiciones de un ordenamiento legal deben interpretarse de manera armónica como formando parte de un todo, de manera que no se excluyan ni se enerven unas con otras, sino que se complementen y vigoricen entre sí. Bajo estos principios es válido sostener que las disposiciones del tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional rigen y complementan el ejercicio de la facultad expropiatoria, y que la intervención judicial se surte no sólo para fijar el exceso o demérito en el valor de la cosa expropiada, sino también para el acto de desposeimiento al particular y la entrega de los bienes a la autoridad administrativa, pues el cambio de ubicación que el Congreso Constituyente dio a lo que era la fracción XIV en el proyecto de la Comisión Revisora, para situarlo como párrafo cuarto de la primitiva fracción VII, resulta irrelevante, salvo para las expropiaciones encaminadas a dotar con tierras a los núcleos de población que están reguladas especialmente en las ahora fracciones VIII, X, XI, XII, XIII y XIV del artículo 27 constitucional, antes de la reforma de enero de 1992. En resumen, la intervención judicial que exige el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, es insoslayable y obligatoria para todas las expropiaciones que contempla el segundo párrafo de la misma fracción. Como los artículos 7 de la Ley de Expropiación y 14, primer párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales contradicen y se apartan de las normas supremas que contiene el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, es claro que adolecen de invalidez por contravenir la Carta Fundamental de la República, resultando violatorios de garantías en perjuicio de la quejosa; mismos vicios que inficionan el acto de aplicación en el decreto expropiatorio reclamado.— CUARTO.— El artículo 20 de la Ley de Expropiación infringe los derechos humanos garantizados en los artículos 1o., 14, 22 y 27, segundo párrafo

inicial, de la Constitución Federal de la República, por todas las cuestiones que en seguida exponemos. La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene definida jurisprudencia en el sentido que expresa la tesis número 833, página 1388, de la Segunda Parte del Apéndice editado en 1989, que dice: 'Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, una garantía, para que esta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado, disfrutar de ella, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garantías.'. Este criterio jurisprudencial está acorde con los ya invocados artículos 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 2 y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 1, 21, 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y sobre todo con el espíritu y los principios jurídicos que señorean el artículo 1110, incisos 2) y 3) del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Diario Oficial de la Federación de 20 de diciembre de 1993), que obligan a pagar la indemnización por causa de expropiación, en el valor justo del mercado, sin demora, y en forma completamente liquidable. Por todo lo cual, cualquier disposición del derecho doméstico de México, incluida la Ley de Expropiación, que resulte contraria e incompatible con las normas de los susodichos tratados internacionales debe tenerse por no puesta. Todavía más, el espíritu y la letra del segundo párrafo inicial del artículo 27 constitucional descansa en el principio de justicia que subyace y alienta el instituto jurídico de la 'indemnización', que quiere colocar al afectado en situación igual a la que tenía antes de producirse el acto dañino a su patrimonio (artículos 1859, 1915, 1918, 2107, 2108 y 2112 del Código Civil del Distrito Federal aplicable en toda la República en materia federal, y artículo 30 del Código Penal Federal). Por otro lado, el vocablo 'mediante' que utiliza el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, tiene la misma connotación de acontecimiento intermedio o medianero entre los dos extremos que enlaza, igual que la palabra 'mediante' empleada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional cuando dice que 'nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos...'; de esta manera se llega a esclarecer que entre los extremos de declaración de utilidad pública, por un lado, y expropiación con ocupación, por el otro, debe estar en medio la justa indemnización. En consecuencia, y por naturaleza de esta relación, fuerza es concluir que el pago de la indemnización no admite constitucional y ontológicamente más demora que el tiempo indispensable para su fijación. Así lo ha

entendido la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis jurisprudencial: 'EXPROPIACIÓN.— Para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones: primera que la utilidad pública, así lo exija; segunda que medie la indemnización. El artículo 27 constitucional al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización ha querido que ésta no quede incierta, y las leyes que ordenen la expropiación en otra forma importan una violación de garantías.'. (Tesis número 829, página 1372 de la Segunda Parte de la Compilación de Jurisprudencia publicada en 1989).— Toda vez que el artículo 20 de la Ley de Expropiación impugnada faculta a la autoridad expropiante para fijar la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, hasta por un término de diez años, es palmario que tal precepto infringe las garantías de los artículos 1o., 14, 22, y 27, segundo párrafo inicial, de la Carta Fundamental de la República, pues el espíritu y la letra de este último precepto es que la indemnización sea realmente compensatoria y actual, no ilusoria y ficticia, de suerte que un monto indemnizatorio fijado hoy, pero que no se paga sino que se pospone hasta en diez años, resulta ilusorio y confiscatorio. Siendo inconstitucional el mencionado artículo 20 de la Ley de Expropiación, trasciende este mismo vicio al acto de aplicación por el C. Presidente de la República en el decreto expropiatorio reclamado, que se apoya en dicho precepto; y del mismo vicio adolecen los actos de cumplimiento y ejecución por parte de las demás autoridades responsables.— QUINTO.— La expedición de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal por el Congreso de la Unión, su promulgación por el C. Presidente de la República, su refrendo y publicación por el C. Secretario de Gobernación, conculcan las garantías de los artículos 14 y 16 constitucionales por los siguientes motivos: Dicha ley la expidió el H. Congreso responsable con fecha 30 de diciembre de 1975, y la promulgó el C. Presidente de la República por decreto de ese mismo día que fue refrendado por el C. Secretario de Gobernación, habiéndose publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de enero de 1976, para entrar en vigor el día siguiente conforme a su artículo 1o. transitorio. Ahora bien, cuando acontecieron los referidos actos de formación y publicación de la ley reclamada, aún estaba vigente el texto primitivo que el Congreso Constituyente de Querétaro asignó al tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1917, el cual no hablaba de 'lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana', ni tampoco, hacía mención ni autorizaba dictar 'las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destino de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas

y de planear y regular la fundamentación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.'. La verdad de las cosas es que las expresiones entrecomilladas que se citan en el párrafo anterior, fueron introducidas al tercer párrafo del artículo 27 constitucional por la reforma de 29 de enero de 1976, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero del mismo año, para entrar en vigor al día siguiente: y esta reforma a la Carta Fundamental de la República fue la que proporcionó la base constitucional para la posterior expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos de 20 de mayo de 1976, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 del mismo mes para entrar en vigor 30 días después de su publicación. Bajo las anteriores premisas resulta evidente que el Congreso de la Unión obró fuera de sus atribuciones y competencias constitucionales en la fecha (30 de diciembre de 1975) que expidió la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, con el propósito de ordenar y regular el desarrollo urbano del Distrito Federal, planear, ordenar, y determinar los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques, así como de las construcciones, puesto que las bases y autorizaciones constitucionales fueron dadas hasta la mencionada reforma de 29 de enero de 1976, que fue posterior a la expedición, promulgación y publicación de la referida Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. En otras palabras, el Congreso de la Unión como legislatura local, no pudo el 30 de diciembre de 1975 legislar sobre las limitaciones y modalidades de la propiedad privada que implican la ordenación de los asentamientos humanos y el establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, toda vez que esas modalidades, limitaciones y autorizaciones las estableció el órgano reformador de la Constitución hasta el 29 de enero de 1976, en que se reformó el tercer párrafo del artículo 27 constitucional y a partir de la entrada en vigor de esta enmienda y hacia el futuro fue que a las legislaturas de las entidades federativas y al propio Congreso de la Unión, se proporcionó competencia constitucional para expedir leyes acordes con el nuevo texto del tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución Federal de la República. Consecuentemente, la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal es violatoria de las garantías de los artículos 14 y 16 constitucionales por provenir de autoridad sin facultades constitucionales para expedirla, adoleciendo del mismo vicio los actos de promulgación del C. Presidente de la República, del refrendo del decreto promulgatorio por el C. Secretario de Gobernación y C. Jefe del Departamento del Distrito Federal; así como la aplicación de esta ley por el C. Presidente de la República en el decreto expropiatorio combatido, participando del mismo vicio los actos de cumplimiento y ejecución por el C. Jefe del Departamento del Distrito Federal.— SEXTO.— El decreto

presidencial reclamado transgrede en forma directa la garantía de respeto a la propiedad privada que consagra el artículo 27 constitucional en su segundo párrafo inicial y en la fracción VI, pues el artículo 5o. del referido decreto dispone que la Secretaría de Desarrollo Social tomará posesión del predio expropiado y, en el mismo acto, lo entregará al Departamento del Distrito Federal, todo esto sin esperar y obtener la necesaria orden judicial que como garantía individual establece el tercer párrafo de la invocada fracción VI del artículo 27 constitucional, el cual dispone que 'el ejercicio de las acciones que corresponden a la nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictarán en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán, desde luego a la ocupación...'. Consecuentemente, el aludido decreto conculca la garantía invocada, al disponer que las autoridades administrativas, a saber, la Secretaría de Desarrollo Social y el Departamento del Distrito Federal, ocupen el bien expropiado, sin solicitar y sin esperar la orden judicial. Por otro lado, el artículo cuarto del decreto impugnado previene que el Departamento del Distrito Federal pagará con cargo a su presupuesto la indemnización constitucional, mandamiento este que quebranta frontal y directamente la garantía establecida en el segundo párrafo inicial del artículo 27 constitucional, de que 'las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización' pues con semejante proceder las responsables no satisfacen la garantía constitucional del pago de la justa indemnización, el cual debe acordarse en monto determinado o fácilmente determinable, y además eluden expresar el modo de satisfacer la mediatez que la garantía constitucional exige, la cual se logra señalando una partida concreta del presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal, y si las responsables omiten estos extremos, tornan ilusoria la indemnización pues la hacen depender de otro organismo estatal también interesado en fijar el menor valor al inmueble, lo que significa que el pago de la indemnización será ilusorio y a plazo indefinido, transformándose así la expropiación en una verdadera confiscación que prohíbe el artículo 22 constitucional. Dicho de otra manera, una indemnización nebulosa en que la autoridad expropiante no precisa su monto justo y cómo lo va a pagar, en manera alguna satisface la garantía que consagra el segundo párrafo inicial del artículo 27 constitucional; y aunque es cierto que en ocasiones especiales no puede realizarse el pago de la indemnización simultáneamente a la expropiación, porque es necesario el acopio de elementos a fin de determinar el monto, lo que verdaderamente resulta inadmisibles y violatorios de garantías es dejar imprecisos y abiertos el monto y tiempo del pago, puesto que aquél debe ser el justo valor

del mercado, y el segundo debe ser efectivo, liso y llano y realizarse en un momento cercano a la ocupación del bien, a fin de que el afectado pueda desde luego disfrutar del justiprecio compensatorio a la privación de sus derechos de propiedad. Así lo establecen los tratados internacionales que se han citado, coincidentes con la mente del Constituyente de 1917 al modificar el texto equivalente de la Constitución de 1857 que exigía que la expropiación se decretase previa indemnización. Así lo ha interpretado la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias, de las cuales se transcriben dos de ellas en lo esencial: 'INDEMNIZACIÓN.— Aun cuando el artículo 27 constitucional no exige que la indemnización sea previa tampoco dice que pueda aplazarse, de donde debe inferirse que la expropiación y la indemnización deben ser simultáneas, y aun en el falso supuesto de que la última pudiera ser aplazada, es evidente que tendría que ser garantizada de una manera precisa, real y positiva, pues sin estos requisitos, la expropiación equivaldría a un despojo que nuestra Carta Magna no autoriza. (*Semanario Judicial Federación*, 5a. Época, Tomo VIII, página 508, Pastor Moncada Viuda de Blanco Teodora). El artículo 27 de la Constitución Federal de la República dice en su párrafo II: Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Como es bien sabido, este mismo precepto se encontraba incluido en el artículo 27 de la Constitución anterior de mil ochocientos cincuenta y siete, aunque con alguna variante, porque en lugar de prevenirse en esta disposición constitucional que la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización, se decía que esa indemnización tenía que ser previa. El Constituyente, al establecer esta diferencia, tuvo en cuenta los innumerables tropiezos y graves retardos que sufría todo acto de expropiación al existir la necesidad de fijar previamente la cantidad que debía recibir el dueño de la cosa expropiada, porque este acto originaba discusiones largas sobre el monto de la expropiación, ya al ser señaladas por las autoridades ordinarias mediante un largo procedimiento tendiente a determinar el costo que debía alcanzar esa expropiación, al ser examinadas, en la vía de amparo las resoluciones que las autoridades comunes hubiesen dictado a ese respecto, con evidente perjuicio del interés público, porque entre tanto la autoridad no podría disponer de la propiedad cuya expropiación sea necesitada para utilidad general. Este fue el único motivo por lo que el Constituyente quiso que esa indemnización no fuese forzosamente previa, pero fuera de esta circunstancia, sin duda alguna, que el propio Constituyente siguió expresando sus deseos de que la ocupación de la propiedad privada no se llevase a cabo sin que el dueño de la cosa expropiada recibiese la indemnización correspondiente. Pues

bien, si el recibo de esta indemnización es una garantía individual, para que esa garantía sea efectiva, es necesario que la indemnización con que se deban resarcir los perjuicios que sufre el dueño de la cosa expropiada no sea ilusoria, sino real y oportuna, para ello es indispensable que esa indemnización se haga, si no en el momento preciso del acto posesorio por el cual la autoridad dispone del bien expropiado, si a raíz de haberse ejecutado ese acto, que deberá decretarse bajo esa condición constitucional, y para alcanzar el fin es indispensable que el pago correspondiente se haga sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido (*Semanario Judicial de la Federación*, 5a. Época, Tomo XLIX, Páginas 1807 y 1808. Casa del Casino Cordobés, S.A.).'.— Esta última ejecutoria tiene especial significación e importancia, porque el Ministro relator de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que formuló el proyecto, mismo que fue aprobado por unanimidad de votos, lo fue nada menos que el Ministro Lic. José M. Truchuelo que intervino personalmente como Diputado en el Congreso Constituyente de 1917. En los Términos de tan importante ejecutoria se emitió fallo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo de Llaguno Viuda de Ibarguengoitia Paz, que aparece a foja 553, Tomo L, de la 5a Época del *Semanario Judicial de la Federación*. En otro aspecto, el artículo cuarto del decreto reclamado transgrede la garantía del segundo párrafo inicial del artículo 27 constitucional, porque omite disponer que la indemnización debe abarcar el daño y los perjuicios que el acto expropiatorio cause a los particulares que sufren la privación de sus inmuebles, pues como el precepto constitucional no hace ningún distinguo, ha de entenderse que para que la garantía sea completa y efectiva dentro del contexto de nuestro derecho positivo, la indemnización comprende tanto la pérdida del inmueble, como la privación de las ganancias lícitas, sin que pueda argumentarse que haya oposición entre el aludido segundo párrafo inicial del artículo 27 constitucional y el segundo párrafo de la fracción VI del mismo numeral, pues esta última solamente señala una base mínima de valor por la pérdida para el dueño de la cosa expropiada, dejando a las reglas del derecho común la determinación del otro aspecto de la indemnización integral que garantiza el invocado segundo párrafo inicial del artículo 27 constitucional.— SÉPTIMO.— El decreto combatido viola en forma directa la garantía de previa audiencia que establece el artículo 14 constitucional, puesto que ni durante la tramitación de los expedientes administrativos por la Secretaría de Desarrollo Social y por el Departamento del Distrito Federal, en el supuesto de que los hubiere, ni antes de la emisión del decreto reclamado, las autoridades administrativas responsables respetaron la garantía de previa audiencia, toda vez que nunca oyeron a los quejosos, como debieron

hacerlo antes de afectarlos y privarlos de sus derechos de propiedad, de sus acciones personales y demás accesiones sobre sus predios, pues es jurisprudencia definida de la Suprema Corte de Justicia que no es necesario que la obligación de observar la previa audiencia de los afectados se encuentre establecida en las leyes secundarias, para que las autoridades que las aplican tengan el deber de respetar dicha garantía en todos aquellos casos que tengan como finalidad privar a los gobernados de sus derechos y posesiones, pues encima de esas leyes está la supremacía del ordenamiento constitucional; de suerte que si en el caso concreto las autoridades responsables durante la tramitación de los hipotéticos expedientes administrativos y antes de la expedición del decreto expropiatorio, no oyeron a los quejosos para darles oportunidad de defenderse y de probar los extremos de sus derechos, es claro que transgredieron directamente la garantía que nos ocupa. Sobre el particular es aplicable la tesis de jurisprudencia número 268, página 483 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Parte, editado en 1989, cuyo tenor es el siguiente: 'AUDIENCIA, GARANTÍA DE. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCIÓN NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA EL EFECTO.— La circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto alguno que imponga a la autoridad responsable la obligación de respetar a alguno de los interesados la garantía de previa audiencia para pronunciar la resolución de un asunto, cuando los actos reclamados lo perjudican, no exime a la autoridad de darle oportunidad de oírlo en defensa, en atención a que en ausencia del precepto específico, se halla el mandato imperativo del artículo 14 constitucional que protege dicha garantía a favor de todos los gobernados, sin excepción.'. No es por demás insistir, como lo tenemos expuesto en apartados anteriores, que de acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución Federal no pueden restringirse ni suspenderse las garantías que la misma otorga, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece; y como actualmente no está suspendida la garantía de previa audiencia, conforme a los requisitos y formalidades del artículo 29 de la propia Carta Fundamental, necesario es concluir que dicha garantía tiene plena vigencia y debe ser observada y respetada por las autoridades cuando traten de privar a los gobernados de sus derechos y posesiones, esto es, mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos donde se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y se dicte el fallo de acuerdo con las leyes expedidas con anterioridad al hecho; y toda vez que las autoridades administrativas responsables no observaron antes de emitir los actos que se les reclaman la garantía de previa audiencia, resulta claro que violaron los artículos 1o. y 14 constitucio-

nales....". (Se omite la transcripción del octavo concepto de violación por versar estrictamente sobre cuestiones de legalidad).

CUARTO.— Por auto de veinticinco de enero de mil novecientos noventa y cuatro, el Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, al que por razón de turno tocó conocer del asunto, admitió la demanda de garantías registrándola con el número 21/94; por diverso proveído de dieciséis de mayo del año citado, a solicitud del jefe del Departamento del Distrito Federal, tuvo con el carácter de tercera perjudicada a la colonia López Portillo, Asociación Civil, ordenando emplazarla a juicio y, previos los trámites legales respectivos, dictó sentencia el treinta de junio del año citado, que terminó de engrosar el once de agosto siguiente, misma que concluyó con los siguientes puntos resolutivos: "Primero.— Se sobresee por los actos que se reclaman al secretario de Hacienda y Crédito Público, al jefe del Departamento del Distrito Federal, al secretario general de Desarrollo Social, al director de Regularización Territorial y al delegado en Iztapalapa, los tres últimos dependientes del propio Departamento del Distrito Federal, actos que se precisan en el considerando primero. Segundo.— Con la salvedad anterior, la Justicia de la Unión no ampara ni protege a Inmuebles Pridi, Sociedad Anónima."

QUINTO.— Inconforme, la empresa quejosa a través de sus autorizados interpuso recurso de revisión el que fue admitido por el presidente de esta Suprema Corte por auto de veintisiete de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro.— El agente del Ministerio Público Federal solicitó se confirme la sentencia recurrida.— Mediante oficio presentado el trece de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, el secretario general de Gobierno del Departamento del Distrito Federal en ausencia del titular, a nombre de éste y en representación del presidente de la República, interpuso adhesión al recurso de revisión.— Por auto de veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, el presidente de este Alto Tribunal turnó los autos al Ministro Carlos de Silva Nava; por proveído del día veintiséis siguiente admitió la adhesión al recurso de revisión y mediante acuerdo de dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y cinco retornó el asunto al Ministro Mariano Azuela Güitrón.— Con fechas siete de junio y cuatro de octubre de mil novecientos noventa y cinco, veinticuatro de enero, veintitrés de abril, catorce de octubre y diez de diciembre de mil novecientos noventa y seis, el autorizado de la parte quejosa solicitó que esta Suprema Corte pronunciara la sentencia respectiva, interrumpiéndose el plazo para la caducidad de la sentencia.— El quince de agosto de mil novecientos noventa y cinco el Tribunal Pleno resolvió el impedimento hecho valer por el presidente de la Suprema

Corte José Vicente Aguinaco Alemán, para conocer y resolver el presente amparo en revisión, calificándolo de legal.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.— Este tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), constitucional, 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, y 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en un juicio de amparo en que se reclamaron leyes expedidas por el Congreso de la Unión como lo son la Ley de Expropiación, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y subsiste en el recurso el problema de constitucionalidad planteado en torno a las mismas.

SEGUNDO.— Debe precisarse que los licenciados Vicente Aguinaco Alemán y Fabián Aguinaco Bravo, quienes suscriben el recurso de revisión en su carácter de autorizados de la parte quejosa, efectivamente lo están para interponerlo, pues en el auto de veinticinco de enero de mil novecientos noventa y cuatro, el Juez de Distrito acordó: "...Se tienen como autorizados en términos de la primera parte del segundo párrafo del artículo 27 de la Ley de Amparo a Aguinaco Alemán Vicente y Aguinaco Bravo Fabián María.".— Asimismo, se aclara en relación a la adhesión interpuesta por el secretario general de Gobierno del Departamento del Distrito Federal en ausencia del titular, a nombre de éste y por el presidente de la República, que el jefe del Departamento del Distrito Federal tiene la representación del presidente de la República en este asunto, según consta en el oficio 2142 de treinta y uno de enero de mil novecientos noventa y cuatro, que obra a fojas 95 de autos, carácter con que se le tuvo en el auto de once de febrero de mil novecientos noventa y cuatro por el Juez de Distrito.

TERCERO.— Las consideraciones que sustentan la sentencia recurrida son las siguientes: "I.- El procurador Fiscal de la Federación al rendir su informe justificado por el secretario de Hacienda y Crédito Público, en su ausencia; el secretario general de Gobierno de esta ciudad, al rendir su informe justificado por el jefe del Departamento del Distrito Federal, en su ausencia; el secretario general de Desarrollo Social; el director general de Regulación Territorial y el delegado en Iztapalapa, los tres últimos dependientes del Gobierno Local, negaron los actos con-

sistentes en los efectos, consecuencias, cumplimiento y ejecución del decreto reclamado; el desposeimiento y disfrute de los terrenos en cuestión; así como los actos de enajenación, titulación y entrega de los terrenos de la quejosa a terceros extraños, sin que exista prueba que desvirtúe tales negativas. En consecuencia, al respecto se impone decretar el sobreseimiento, con apoyo en el artículo 74, fracción IV, de la ley reglamentaria de los numerales 103 y 107 de la Constitución General de la República y en la jurisprudencia mil dos, publicada en la página 1621, Segunda Parte del último *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, cuyo rubro dice: 'INFORME JUSTIFICADO, NEGATIVA DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES.'. II.- Los secretarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el secretario general de Gobierno al rendir informe justificado, en ausencia del jefe del Departamento del Distrito Federal quien lo rindiera por sí y en representación del presidente de la República, el director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación, en ausencia del titular del ramo, el procurador Fiscal de la Federación, en ausencia del secretario de Hacienda y Crédito Público y el director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Social, en ausencia del titular, admitieron la certeza de los actos que se les reclaman, lo que se corrobora con la publicación de los ordenamientos reclamados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en vista de lo prevenido por el numeral 2 de la Ley de Amparo. Sobre el particular es aplicable la tesis publicada en la página trescientos treinta y siete del Informe de Labores rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente al terminar el año de mil novecientos setenta y cuatro, cuyo rubro es: 'LEYES NO SON OBJETO DE PRUEBA.'. Por otra parte, pese a que el director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Social, al rendir su informe justificado en ausencia del titular del ramo y el director de Administración del Uso del Suelo y Reserva Territorial en ausencia del director general de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, negaron los actos consistentes en los efectos, consecuencias, cumplimiento y ejecución del decreto reclamado; el desposeimiento y disfrute de los terrenos en cuestión; así como los actos de enajenación, titulación y entrega de los aludidos terrenos a terceros extraños, la negativa en cuestión se desvirtúa con la documental que obra a fojas doscientos una a doscientos tres de autos, consistentes en el acta levantada con motivo de la toma de posesión y entrega de los multicitados terrenos por parte de tales responsables, en cumplimiento al Decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y tres (que constituye

uno de los actos reclamados en este juicio), así como con lo manifestado por el secretario de Desarrollo Social en cuanto a la toma de posesión y transferencia de los terrenos expropiados a favor del Departamento del Distrito Federal. De igual manera, pese a que el director general del Registro Público de la Propiedad y del Comercio de esta ciudad negó los actos que se le reclaman argumentando que la quejosa mencionó los antecedentes registrados incorrectos y que por tal motivo no estuvo en posibilidad de verificar si los actos en cuestión son o no ciertos. No debe perderse de vista que la cancelación de la inscripción de la escritura de propiedad de la quejosa y la inscripción de los predios a favor de las responsables es una consecuencia directa e ineludible del decreto expropiatorio que se reclama, de donde se concluye que, aun en el caso de que actualmente no se hubieran realizado, su ejecución es inminente. Al respecto es aplicable el precedente plenario, publicado a fojas trescientos setenta y uno de la Primera Parte, sección segunda del último *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, cuyo tenor literal es el siguiente: 'ACTOS INMINENTES; CONCEPTO DE.— El hecho de que el quejoso afirme que va a violar posibles resoluciones de una autoridad, no puede constituir motivos suficientes para otorgar el carácter de actos inminentes a los también posibles medios de apremio que vaya a autorizar la misma autoridad para que se observen sus resoluciones, porque, como ya ha expresado esta Suprema Corte, se entiende por acto inminente aquel cuya existencia es indudable y sólo falta que se cumplan determinadas formalidades para que se ejecute, formalidades que corresponde satisfacer a las autoridades.'. III.- Las autoridades responsables, el agente del Ministerio Público Federal designado por el procurador general de la República para intervenir en este asunto y la parte tercera perjudicada cuestionaron la procedencia de la acción constitucional deducida, por lo que se analizará este aspecto. No cabe duda de que con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los decretos promulgatorios de la Ley de Expropiación, de la Ley General de Bienes Nacionales y de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, concluyó el proceso legislativo de las normas combatidas, de ahí que revisten el carácter de actos consumados; pero no de manera irreparable para los efectos del juicio constitucional, pues si bien es cierto que en virtud del principio de relatividad de las sentencias, consagrado en el artículo 80 de la Ley de Amparo, el fallo que concediera la protección federal no tendría el alcance de derogar las disposiciones impugnadas, también es verdad que provocaría que éstas no se aplicaran a la quejosa, de ahí que no se configura la causa de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 73 de la Ley de Amparo. Es aplicable al respecto el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en

la jurisprudencia 119, visible en la página 219 de la 1a. parte, sección primera, del último *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, cuyo rubro es: 'LEYES, AMPARO CONTRA LA EXPEDICIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS.'. El hecho de que el Decreto expropiatorio del veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y tres haya sido publicado en el Diario Oficial de la Federación los días veintiséis y treinta siguientes, no implica que a partir de esa fecha deba computarse el término para la interposición del juicio de amparo, tal como lo ha resuelto el más Alto Tribunal en la jurisprudencia seiscientos cuarenta y ocho, publicada en la página mil ochenta y ocho, de la Segunda Parte del último *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, cuyo rubro y texto a continuación se transcriben: 'DIARIO OFICIAL. EFECTOS DE SUS PUBLICACIONES.— La publicación de resoluciones administrativas en el Diario Oficial de la Federación no surte efectos de notificación, a menos que se trate de acuerdos de interés general, de decretos o leyes.', y como en el caso no se trata de un mandamiento de observancia general no cabe computar el término para pedir el amparo desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial, sino desde aquella en la que el quejoso se hizo sabedor del acto reclamado, conforme a la cual su demanda se encuentra interpuesta dentro del término de quince días que para el efecto se establece en el artículo 21 de la Ley de Amparo y, por tal razón, no se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 73 del mismo ordenamiento legal. Analizando en conjunto tanto el dictamen rendido por el perito designado por las autoridades responsables, (foja doscientos diecinueve), como el diverso rendido por el perito designado para intervenir como perito por parte de este juzgado (foja cuatrocientos ochenta y dos) se concluye que los predios propiedad de la quejosa si están comprendidos dentro del área del terreno expropiado por el decreto presidencial reclamado, por lo tanto resulta evidente el interés jurídico que le asiste a la agraviada para interponer este juicio de garantías y, por tanto, no se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción V del artículo 73 de la Ley Reglamentaria de los numerales 103 y 107 de la Constitución General de la República. Ahora bien, la parte quejosa dedujo la acción constitucional en virtud de que considera inconstitucionales diversas disposiciones de la Ley de Expropiación, de la Ley General de Bienes Nacionales y de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que sirvieron de fundamento para la emisión del decreto expropiatorio del veintidós de noviembre de mil novecientos noventa tres que constituye uno de los actos reclamados en este juicio. En tal virtud, la agraviada no tiene obligación de agotar recursos o medios de impugnación, conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XII, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, por lo que al actuali-

zarse una excepción al principio de definitividad, resulta inoperante la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XV, de la invocada ley. En vista de lo antes considerado, se impone abordar el estudio de los conceptos de violación. IV.- Es infundado el primer concepto de violación que hace valer la quejosa en cuanto a la pretendida inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación en virtud de que no establece la garantía de audiencia previa al acto expropiatorio, pues esta circunstancia se encuentra definida por el Pleno de la Suprema Corte que al respecto ha sostenido de manera reiterada, el criterio de que en materia de expropiación no rige la garantía de audiencia. Al respecto es aplicable la jurisprudencia plenaria treinta y tres, publicada en la página setenta de la Primera Parte del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de mil novecientos ochenta y cinco, que a la letra dice: 'EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE (LEY DE EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE 15 DE MARZO DE 1964).— En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1o. de la propia Ley Fundamental.' Es igualmente infundado el segundo concepto de violación que se analiza. Si bien es cierto que en materia de expropiación se da un tratamiento desigual a los sujetos afectados por una expropiación con base en la Ley Federal de la Reforma Agraria, a quienes se les concede, como privilegio exclusivo, la garantía de audiencia previa al acto expropiatorio esta circunstancia no puede considerarse discriminatoria, ni mucho menos conculcatoria de la garantía de igualdad que establecen el artículo 13 constitucional y los diversos tratados internacionales a que se refiere la quejosa. En efecto, el mandato contenido en el artículo 13 constitucional en el sentido de que ninguna persona o corporación puede tener fuero, dado el principio de igualdad que lo inspira, prohíbe la existencia de privilegios en favor de una persona o de un grupo de personas particularmente determinados, pero no prescribe la existencia de disposiciones legales que, atendiendo a la singular situación en que se encuentre un grupo determinado de sujetos, la regule de manera distinta de la que lo hace con relación a los demás. Así pues, el principio de igualdad ante la ley radica en que todos los sujetos que se encuentren en el mismo supuesto, deben recibir un tratamiento idéntico;

por lo tanto, en el caso de la expropiación agraria, el legislador consideró a los núcleos de población ejidal o comunal, como clase desprotegida y, por lo tanto, estableció en favor de ellos la garantía de audiencia previa al acto expropiatorio. Son infundados también los argumentos contenidos en el tercer concepto de violación. Ni el artículo 7o. de la Ley de Expropiación, ni el numeral 14, primer párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales, pugnan con el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, pues, contrario a lo que manifiesta la quejosa, la ocupación de la propiedad expropiada no requiere de la intervención de la autoridad judicial. En efecto, la fracción VI del artículo 27 constitucional, en su segundo párrafo, limita la intervención de la autoridad judicial a dos casos, el primero, cuando exista exceso de valor o demérito de la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación fiscal; y, el segundo, cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas. Así pues, la disposición del segundo párrafo del precepto en comento es autónoma e independiente a la del tercer párrafo, que al referirse a las acciones que corresponden a la nación, no incluye a la expropiación, toda vez que esta última no es una acción que corresponda al Estado como persona de derecho privado, sino que se trata de un acto que lleva a cabo como autoridad. Es de exacta aplicación al caso la jurisprudencia J/P 40 14/1989 del Pleno de la Suprema Corte, publicada en la página 225, del Tomo III de la Primera Parte del *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, cuyo rubro es: 'EXPROPIACIÓN, LA OCUPACIÓN DE LA PROPIEDAD NO REQUIERE DE INTERVENCIÓN JUDICIAL.'. Es infundado también el cuarto concepto que se hace valer.— El hecho de que en el artículo 20 de la Ley de Expropiación se establezca un plazo máximo de diez años para cubrir la indemnización por los bienes expropiados, en lugar de convertirla en una compensación ilusoria, irreal y confiscatoria, como señala la quejosa, constituyó una garantía de seguridad jurídica para los gobernados quienes no tendrán que esperar indefinidamente por el pago de dicha compensación. Además, no debe perderse de vista que se está estableciendo como plazo máximo el de 10 años ya que, conforme a la jurisprudencia clara y definida de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el pago correspondiente debe hacerse 'sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido', el cual varía en cada caso concreto. El quinto concepto de violación es infundado. El Estado realiza la función legislativa por conducto del órgano que forma ese Poder y que conforme al artículo 50 de la Constitución General de la República es el Congreso Federal. Ahora bien, para la creación de las leyes, el Congreso tiene que sujetarse al proceso legislativo que se establece en el numeral 72 de la Carta Magna, siendo

ésta la única limitación que existe al ejercicio de la aludida función, pues no es dable pensar que la enunciación de facultades expresas que se le otorgan a lo largo de la Ley Suprema constituyen una limitante, pues esto sería contrario a la naturaleza cambiante y evolutiva del derecho positivo. Por consiguiente, si en la época en que se expidió la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal el texto del artículo 27 constitucional no hacía referencia a la necesidad de 'lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana', ni tampoco autorizaba dictar '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; esta circunstancia no implica que careciera de las facultades necesarias para expedir el aludido ordenamiento, sino únicamente que aquéllas no se encontraban previstas de manera expresa en la Carta Magna. Por todo lo hasta aquí expuesto han resultado infundados los conceptos de violación hechos valer por la quejosa con el propósito de demostrar la inconstitucionalidad de los ordenamientos legales que reclama; y, en consecuencia, se analizarán los que hace valer en contra del decreto expropiatorio que constituye el acto concreto de aplicación de tales ordenamientos. El sexto concepto de violación también es infundado pues como ya se precisó para la ocupación de los predios expropiados, no se requiere orden judicial. Asimismo, tampoco puede considerarse que el decreto expropiatorio es violatorio de garantías porque no precisa ni el monto de la indemnización ni el tiempo de pago, pues no existe ningún precepto legal que obligue a las responsables a hacer esas precisiones en el mismo decreto y, en todo caso, la única exigencia que existe en tal sentido es que el pago de la indemnización correspondiente se realice y que entre la expropiación y dicho pago sólo medie el tiempo indispensable para fijar el valor de lo expropiado. El séptimo concepto de violación tampoco es fundado, pues tal como se señaló al estudiarse el primero, la garantía de audiencia no rige en materia de expropiación. El último concepto de violación que se analiza también es infundado:' (Razona sobre lo infundado de los planteamientos que versan estrictamente sobre cuestiones de legalidad). En esa virtud, lo procedente es negar el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados."

CUARTO.— La empresa recurrente planteó los siguientes agravios:

"PRIMERO.— Transgresión e inobservancia de los artículos 77, fracción II, de la Ley de Amparo en relación con los numerales 349 y 352 del

Código Federal de Procedimientos Civiles, supletoriamente aplicado; e incorrecta interpretación de los artículos 13, 14 y 27 constitucionales como lo evidenciaremos en los subsecuentes párrafos. En los apartados, primero, segundo y tercero del considerando IV de la sentencia recurrida, el Juez *a quo* desestima los conceptos de violación primero y segundo de la demanda, por los escuetos argumentos de que el H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene definida jurisprudencia en el sentido de que la garantía de previa audiencia no rige en materia de expropiación, de acuerdo con la tesis número 33, página 70, de la Primera Parte del *Apéndice de Jurisprudencia* publicado en 1985 (actualmente tesis 63, página 117 del Apéndice editado en 1989) y si la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 exige la observancia de la previa audiencia para la expropiación de tierras ejidales y comunales, esto no entraña un tratamiento desigual que sea contrario a la garantía de igualdad de todos los gobernados frente a la ley, y siendo así el Congreso de la Unión no transgredió las garantías de los artículos 13 y 14 constitucionales. Las apreciaciones del Juez *a quo* acabadas de resumir en su esencia, son insuficientes desmirriadas y deleznable para desestimar la totalidad de los conceptos de violación primero y segundo que adujo la quejosa. Desde luego se apunta que ésta resiente agravio debido a que el Juez de Distrito omite estudiar y decidir todas y cada una de las cuestiones que se expresaron con enlace lógico en los conceptos de violación primero y segundo, tendientes a demostrar la anacronía de la citada tesis de jurisprudencia en el seno de la legislación contemporánea, y la incongruente e inconstitucional actitud del Congreso de la Unión al expedir, por un lado, la Ley de Expropiación, silenciando el requisito de la previa audiencia, y por otro, emitir la Ley Federal de Reforma Agraria en donde establece de manera expresa y acertada la imprescindible observancia de la garantía de previa audiencia para los casos de expropiación de terrenos ejidales y comunales, a pesar de que, según el criterio de la Suprema Corte de Justicia, esta garantía no está incluida ni mencionada en el texto del artículo 27 de la Constitución Federal cuando habla de la facultad expropiatoria del Estado, creando así en la República una situación de privilegio para unos y de menosprecio y castigo para otros. El peregrino argumento del Juez *a quo*, en el sentido de que la garantía de igualdad de todos ante ley 'no proscribe la existencia de disposiciones legales que atendiendo a la singular situación en que se encuentra un grupo indeterminado de sujetos, la regule de manera distinta de la que lo hace con relación a los demás', tal como la Ley Federal de Reforma Agraria los hace con los núcleos de población ejidal o comunal al considerarlos 'como clase desprotegida y por lo tanto estableció en favor de ellos la garantía de previa audiencia al acto expro-

piatorio', resulta insostenible y falaz: primero, porque el Juez *a quo* incurre en un error de jerarquización normativa al tratar de fijar el alcance y sentido de la garantía constitucional de igualdad de todos los gobernados ante la ley, con un argumento basado en la ley secundaria, o sea, en una norma de inferior jerarquía a la Carta Suprema de la República; segundo, porque los derechos humanos que ésta garantiza, son por su naturaleza generales y abarcan a todos los seres humanos, 'sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, o cualquier otra condición social', (tal y como México se ha comprometido a reconocer, respetar y observar de acuerdo con los artículos 20.-1 y 10.-1, respectivamente, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de mayo de 1981), de manera que por la jerarquía suprema de la norma constitucional, ésta no admite excepción alguna que ella misma no mencione; tercero, porque el artículo 13 constitucional no tolera más excepción a la garantía de igualdad de todos los gobernados frente a la ley que la del fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; cuarto, porque el artículo 27 tampoco señala que los núcleos de población comunal o ejidal y las personas físicas agrupados en tales asentamientos, deban gozar del privilegio de la audiencia previa en los casos de expropiación de las tierras comunales o ejidales, frente al resto de los gobernados, que son mayoría en la República, y a quienes se les retira el goce de la previa audiencia en los casos de expropiación de sus bienes, a causa de la aludida tesis de jurisprudencia, y a pesar de la regla general de respeto a los derechos humanos garantizados en la Carta Suprema, y reafirmados en los tratados internacionales, con las salvedades específicas previstas en el mismo texto constitucional, en los términos de los artículos 10. y 14 de la Carta Fundamental de la República; quinto, porque el principio de dar tratamiento igual a los iguales, y desigual a los desiguales, lo mixtifica y trastoca el Juez de Distrito, pues sólo opera en la esfera de los elementos esenciales que lo sustentan, por ejemplo, la obligación del pago del impuesto sobre la renta recae en los sujetos que perciben un ingreso, pero el monto exigible para cada causante varía en razón de la desigualdad económica que toma en cuenta la ley, y toda vez que la institución de la facultad expropiatoria del Estado siempre descansa en la satisfacción de un interés común, ya se trate de terrenos de propiedad privada o de terrenos ejidales y comunales, en ningún caso la Constitución admite de propiedad privada o de terrenos que a los afectados se les suprima el goce y ejercicio de la garantía de previa audiencia, sean quienes fueren los titulares del derecho de propiedad. Continuando el desarrollo de este primer agravio, insistimos en

las omisiones del Juez de Distrito, por lo que respetuosamente pedimos a ese Alto Tribunal de la República se sirva subsanarlas, como lo previene el artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo, en la inteligencia de que tal omisión estriba en no haber analizado ni decidido con la separación que preceptua el artículo 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles, las numerosas cuestiones que la quejosa expresó a lo largo de las trece fojas donde expone dichos conceptos de violación (páginas 8 a 20 de la demanda), entre las cuales destaca el problema de que la hoy tesis de jurisprudencia número 63, página 117, de la Primera Parte-Pleno, del Apéndice publicado en 1989, pugna frontalmente y carece de sustento en la letra y espíritu de las disposiciones del artículo 133 constitucional en conexión con la Carta de las Naciones Unidas, con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966, y con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) de 22 de noviembre de 1969, en sus artículo 55, inciso c), de la primera; en los artículos 1o., 8o., 21, 24 y 29 de la cuarta, cuyo texto se insertó en el segundo concepto de la propia demanda para facilitar la lectura del Juez de Distrito, pues éste simplemente pasó por alto su análisis pormenorizado, no obstante que México suscribió todos estos tratados y convenios internacionales, con las formalidades que prevé la Constitución Federal y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, celebrada en la ciudad de Viena, Austria, el 23 de mayo de 1969, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de febrero de 1975, y que tienen la categoría de leyes supremas de la Unión junto con la Carta Fundamental de la República, en los términos del artículo 133 de esta última. Todos esos argumentos y tratados internacionales cuyo examen omitió el Juez de Distrito, tornan patente que la susodicha tesis de jurisprudencia ya sólo conserva el carácter de dato histórico, en tanto que representó un valor instrumental de la interpretación de normas positivas de una constelación jurídica que desapareció y se transformó en la actualmente idónea para satisfacer las necesidades y vivencias de nuestra sociedad contemporánea. Dicho de otra manera, la interpretación jurisprudencial de las leyes no puede ni debe permanecer petrificada. En estas condiciones, reiteramos nuestra súplica de que esa H. Suprema Corte de Justicia subsane las omisiones del Juez *a quo*, declare fundados tanto el primero como el segundo conceptos de violación, declare interrumpida y carente de fuerza obligatoria la susodicha tesis de jurisprudencia, y conceda el amparo que impetra la quejosa.— SEGUNDO.— Inexacta interpretación de la fracción VI del artículo 27 constitucional, y como consecuencia, la incorrecta estimación del Juez *a quo*, en el sentido de que no adolecen de inconstitucionalidad los ar-

títulos 7o. de la Ley de Expropiación y 14, primer párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales. Para declarar infundado el tercer concepto de violación de la demanda, el Juez de Distrito manifiesta que el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional limita la intervención de la autoridad judicial a la cuantificación de las mejoras o deterioros que hubieran sufrido los terrenos expropiados con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, o cuando éste no esté fijado en las oficinas rentísticas, por lo que la ocupación del terreno expropiado no requiere de la intervención de la autoridad judicial, habida cuenta de que dicho segundo párrafo es autónomo e independiente del tercero, el cual se refiere a las acciones que corresponden a la nación, entendiéndose por ésta al Estado como persona de derecho privado, de tal suerte que las disposiciones de este tercer párrafo no incluyen a la expropiación, que es un acto que el Estado lleva a cabo como autoridad. Las anteriores motivaciones de la sentencia recurrida son redondamente antijurídicas, pues el Estado es una entidad de derecho público que jamás se despoja de esta naturaleza, aunque a veces consienta en realizar actos, sólo éstos, que caen dentro de la esfera del derecho privado. Por otro lado, es falso que el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional pueda descoyuntarse del segundo párrafo de la misma fracción dizque porque este último es autónomo e independiente. Esta incorrecta apreciación lleva implícita la idea de considerar a este tercer párrafo como una norma errática y acomodaticia, pues contraviene su misma literalidad, que dice: '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...'. Además el Juez *a quo* cierra los ojos al hecho de que el párrafo que le precede, donde al Estado se le otorga bajo ciertas formalidades administrativas y condiciones, la acción expropiatoria, no faculta a la autoridad expropiante para desposeer al gobernado y ocupar de propio imperio el bien expropiado. En otras palabras, no hay base lógica ni jurídica para sostener el imposible argumento de la autonomía e independencia normativa que arguye el Juez *a quo* respecto del tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional. La interpretación del Juez *a quo* resulta inaceptable, porque además, riñe con la prevención explícita del artículo 14 constitucional de que ante todo debe atenderse a la letra de la ley; y en este caso la literalidad del párrafo en estudio es clarísima y no presenta ninguna duda sobre su significado.— TERCERO.— La indebida y errónea interpretación que sustenta el Juez de Distrito acerca del párrafo segundo del artículo 27 constitucional, para rechazar y declarar infundados el cuarto concepto de violación de la demanda, a pesar del criterio interpretativo que rectamente ha establecido esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación

en la tesis número 833, página 1388, de la Segunda Parte del Apéndice de Jurisprudencia editado en 1989. Causa alarma y desaliento que un Juez de amparo, cuya función se supone está concebida para proteger al gobernado contra las violaciones de garantías constitucionales, se convierta en el abogado y espontáneo defensor de las autoridades, cuando éstas no necesitan ninguna ayuda ni defensa. En efecto, asevera el Juez *a quo* que el plazo de diez años que para cubrir la indemnización señala el artículo 20 de la Ley de Expropiación, no torna en ilusoria, irreal y confiscatoria, la indemnización, pues por el contrario, 'constituye una garantía de seguridad para los gobernados, quienes no tendrán que esperar indefinidamente para el pago de dicha compensación'. ¡Inaudito! El Juez de Distrito se ha olvidado que el segundo párrafo del artículo 27 constitucional exige que la expropiación obedezca a una causa de utilidad pública y que la indemnización se cubra de manera mediata, condición esta última que, por sí misma, excluye el pago por tiempo indefinido a que alude el sentenciador; aunque después, arrepentido de semejante atropello a la razón y a la justicia, el Juez trate, de paliarlo y diga que la indemnización debe cubrirse 'sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido', dilación que por razones lingüísticas y procesales no puede ser de diez años. Por último, el Juez *a quo* elude y omite estudiar y resolver con la debida separación, las cuestiones de inconstitucionalidad que la parte quejosa planteo en el párrafo final de la página 24 y toda la foja 25 dentro del cuarto concepto de violación, relacionadas con la Declaración Universal de Derechos Humanos, con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de diciembre de 1993; omisión del Juez de Distrito que también abarca las cuestiones referentes a la connotación del vocablo "mediante", violando con ello las disposiciones del artículo 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles en conexión con el artículo 77, fracción II, de la Ley de Amparo. En estas condiciones suplicamos a ese Máximo Tribunal de la República se sirva subsanar tales omisiones de acuerdo con el artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo, declare fundado el concepto de violación y conceda a la quejosa la protección que impetra.— CUARTO.— Violación de las garantías de los artículos 14 y 16 constitucionales, debido a que el Juez *a quo* interpreta y aplica erróneamente las disposiciones de los artículos 50, 72 y 27 de la Constitución Federal de la República, y pasa por alto la distribución de competencias que el Congreso Constituyente determinó en los artículos 40, 41, primer párrafo, 49, 124, 133 y 135 de la misma Carta Fundamental del país, al desechar por infundado el quinto concepto de violación expre-

sado en la demanda. En primer lugar es falso, como asienta el Juez de Distrito, que el Estado Mexicano realiza la función legislativa por conducto del Congreso de la Unión que establece el artículo 50 de la Constitución Federal; pues la verdad de las cosas es que el Estado Mexicano se integra por los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los Poderes de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, y si acaso el órgano revisor de la Constitución Federal que prevé el numeral 135 podría, cuando ocasionalmente funciona, llamarse órgano legislador del Estado Mexicano, como tan pomposamente lucubra el Juez de Distrito, ya que en nuestra estructura constitucional no existe otro órgano legislativo del Estado Mexicano. El Congreso de la Unión que contemplan los artículos 49 y 50 es el órgano constituido a quien la Constitución confía el ejercicio del Poder Legislativo de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, para que lo desempeñe dentro de la competencia expresa y limitada que señalan, entre otros, los artículos 73 y 124 de la propia Carta Suprema de la Nación. En otras palabras, poseyendo el Congreso de la Unión la índole de órgano constituido por el Poder Constituyente, sólo puede actuar cuando se le han concedido facultades expresas, como lo exige el artículo 124, de suerte que las leyes que desbordan tales facultades expresas son inconstitucionales por provenir de autoridad incompetente que conculca las garantías de los artículos 14 y 16 constitucionales, o sea, que el Congreso de la Unión no es omnímodo ni puede legislar en todo lo que quiera, como erróneamente afirma el Juez de Distrito, y siendo así, cae por su base el espacioso razonamiento de que el Congreso de la Unión pudo válidamente expedir la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal antes de que el artículo 27 constitucional fuese reformado para autorizar la expedición de leyes sobre asentamientos humanos, usos, reservas y destinos de tierras y aguas, dizque en virtud de que ‘esta circunstancia no implica que careciera de las facultades necesarias para expedir el aludido ordenamiento, sino únicamente que aquéllas no se encuentren previstas de manera expresa en la Carta Magna’; es decir, el Juez de Distrito sostiene la tesis ‘totalitaria’ de que el Congreso de la Unión puede expedir leyes aunque la competencia para dictarlas no se encuentre prevista de manera expresa en la Constitución Federal. ¡Ante semejante despropósito huelgan los comentarios! Destruída la perniciosa tesis del Juez de Distrito, quedan en pie los conceptos de inconstitucionalidad que la parte quejosa expuso en el quinto concepto de violación de su demanda, que se centran en el tema medular de que el Congreso de la Unión obró fuera de sus atribuciones y competencias constitucionales en la fecha (30 de diciembre de 1975) en que expidió la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, toda vez que las bases y autorizaciones constitucio-

nales fueron dadas por la reforma constitucional de 29 de enero de 1976, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero del mismo año, para entrar en vigor al día siguiente; dicho de otro modo, el Congreso de la Unión carecía de competencia constitucional el 30 de diciembre de 1975 para legislar sobre asentamientos humanos, provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, toda vez que el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal fue reformado para conceder esas atribuciones hasta el Decreto de 26 de enero de 1976, que entró en vigor el 7 de febrero del mismo año. Por tanto, rogamos a esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación repare los errores cometidos por el Juez *a quo*, subsane sus omisiones, declare fundado el quinto concepto de violación y conceda a la agraviada el amparo que solicita.— QUINTO.— Para desestimar el sexto concepto de violación de la demanda, el Juez *a quo* se limita a manifestar que como ya antes estableció que las autoridades expropiantes no requieren de orden judicial para ocupar los predios expropiados, el concepto de violación es infundado. Sin embargo, el propio Juez omite analizar y decidir con la debida separación todas las cuestiones expresadas por la quejosa en el mencionado sexto concepto de violación, como son las violaciones directas al artículo 27 constitucional en su segundo párrafo inicial, la falta de indemnización justa y mediata al acto expropiatorio, comprendiendo los daños y perjuicios causados, puesto que el precepto constitucional no hace distinción alguno. Y por otro lado, el Juez de Distrito aborda un problema de legalidad no propuesto en el sexto concepto de violación, como es el de que no existe ningún precepto legal que obligue a las autoridades responsables a precisar en el decreto expropiatorio el monto de la indemnización y el tiempo de pago. La lectura atenta de este sexto concepto de violación evidencia que ni por asomo se propuso ese tema al Juez de Distrito, sino que la quejosa se limitó a reclamar violaciones directas a las garantías que establece el artículo 27 constitucional, que las responsables deben respetar y acatar independientemente del silencio que guarden las leyes secundarias; y el Juez de Distrito olímpicamente soslaya las precisas cuestiones que se sometieron a su consideración, por lo que suplicamos al más Alto Tribunal de la República que corrija y subsane estos errores y omisiones del Juez *a quo*. Respecto de la cuestión planteada en torno al mandamiento judicial necesario para que la autoridad administrativa desposea al particular y ocupe el bien expropiado, nos remitimos a lo argüido en el segundo agravio de este pliego; y en lo que atañe a las omisiones del Juez *a quo*, suplicamos a ese Alto Tribunal de la República se sirva subsanarlas, declarar fundada la queja expuesta en el sexto concepto de violación y conceder a la agraviada el amparo que pide.— SEXTO.— Como el Juez *a quo* para calificar de infundado

el séptimo concepto de violación se remitió simplemente a la parte del fallo donde expresó que la garantía de previa audiencia no rige en materia de expropiación, también nosotros nos remitimos al primer agravio de este pliego, pues en el eludido séptimo concepto de violación de la demanda la quejosa reclamó violaciones directas al artículo 14 constitucional con independencia del problema de inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación, y aunque medularmente yace la cuestión de la previa audiencia, sin embargo en el séptimo concepto de violación expusimos varios aspectos que el Juez de Distrito simplemente elude y se abstiene de resolver, con infracción al artículo 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que rogamos se subsane esta falta.— SÉPTIMO.— Violación de las disposiciones de los artículos 77, fracción II, de la Ley de Amparo, 202, 222 y 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, 14, 16 y 27 de la Constitución Federal de la República y 3o. de la Ley de Expropiación. Al declarar infundado en el considerando cuarto de la sentencia recurrida, fojas 19 y 20, el octavo concepto de violación de la demanda, el Juez de Distrito transgrede las disposiciones legales citadas por las siguientes razones: "...". (Razona en contra de la sentencia recurrida en cuanto desestima los conceptos de violación que versan estrictamente sobre cuestiones de legalidad).

QUINTO.— En la adhesión a la revisión se señaló:

"CONSIDERACIONES.— Previo a esgrimir los agravios que afectan la esfera jurídica de las autoridades que suscriben, se manifiesta que la presente revisión por adhesión, únicamente controvierte la abstención del inferior de considerar las causales de improcedencia hechas valer al emitir la sentencia, por lo que estas autoridades hacen suya en todos sus términos la propia sentencia en lo que a sus intereses beneficia, en especial, las consideraciones vertidas por el *a quo* para sobreseer el juicio respecto de los ordenamientos impugnados, aclarando que la quejosa en su revisión vierte conceptos de agravio en contra de las leyes combatidas, que no fueron materia de litis en la primera instancia, razón por la cual ese Máximo Tribunal deberá considerarlos inoperantes. AGRAVIOS.— PRIMERO.— Violación a lo preceptuado por los artículos 76 Bis, 77 y 78 de la Ley de Amparo por incorrecta apreciación, análisis y resolución de las causales de improcedencia previstas en el artículo 73 fracciones XI y XII de la Ley de Amparo y por ende el 74 fracción III del mismo ordenamiento legal. En el considerando tercero del fallo de fecha 11 de agosto de 1994, se declaran infundadas las causales de improcedencia contempladas en las fracciones XI y XII del artículo 73 de la

ley de la materia, sin que se haya efectuado un análisis debido, de las circunstancias de hecho y de derecho relativas al decreto reclamado y a lo expresado en la demanda de garantías, aplicándose indebidamente la suplencia de la queja y transgrediendo la igualdad entre las partes que debe existir, al dictarse todo tipo de sentencias como la que nos ocupa. De la lectura de dicho considerando, se desprende que el inferior desestima por completo la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XI, de la Ley de Amparo y que en cuanto a la prevista en la fracción XII del mismo numeral, de las tesis de jurisprudencia que se transcriben en la propia sentencia se advierte que la notificación del decreto hecha a través del Diario Oficial de la Federación, únicamente surtirá efectos de notificación, según el inferior, ‘...cuando se trate de acuerdos de interés general, de decretos o leyes, y como en el caso no se trata de un mandamiento de observancia general no cabe computar el término para pedir el amparo desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial’. El análisis, estudio y desechamiento de esta causal, es totalmente incorrecta, porque el juzgador se aparta totalmente de lo preceptuado en el artículo 73 fracción XII y último párrafo de la Ley de Amparo, ya que en lugar de examinar y declarar procedente esta causal de improcedencia, consistente en declarar consentido el decreto expropiatorio reclamado, en franca contravención del artículo 76 Bis, suple la deficiencia de la queja en beneficio de la amparista, toda vez que la parte quejosa en ninguno de sus conceptos de violación esgrimió el razonamiento vertido por el inferior en el sentido de que sólo los actos jurídicos con efectos generales impersonales y abstractos son los susceptibles de ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, lo que se traduce en la suplencia oficiosa e indebida en favor de la propia quejosa; máxime que en todo caso es la propia Ley de Expropiación en su artículo 4o. la que señala la forma de notificar los decretos expropiatorios cuando se desconoce el domicilio del afectado; por consiguiente, fue la aplicación concreta de dicho precepto la que llevó a la autoridad a notificar el acto autoritario en dicho diario, resultando en consecuencia la notificación un acto derivado del propio artículo 4o. citado y que al no ser controvertido por vicios propios, debió sobreseer el juicio con fundamento en la causal invocada. A mayor abundamiento, es claro a todas luces que el decreto expropiatorio reclamado es de interés general, pues con él mismo están beneficiándose y regulándose 1,648 lotes de terreno de la colonia José López Portillo, que no han sido adjudicados en propiedad a sus poseedores no obstante que algunos de ellos efectuaron pagos por los lotes que ocupan, sin haber recibido a la fecha la escrituración correspondiente, siendo que la misma quejosa reconoce el interés general que asiste al decreto impugnado pues de su demanda se desprende

el haber celebrado convenios con el Departamento del Distrito Federal a efecto de llevar a cabo la regularización de los asentamientos humanos en el predio en cuestión, de donde se infiere la urgencia de resolver la problemática social en materia de tenencia de la tierra siendo una prioridad social impostergable a efecto de lograr un beneficio real a los 1,648 poseedores de los predios de la colonia José López Portillo, desprendiéndose de lo anterior que si el Decreto de fecha 22 de noviembre de 1993 publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de noviembre de 1993, no es un mandamiento de observancia e interés general, no se sabe entonces qué es lo que sí deba ser. Por otra parte, es de manifestarse que la quejosa no ofreció prueba alguna para demostrar que tenía su domicilio donde se notificara personalmente el acto expropiatorio, ni presentó pruebas documentales para acreditar el principal asiento de sus negocios o que detenta inmueble alguno bajo algún acto jurídico como el arrendamiento, el comodato, etcétera; tampoco ofreció ningún recibo o constancia de pago de impuesto predial, de teléfono, de servicio de luz eléctrica, etcétera; que es como podría demostrarse cuál es su domicilio, sin embargo, aun cuando la materia es de estricto derecho, en la sentencia se suplen esas deficiencias. Máxime que la misma autoridad judicial dejó de considerar la causal de referencia invocada al inicio de este agravio al omitir el juzgador determinar a quien correspondía la carga de la prueba, pues si la quejosa consideró que sí tiene un domicilio, correspondía a ésta demostrarlo. La propia quejosa en el capítulo de antecedentes de su demanda, señala que los predios que afirma son de su propiedad, fueron invadidos desde el año de 1976 y que gracias a la intervención de algunas autoridades del Departamento del Distrito Federal se celebraron convenios en el año de 1979, 1984, 1985, y 1988, convenios con los cuales no cumplió Inmuebles Pridi, S.A. en su totalidad, lo que obstaculizó la regularización de la tenencia de la tierra en esas colonias, y dada la responsabilidad de derecho público que tiene el Departamento del Distrito Federal para proporcionar servicios y que esté regularizada la tenencia de la tierra, fue que se expidió el decreto que contiene la declaratoria de utilidad pública y por ende la expropiación. Esto significa que las autoridades responsables no conocieron el domicilio de la quejosa lo que es un hecho notorio no sujeto a prueba, en razón de que los predios que sostiene dicha quejosa como de su propiedad, no le sirven de domicilio, y no tiene la posesión de los mismos en tanto que por todo el tiempo que transcurrió, el Departamento del Distrito Federal no pudo permanecer al capricho de personas como la amparista, por lo tanto surte efectos de notificación personal la segunda publicación del decreto expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo previsto por el artículo 4o. de la Ley

de Expropiación, sobre todo que no se ofrecieron pruebas para demostrar dónde se encuentra el domicilio de Inmuebles Pridi, S.A.; motivo por el cual se dejó de aplicar correctamente el artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo y en este sentido decretarse el sobreseimiento toda vez que el decreto expropiatorio fue publicado el 26 de noviembre de 1993 y la demanda de amparo se presentó por escrito de 19 de enero de 1994; es decir que transcurrieron con exceso los quince días a que se refiere el artículo 21 de la misma ley de la materia, debiendo por lo tanto considerarse el decreto como acto consentido tácitamente. Conforme a lo anterior, es insostenible lo que se expresa en la sentencia, al expresarse que a partir de la segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto expropiatorio del 22 de noviembre de 1993 no implica que se deba computar el término para la interposición del juicio de amparo, pues como ya se demostró el decreto en cuestión es de interés y observancia general pues con él mismo, se van a beneficiar 1,648 habitantes de la multicitada colonia José López Portillo, Iztapalapa. Por lo anterior, resulta que la sentencia de marras es incongruente y contradictoria, máxime que la quejosa no acreditó tener domicilio determinado.— SEGUNDO.— Violación a lo preceptuado por los artículos 76 Bis, 77 y 78 de la Ley de Amparo en relación con el artículo 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por falta de aplicación de los artículos 2o. y 153 de la misma ley de la materia e inobservancia de los artículos 79, 80, 129, 130, 202 y 207 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo. Se violan estos preceptos legales en perjuicio de las recurrentes, con lo expresado en la parte conducente del cuarto considerando del fallo recurrido, en relación con el octavo concepto de violación que la quejosa esgrimió en el sentido de que el decreto expropiatorio transgrede el artículo 3o. de la Ley de Expropiación, que establece la tramitación del expediente administrativo de expropiación, aduciendo la inexistencia de dicho expediente o en su caso, la acreditación de que el predio de su propiedad sea apto para satisfacer la necesidad colectiva que justifique su expropiación. Asimismo, en su revisión la misma quejosa manifiesta que objetó la validez del expediente exhibido por las responsables, porque no se menciona la fecha de iniciación ni la de la realización de los estudios técnicos, por lo que estima no saberse cuándo se elaboró; y que analizadas las copias se advierte que contienen una relación de hechos y consideraciones relativas a la necesidad de la expropiación de la colonia José López Portillo, así como la descripción de estudios técnicos y jurídicos para llevar a cabo su ejecución, pero que sin embargo, como lo aduce la quejosa, en ninguno de los legajos se aprecia la fecha de elaboración del expediente ni el nombre y cargo del responsable por no contar con la

firma del funcionario respectivo y por no señalar la fecha en que se inició y autorizó, que además como se remitieron copias simples selladas sin señalar los datos del expediente donde fue expulsado, carece de validez para acreditar su existencia con anterioridad a la emisión del decreto expropiatorio; el juzgador en relación a lo anterior, tan sólo afirma lisa y llanamente en la sentencia que nos ocupa lo siguiente: 'Ahora bien, en el caso concreto la autoridad demostró que el expediente en cuestión se encuentra debidamente integrado, y que en el mismo se determinó la causa de utilidad pública y la necesidad de expropiar precisamente el predio de la quejosa para satisfacerla.'. Aun cuando tal consideración es correcta, es incompleta y se violan los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, porque para pronunciarse el fallo, no se apreciaron las pruebas que sirvieron para justificar la constitucionalidad del decreto reclamado, el cual contiene en su texto la expresión de que el expediente administrativo técnico de expropiación podría consultarse en el domicilio de las autoridades que fueron señaladas como responsables....". (Razona sobre lo anterior).

SEXTO.— En principio, se precisa que debe permanecer intocado dado que la empresa recurrente no manifestó agravio en su contra, el sobreseimiento en el juicio de amparo decretado en el primer punto resolutivo de la sentencia recurrida respecto de los actos reclamados del secretario de Hacienda y Crédito Público, jefe del Departamento del Distrito Federal, secretario general de Desarrollo Social, director de Regulación Territorial y delegado de Iztapalapa, especificados en el considerando primero de dicha sentencia.

SÉPTIMO.— Por lo que toca a la adhesión al recurso de revisión interpuesto en representación del presidente de la República, debe precisarse lo siguiente.— El artículo 83 de la Ley de Amparo, en su último párrafo, dispone: "Artículo 83. Procede el recurso de revisión: ...En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses, puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del término de cinco días, contados a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso, la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.".— La razón de ser de la adhesión al recurso de revisión que puede interponer la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses, es la de respetarle la garantía de audiencia para el caso de que con motivo del examen de los agravios expresados en la revisión interpuesta por la parte perjudicada con la sentencia recurrida, llegara ésta a revocarse y, en su caso, emitirse una resolución contraria a los

intereses de la parte a quien favoreció la sentencia a revisión.— La parte que ha obtenido una resolución favorable no tiene interés alguno, en principio, para recurrir tal resolución, sin embargo, cuando la parte perjudicada interpone el recurso de revisión, se otorga a la parte contraria el derecho a adherirse a la revisión para que, en su caso, tenga la oportunidad de ser escuchada antes de que se dicte una resolución que le sea desfavorable.— Por tanto, la técnica jurídica procesal manda, por regla general, examinar los agravios expuestos en la adhesión con posterioridad al análisis de los hechos valer por quien interpuso la revisión y en el supuesto de que éstos resulten fundados y, por ende, la resolución que se dicte pueda llegar a afectar a quien favoreció la sentencia recurrida.— Sin embargo, cuando los agravios de la adhesión versan sobre una cuestión de estudio preferente a lo planteado en los agravios del recurso, por referirse los primeros a cuestiones de procedencia y los segundos al fondo del asunto, opera una excepción a la regla general de referencia y deben analizarse primero los agravios de la adhesión que pretenden el sobreseimiento del juicio, pues siendo estas cuestiones de orden público precisan examinarse en primer término.— Por lo anterior, este órgano colegiado se ocupa de los agravios de la adhesión que versan sobre una cuestión de improcedencia del juicio de amparo.— Se argumenta en la adhesión al recurso de revisión que el *a quo* violó los artículos 76 Bis, 77 y 78 de la Ley de Amparo al desestimar la causal de improcedencia prevista en las fracciones XI y XII del artículo 73 de la ley citada, no obstante que la quejosa consintió los actos reclamados al presentar su demanda fuera del término legal. Al respecto sustancialmente se señaló:

- a) Al razonarse en la sentencia que conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte, como el decreto expropiatorio no es un mandamiento de observancia general, no cabe computar el término para pedir el amparo desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial, se suple la deficiencia de la queja en beneficio de la quejosa porque ésta en ninguno de sus conceptos de violación planteó lo expresado por el inferior;
- b) el decreto expropiatorio es una mandamiento de observancia e interés general, pues se están regularizando mil seiscientos cuarenta y ocho lotes de la colonia José López Portillo;
- c) el artículo 4o. de la Ley de Expropiación señala la forma de notificar los decretos expropiatorios cuando se ignora el domicilio de los afectados, siendo la notificación un acto de aplicación de este artículo no controvertido por vicios propios;
- d) el juzgador omitió considerar que la carga de la prueba correspondía a la quejosa la que debió probar que tenía un domicilio donde se le notificara personalmente ya que las autoridades no lo conocieron, lo que es un hecho notorio, pues los predios expropiados no le sirven de domicilio dado que no tiene su posesión, de lo que se sigue que efectuó un

análisis indebido de lo expresado en la demanda, de las circunstancias de hecho y de derecho del decreto expropiatorio, supliendo oficiosamente la queja en beneficio de la quejosa y transgredido la igualdad entre las partes.— Este órgano colegiado considera infundado lo anterior. En el informe justificado rendido a nombre del presidente de la República y por el jefe de Departamento del Distrito Federal se planteó la causa de improcedencia prevista por la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, aduciéndose que la demanda se presentó extemporáneamente pues la segunda publicación del decreto expropiatorio constituye notificación personal para los afectados. El Juez de Distrito desestimó la causal de improcedencia sosteniendo que dado que el decreto expropiatorio no es un mandamiento de observancia general, conforme a la jurisprudencia que lleva por rubro "DIARIO OFICIAL. EFECTOS DE SUS PUBLICACIONES.", no cabe computar el término para la promoción del amparo a partir de la publicación en dicho diario del decreto expropiatorio, sino que debía estarse a la fecha en que la quejosa se hizo sabedora del mismo. Al razonar en estos términos, el *a quo* no suplió la deficiencia de la queja en contravención a lo previsto por el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, como inexactamente lo sostienen las autoridades, por haber desestimado tal causal con base en un argumento no planteado en los conceptos de violación, sino que examinando una causal de improcedencia que le fue planteada en el informe justificado, expresó los fundamentos y motivos por los que consideró no se actualizaba. El Juez Federal debe examinar las causas de improcedencia del juicio que le sean planteadas y expresar los fundamentos y consideraciones legales en que apoye su examen, de suerte tal que no puede sostenerse que supla la deficiencia de los conceptos de violación porque en éstos no se haya expresado el razonamiento por el que se desestime tal causal cuando al formularse aquéllos lógicamente no se ha rendido informe justificado y se ignora lo que en éste se planteará. En el caso, cuando la quejosa conoció el informe justificado de las autoridades, formuló sus alegatos invocando precisamente la jurisprudencia en que se apoyó el *a quo*. Se lee en los alegatos: "Respecto a la publicación del decreto expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación y los efectos que tal publicación produce la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene sentado el criterio jurisprudencial que se localiza bajo la tesis número 648, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1988, Segunda Parte, página 1088, que dice: "DIARIO OFICIAL. EFECTOS DE SUS PUBLICACIONES.— La publicación en el Diario Oficial de la Federación no surte efectos de notificación, a menos que se trate de acuerdos de interés general, de decretos o de leyes.".— Por otro lado, las autoridades no discuten lo determinado en la jurispru-

dencia de referencia, sólo pretenden que la publicación en el Diario Oficial de la Federación del decreto expropiatorio reclamado surte efectos de notificación por dos razones: una porque dicho decreto es un mandamiento de observancia e interés general y, segundo, porque así lo establece el artículo 4o. de la Ley de Expropiación cuando se ignora el domicilio de los afectados.— Las razones que expresa la autoridad para justificar que el decreto expropiatorio es un mandamiento de observancia e interés general, a saber, que se están regularizando mil seiscientos cuarenta y ocho lotes de terreno para beneficiar a igual número de personas que ya han efectuado pagos siendo urgente resolver el problema social en materia de tenencia de la tierra, en todo caso justificaría la causa de utilidad pública por la que se procedió a la expropiación, sobre lo cual no se pronuncia este órgano colegiado por constituir una cuestión de legalidad del decreto expropiatorio de la que no puede derivarse su carácter de norma general, abstracta e impersonal. El decreto expropiatorio constituye una resolución administrativa de autoridad dictada con fundamento en una ley, pero no tiene el carácter de ésta pues no constituye una disposición que regule un número indeterminado de casos respecto de sujetos considerados en abstracto, sino que constituye la aplicación específica y concreta de normas generales y abstractas a un caso determinado y afectando a personas individualmente consideradas. Es aplicable la segunda tesis relacionada a la jurisprudencia publicada con el número 648 en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1988, Segunda Parte, Volumen III, visible en las páginas 1088 y 1099, que consigna: "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. SU PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL NO ESTABLECE LA INICIACIÓN DEL TÉRMINO PARA EL AMPARO.— Con arreglo a la tesis de jurisprudencia 363 (página 678 de la compilación de 1955), de ordinario, la publicación de las resoluciones administrativas en el Diario Oficial no surte efectos de notificación, y sólo tiene tal carácter dicha publicación, cuando se trata de leyes, decretos o disposiciones de interés general. Por su parte, los artículos 3o. y 4o. del Código Civil vigente en toda la República, conforme a su artículo 1o., en asuntos del orden federal, establecen que la iniciativa de la vigencia de las normas está determinada por la fecha de su publicación en el Diario Oficial, pero únicamente tratándose de leyes, reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general. Son disposiciones de observancia general las normas abstractas, es decir, las que no se refieren a personas individuales designadas, ni a un grupo cerrado, sino a categorías de personas, como los comerciantes, los arrendatarios, los profesionistas, etcétera. Si el acto reclamado no entraña una disposición de observancia general, sino un mandamiento de carácter concreto, no tratándose de una disposición

de observancia general, no cabe computar el término para pedir amparo desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial, sino desde que los quejosos se hicieron sabedores del acto reclamado. *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Tercera Parte: Volumen LXXIII, página 75, A.R. 7438/61. María de los Ángeles García Campos. Unanimidad de 4 votos."— El artículo 4o. de la Ley de Expropiación, vigente en las fechas en que se publicó el decreto expropiatorio reclamado, esto es el veintiséis y treinta de noviembre de mil novecientos noventa y tres, establece: "Artículo 4o.- La declaratoria a que se refiere el artículo anterior se hará mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación."— Es claro el precepto transcrito al disponer que la segunda publicación del decreto expropiatorio surte efectos de notificación personal en caso de ignorarse el domicilio de los interesados. En el caso, para efectos de la determinación de la procedencia del juicio de amparo, debe establecerse si la segunda publicación del decreto expropiatorio reclamado en el Diario Oficial de la Federación de treinta de noviembre de mil novecientos noventa y tres, surtió efectos de notificación personal para la quejosa. Ésta no reclamó la inconstitucionalidad del precepto legal transcrito en el aspecto que se examina, por lo que en términos del mismo la segunda publicación del decreto expropiatorio le surte efectos de notificación personal si las autoridades ignoraban su domicilio. No basta el hecho acreditado de la publicación del decreto para de ello concluir en la actualización del supuesto de la norma, en perjuicio de la quejosa, a saber, el que tal publicación surta efectos de notificación personal, sino que se requiere determinar primero si las autoridades desconocían o no el domicilio de la quejosa para de ello establecer si la publicación surtió o no efectos de notificación personal. Por tanto, no puede partirse del supuesto de que tal publicación es la notificación ordenada por el precepto transcrito que al no haberse combatido por vicios propios acarrea la improcedencia del juicio, como inexactamente lo pretenden las autoridades. Es necesario, se repite, examinar primero si éstas ignoraban o no el domicilio de la agraviada para de ahí poder concluir si la publicación de referencia constituyó o no notificación personal del decreto expropiatorio, es decir, si tal publicación fue o no aplicación del precepto legal que por no haberse combatido por vicios propios se entienda consentido.— Ahora bien, para que la segunda publicación del decreto expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación surta efectos de notificación personal conforme a lo dispuesto por el artículo 4o. de la Ley de Expropiación es necesario que se ignore el do-

micilio de los afectados. Por consiguiente, no basta la afirmación de las autoridades respecto a la ignorancia del domicilio, sino que es necesario que acrediten la imposibilidad real de localizarlo para que surta efectos de notificación personal la segunda publicación de referencia.— En el *Semanario Judicial de la Federación Pleno*, Sexta Época, Volumen CVI, Primera Parte, página 66, aparece publicada la siguiente tesis: "EXPROPIACIÓN, NOTIFICACIONES PERSONALES. CUANDO SE IGNORA EL DOMICILIO DE LOS INTERESADOS.— Es verdad que según el artículo 4o. de la Ley de Expropiación, cuando se ignora el domicilio de los interesados, surte efectos de notificación personal la segunda publicación del acuerdo expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación, pero dicha ignorancia debe ser general, para que la segunda publicación del decreto expropiatorio pueda tener efectos de notificación personal, la cual se asemeja al emplazamiento por edictos, acerca del cual esta Suprema Corte ha establecido jurisprudencia, que dice: 'No basta la afirmación del actor, sobre la ignorancia del domicilio del demandado, para que el aplazamiento se haga por edictos, sino que es indispensable que ese desconocimiento, tanto del actor como de las personas de quienes se pudiera obtener información, haga imposible la localización del reo.'. Amparo en revisión 2443/60. Fidel Rivera Lles. 26 de abril de 1966. Mayoría de 11 votos. Ponente. Abel Huitrón y Aguado.".— Conforme a la tesis transcrita y a lo previsto por el artículo 4o. de la Ley de Expropiación, para que la segunda publicación del decreto expropiatorio surta efectos de notificación personal es indispensable la imposibilidad de localizar el domicilio de los afectados.— En la demanda de garantías, fechada el diecinueve de enero de mil novecientos noventa y cuatro y presentada ante la Oficialía de Partes Común a los Juzgados de Distrito en el Distrito Federal el día veinticuatro siguiente, la quejosa señaló que 'se acaba de enterar con enorme sorpresa, del Decreto del C. Presidente de la República publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y tres, que expropió en favor del Departamento del Distrito Federal 685,059.37 metros cuadrados de terreno, según el polígono que el propio decreto describe, el cual abarca precisamente las tierras propiedad de la quejosa.'. Ante la anterior manifestación las autoridades responsables tenían la carga de acreditar que la segunda publicación del decreto expropiatorio combatido surtió efectos de notificación personal dado que fue imposible localizar el domicilio de la quejosa, supuesto que exige el artículo 4o. de la Ley de Expropiación para que tal publicación surta efectos de notificación personal.— En el informe justificado señalaron las autoridades: "...el C. Presidente de la República expidió el decreto por lo que se expropiaron a favor del Departamento del Distrito Federal, los predios en los que se

encuentra ubicada la colonia José López Portillo, localizados en la delegación Iztapalapa, Distrito Federal, para la regularización de la tenencia de la tierra publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de noviembre de 1993, y en virtud de desconocerse el domicilio de gran parte de los afectados, se ordenó una segunda publicación del aludido decreto, la cual se realizó en el citado Diario Oficial, el día 30 de noviembre de 1993 surtiendo los efectos de notificación personal para todos los interesados, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 4o. de la Ley de Expropiación...".— Conforme a lo dispuesto por los artículos 81, 82 y demás aplicables del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia de amparo, el que afirma un hecho está obligado a probarlo, por tanto, las autoridades tenían la carga de acreditar la afirmación que hicieron en su informe justificado, a saber, que ignoraban el domicilio de los afectados con el decreto expropiatorio reclamado, a través de las constancias que acrediten las diligencias efectuadas para localizar tal domicilio. No puede relevarse a las autoridades de la carga de acreditar lo anterior para exigir a la quejosa, como lo pretenden las autoridades, que demuestre que tiene un domicilio donde se le notificara personalmente el decreto expropiatorio cuando que todas las personas, incluyendo las morales como lo es la quejosa, tienen un domicilio. El artículo 33 del Código Civil establece: "Las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se halle establecida su administración.". Además, las autoridades no señalan elemento alguno del que derive o pueda suponerse que la empresa agraviada no tenga un lugar específico donde se encuentre el asiento de su administración y, en cambio, de las constancias de autos puede concluirse no sólo que las autoridades no estaban imposibilitadas para localizar el domicilio de referencia sino que lo conocían.— En efecto, en el decreto expropiatorio se consigna: "DECRETO por el que se expropián en favor del Departamento del Distrito Federal, los predios en los que se encuentra asentada la colonia José López Portillo, localizados en la delegación Iztapalapa, Distrito Federal, para la regularización de la tenencia de la tierra... CONSIDERANDO ...Que los terrenos que conforman actualmente la colonia José López Portillo, tienen su antecedente registral más remoto en el año de 1933, cuando se inscribieron ante el Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal a nombre del señor Paulino Prieto Antón, y posteriormente en el año 1961, Inmuebles Pridi, S.A. adquirió y fusionó dichos terrenos, ...Que el Departamento del Distrito Federal a través de la entonces Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y de la actual Dirección General de Regularización Territorial, celebró convenios de regularización con Inmuebles Pridi, S.A. y los colonos asentados en la colonia José López Portillo, en los años 1979, 1984, 1985 y 1988,

con los que se logró la autorización de la lotificación de los predios y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, así como la regularización del 40% aproximadamente de los lotes de terreno, y la introducción del 100% de los servicios de luz eléctrica, agua y drenaje...".— De la anterior transcripción deriva que las autoridades sabían que en mil novecientos sesenta y uno la empresa quejosa adquirió y fusionó los terrenos expropiados, así como que celebraron con ella convenios de regularización en los años de mil novecientos setenta y nueve, mil novecientos ochenta y cuatro, mil novecientos ochenta y cinco y mil novecientos ochenta y ocho. A fojas 66 a 87 de autos obra copia fotostática certificada de la escritura pública en la que consta el contrato de compraventa por el que la agraviada adquirió los terrenos de referencia, y anexa a ella la declaración para el pago del impuesto sobre traslación de dominio de bienes e inmuebles, en la que consta el domicilio del comprador, es decir, de Inmuebles Pridi, Sociedad Anónima. Asimismo, a fojas 292 a 297 de autos obra la copia fotostática del convenio celebrado el nueve de abril de mil novecientos ochenta y cuatro entre la Dirección General de Regularización Territorial, Inmuebles Pridi, Sociedad Anónima y la Unión de Colonos de la colonia López Portillo, Asociación Civil, constando en el punto primero de los antecedentes del convenio que la señora Concepción Prieto de Díaz Fernández, acredita su personalidad como administradora de la empresa citada con el testimonio de la escritura pública 52,621 de trece de marzo de mil novecientos sesenta y siete, misma que en copia fotostática certificada obra a fojas 52 a 63 de autos, en la que se transcribe el acta de asamblea celebrada por la empresa citada el seis de marzo de mil novecientos sesenta y siete y en la que aparece el domicilio social de la misma. También en las cláusulas segunda y cuarta del convenio mencionado se acuerda: "La Dirección General de Regularización Territorial, por conducto del departamento de administración instrumentará lo necesario para recibir el pago que los colonos de la López Portillo realicen y que hayan celebrado los contratos de compraventa...", así como que dicha dirección rendirá un informe trimestral de lo recaudado y extenderá las cantidades respectivas a Inmuebles Pridi, S.A.— Se sigue de lo anterior que las autoridades conocían el domicilio de la empresa quejosa pues habían celebrado con ella diversos convenios y le rendían trimestralmente informe sobre lo recaudado en relación a los pagos que los colonos efectuaban para la compra de los lotes de aquélla y, por tanto, que en el caso la segunda publicación del decreto expropiatorio reclamado en el Diario Oficial de la Federación no surte efectos de notificación personal para la quejosa, por lo que el término para la presentación de la demanda de garantías corre a partir de que aquélla se manifestó conocedora del decreto, como lo

estimó el Juez de Distrito, el que, en consecuencia, no incurrió en las violaciones que se le imputan en el agravio.

OCTAVO.— Se argumenta en el primer agravio planteado por la recurrente la transgresión e inobservancia de los artículos 77, fracción II, de la Ley de Amparo en relación con los artículos 349 y 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y la incorrecta interpretación de los artículos 13, 14 y 27 constitucionales, esencialmente por lo siguiente: 1) el Juez de Distrito omitió decidir con la separación que exige el artículo 352 del ordenamiento procedimental citado, todas y cada una de las cuestiones expresadas en el primero y segundo conceptos de violación (fojas 8 a 20 de la demanda), tendientes a demostrar la anacronía de la tesis jurisprudencial en que se fundó el *a quo* y la incongruente actitud del Congreso de la Unión al omitir en la Ley de Expropiación el requisito de previa audiencia y consagrarlo en la Ley Federal de Reforma Agraria, de entre los que destaca el planteamiento relativo a la pugna de la jurisprudencia de referencia con la letra y espíritu del artículo 133 de la Constitución y diversos pactos y convenios internacionales; 2) es insostenible el argumento del Juez de Distrito respecto a que la garantía de igualdad no proscribe la existencia de disposiciones legales, que atendiendo a la singular situación en que se encuentra un grupo indeterminado de sujetos, la regule de manera distinta, como lo hace la Ley Federal de Reforma Agraria por: a) interpreta el alcance y sentido de la garantía con un argumento basado en una ley secundaria; b) los derechos humanos que garantiza la Constitución son generales y abarcan a todo ser humano sin distinción alguna; c) el artículo 13 de la Carta Magna no tolera más excepción a la garantía de igualdad que la del fuero de guerra; d) el artículo 27 constitucional no señala que los núcleos de población comunal o ejidal y las personas físicas agrupadas en esos asentamientos deban gozar del privilegio de la audiencia previa en materia de expropiación frente al resto de los gobernados, a los que se priva de ese privilegio; y e) el principio de igualdad lo trastoca el *a quo* porque la facultad expropiatoria del Estado en todos los casos descansa en la satisfacción de un interés común; y 3) los argumentos y tratados que omitió examinar el juzgador hacen patente que la jurisprudencia en que se apoyó, sólo conserva el carácter de dato histórico por lo que se solicita se declare interrumpida.— Este órgano colegiado considera infundado el primer planteamiento resumido en el párrafo precedente. De la transcripción de los conceptos de violación primero y segundo que aparecen en el resultando tercero de este fallo, deriva que en ellos se argumentó, básicamente: 1) la Ley de Expropiación viola el artículo 14 constitucional, al no establecer un procedimiento por el que se otorgue la garantía de

previa audiencia; señala que el recurso previsto en los artículos 5o. a 8o. es posterior al acto de expropiación y se refiere a los requisitos que exige el cumplimiento de la garantía mencionada; añade que el artículo 1o. constitucional manda que las garantías constitucionales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la propia Constitución señala, por lo que no estando suspendida la de previa audiencia y dado que el artículo 27 de la Carta Magna no la suprime ni restringe para los casos de expropiación, tal garantía es obligatoria y debe ser respetada, por lo que no habiendo disposición de excepción en el último precepto citado respecto de la vigencia de las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, éstos conservan su fuerza vinculatoria frente a cualquier autoridad, lo que se robustece con el hecho de que en la derogada Ley Federal de Reforma Agraria se consagra la garantía de previa audiencia, por lo que solicita se modifique la jurisprudencia del Pleno sobre la materia, pues además la misma pugna con el espíritu y letra del artículo 133 de la Constitución y de diversos tratados y convenios internacionales a los que se refiere expresamente; y 2) se violan las garantías protegidas por los artículos 13, 14, 16 y 133 constitucionales, los diversos pactos, convenios y tratados internacionales que invoca, al privarse a la quejosa del derecho de propiedad a través de una ley discriminatoria por establecer un tratamiento desigual a los sujetos a que se aplica frente al tratamiento privilegiado que se concede a los sujetos afectados por una expropiación fundada en la Ley Federal de Reforma Agraria, a los que se les otorga la garantía de previa audiencia.— Por lo que se refiere a los planteamientos del primer concepto de violación, resumidos en primer término en el párrafo anterior, debe señalarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley de Amparo, los Jueces de Distrito están obligados a respetar y aplicar la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, por lo que aun cuando en la sentencia recurrida el *a quo* no se refiera específicamente a cada uno de los argumentos que le fueron planteados para demostrar la transgresión al artículo 14 constitucional por la Ley de Expropiación, al no consignarse en ésta un procedimiento que garantice la audiencia previa al acto expropiatorio, los mismos quedaron desestimados al razonarse que el tema relativo se encuentra definido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la jurisprudencia que transcribe y que lleva por rubro: "EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.". Por la misma razón el Juez de Distrito no incurrió en la violación que se le imputa al no examinar si la jurisprudencia de referencia debía interrumpirse por las razones expresadas en la demanda de garantías, dado que aquél está legalmente obligado a acatarla sin que pueda apartarse de ella y

mucho menos interrumpirla, pues esta facultad se otorgó sólo a los Tribunales Colegiados en las materias cuyo conocimiento les corresponda respecto de jurisprudencias establecidas con anterioridad a las reformas a la Ley de Amparo que entraron en vigor el quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho (artículo sexto transitorio).— En relación con los planteamientos del segundo concepto de violación el *a quo* los examinó íntegramente pues después de señalar que la Ley de Expropiación no viola el artículo 13 constitucional, ni los diversos tratados internacionales a que se refiere la quejosa, razonó que el mandato constitucional exige que ninguna persona o corporación goce de fuero, que el principio de igualdad que lo inspira prohíbe la existencia de privilegios en favor de una persona o de un grupo particularmente determinado, pero que no proscribe la existencia de disposiciones que atendiendo a la singular situación en que se encuentre un grupo determinado de sujetos, la regule de manera distinta, como sucede con lo núcleos de población ejidal y comunal, que como a clase desprotegida protegió otorgándole la garantía de previa audiencia al acto expropiatorio en la derogada Ley Federal de Reforma Agraria. Con lo anterior el *a quo* examinó y desestimó todos los argumentos relativos a la transgresión a la garantía de igualdad sin necesidad de referirse específicamente a cada uno de los preceptos de los diferentes tratados y convenios internacionales que transcribió la quejosa, pues en todos ellos se consagra la garantía de igualdad contemplada por el artículo 13 constitucional, de suerte tal que al examinar lo relativo a ésta, con ello analizó y desestimó la interpretación que a tal garantía se da en la demanda a la luz del precepto constitucional y los tratados y convenios de referencia.— Se sigue de lo anterior que el Juez de Distrito no violó en perjuicio de la agraviada el artículo 77, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 349 y 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues no omitió el examen del primero y segundo conceptos de violación.— En cuanto a los planteamientos del agravio tendientes a que este Tribunal Pleno interrumpa la jurisprudencia que establece que la garantía de previa audiencia no rige en materia de expropiación, se consideran infundados.— La jurisprudencia de referencia, publicada, con el número 63 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1988, Primera Parte, páginas 117 y 118, establece: "EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.— En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que

el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1o. de la propia Ley Fundamental.".— De la anterior transcripción se advierte, de inmediato, que en la redacción del rubro existe un claro error que por ser meramente formal no amerita ninguna modificación al criterio que en ella se contiene, sino sólo la precisión correspondiente. En efecto, mientras que en la tesis se dice expresamente que "en materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia", en el rubro se señala que "LA GARANTÍA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN.", lo que resulta incoherente, debiéndose corregir para quedar: "EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN ESA MATERIA.". Por otro lado, de la propia tesis reproducida deriva que esta Suprema Corte ha establecido que la garantía de previa audiencia no rige en materia de expropiación, primero, porque este requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 constitucional y, segundo, porque no existe contradicción entre este precepto y el 14 de la propia Constitución, pues en éste se contiene una regla general para derechos subjetivos mientras que aquél ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe su alcance liberal en términos del artículo 1o. de la Carta Magna.— Los razonamientos que sustenta la jurisprudencia que se examina no se destruyen con las argumentaciones de la recurrente. Ésta sostiene que la jurisprudencia sólo conserva el carácter de dato histórico pues pugna frontalmente con la letra y espíritu del artículo 133 constitucional, en relación con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos de mil novecientos cuarenta y ocho, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de mil novecientos sesenta y seis y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de mil novecientos setenta y nueve, que tienen la categoría de leyes supremas junto con la Carta Fundamental. Al respecto debe señalarse que la inconstitucionalidad de una ley sólo puede derivar de su contradicción con una disposición de la Constitución, pero no puede seguirse de conflictos entre ordenamientos legales de la misma jerarquía, tal como se establece en la tesis visible en la página 982, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1969-1987*, precedentes que no han integrado jurisprudencia, Primera Parte, así como en la tesis C/92 de este Tribunal Pleno, que establecen, respectivamente: "LEYES, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS.— La inconstitucionalidad de una ley surge de la contradicción de ésta y un precepto de la Constitución y no de conflictos entre leyes de la misma jerarquía.".— "LEYES

FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.— De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el Ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía, de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y las de Industria, no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional. Amparo en revisión 2069/91. Manuel García Martínez. 30 de junio de 1992. Ponente: Victoria Adato Green. secretario: Sergio Pallares y Lara."— En consecuencia, si la Ley de Expropiación reclamada y los diversos tratados internacionales que invoca la recurrente tienen la misma jerarquía normativa conforme a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, de su contradicción no puede seguirse la inconstitucionalidad de la ley citada, máxime si de los preceptos de dichos tratados, transcritos en la demanda de garantías, se aprecia que ni siquiera existe contradicción, pues lo que en ellos se establece es el respeto a la propiedad individual y a un medio de defensa contra actos que violen los derechos fundamentales de todo ser humano, pero nada se dice respecto a que tal defensa en caso de expropiación deba ser previa. No debe olvidarse que la jurisprudencia que se analiza establece que la garantía de previa audiencia no rige en materia de expropiación pero ello no implica que tal audiencia no se otorgue con posterioridad al acto expropiatorio.— Por otro lado, señala la recurrente que la jurisprudencia debe interrumpirse conforme a las razones que se expresaron en la demanda de garantías. En ésta se argumentó: a) Ningún precepto de la Ley de Expropiación establece un procedimiento por el que el afectado pueda defenderse previamente al acto expropiatorio, refiriéndose a los extremos que deben colmarse para tal efecto y aclarándose que el recurso previsto en los artículos 5o. a 8o. es un medio de defensa posterior. Al respecto debe señalarse que no está a discusión el que la ley reclamada no contempla la garantía de previa audiencia sino si ello constituye violación a la Carta Magna. b) La jurisprudencia que se analiza pugna con el artículo 133 y los tratados y convenios invocados en la demanda, cuestión que ya quedó examinada. c) Conforme al artículo 1o. constitucional las garantías que la misma otorga no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que en ella se establezcan, por lo que si el artículo 27 de la Constitución no suprime ni restringe la garantía de previa audiencia en los casos de expropiación, ni establece excepción

al respecto, tal garantía debe respetarse.— El argumento anterior no lleva a modificar la jurisprudencia que sobre el tema a debate se ha establecido de conformidad con los siguientes razonamientos.— La interpretación de los artículos 14 y 27 constitucionales debe hacerse de manera armónica, relacionándolos entre sí. El primero consagra la garantía de audiencia previa para los actos de privación. Sin embargo, debe advertirse que los sistemas de garantías individuales de estas disposiciones corresponden a instituciones diversas entre sí, por lo cual las normas y principios que las establecen, por obedecer a finalidades diferentes, no pueden considerarse unas como reglas y las otras como sus excepciones.— En tanto que el artículo 14 dispone la regla general de la audiencia previa como protección de los derechos subjetivos, el artículo 27 previene a la expropiación como un medio en favor del Estado para cumplir las finalidades que le asigna el ordenamiento, entre las cuales figura la satisfacción concreta de los intereses generales por la vía de la privación singularizada de determinados bienes del dominio de los particulares, mediante su indemnización y habiéndose observado las formalidades que el propio precepto establece.— Por su propia índole, la expropiación se produce como un acto de soberanía cuya eficacia no puede quedar condicionada a la observancia de un procedimiento contradictorio en que se acatara la prescripción de la previa audiencia, toda vez que la deducción de ésta, en un trámite judicial o administrativo, resultaría incompatible con la inmediatez, a veces urgente, de la satisfacción de intereses generales prevalecientes sobre los derechos de los particulares. La previa audiencia sólo puede exigirse cuando sea realmente indispensable la intervención del afectado, es decir, cuando éste deba probar los hechos o proporcionar información a fin de que pueda tomarse la decisión respectiva, pero tratándose de la expropiación como acto de soberanía del Estado, el otorgamiento de la garantía de previa audiencia podría paralizar la acción del Estado en detrimento de la satisfacción de las necesidades colectivas. Además, las defensas y excepciones que podría esgrimir el afectado por un decreto expropiatorio, sólo podrían ser válidas basadas en la ilegalidad del citado decreto, es decir, en el incumplimiento por parte de la autoridad de cualquiera de los requisitos constitucionales y legales, circunstancia que en el sistema adoptado opera, pero *a posteriori*.— La Ley de Expropiación se ajusta estrictamente a lo dispuesto por el artículo 27 constitucional al que reglamenta, dado que éste, por las razones expuestas, no previene un procedimiento para deducir la audiencia previa del interesado, debiendo en consecuencia concluirse que dicha ley no contraviene al artículo 14 constitucional, toda vez que siendo este último del mismo rango normativo que el primero, no existe razón para que uno quede subordinado o sea excep-

ción del otro. Efectivamente, el primer precepto citado no exige la audiencia previa, sin que pueda considerarse, como lo señala la quejosa, que al no restringirla o limitarla expresamente, le es aplicable en cuanto está prevista en otro dispositivo constitucional para todo acto privativo. Si el Constituyente hubiese querido que rigiera la garantía de previa audiencia en materia de expropiación la hubiese establecido entre los requisitos y condiciones que para la operancia de la expropiación plasmó en el artículo 27 constitucional, pero no lo hizo y, por ello, en esta materia la garantía de previa audiencia está suspendida, conforme a lo previsto por el artículo 1o. constitucional por la propia Carta Magna en su artículo 27 y así, la garantía en comento, como se señala en la jurisprudencia en examen, se consagra en el artículo 14 como regla general para derechos subjetivos, pero de ella está excluida la expropiación, como acto soberano del Estado, a fin de no hacer nugatorios derechos y satisfacciones de índole social.— Por otro lado, respecto del planteamiento del agravio primero resumido en segundo término al inicio del presente considerando, consistente en que es insostenible el argumento por el que el *a quo* consideró que la Ley de Expropiación no viola la garantía de igualdad protegida por el artículo 13 constitucional y los diversos tratados y convenios internacionales mencionados en la demanda de garantías, este órgano colegiado lo considera infundado ya que la determinación del Juez de Distrito debe subsistir aunque por razones diversas a las contenidas en la sentencia recurrida.— Efectivamente, por lo que toca a la pugna entre la ley reclamada, y los tratados y convenios internacionales que invoca la recurrente, debe señalarse, como antes se razonó, que de ello no podría seguirse la inconstitucionalidad de la ley pues ésta sólo puede derivar de su contradicción con alguna norma de la Carta Magna, siendo aplicables al respecto las tesis ya transcritas con los rubros: "LEYES, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS." y "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."— La violación a la garantía de igualdad protegida por el artículo 13 constitucional se hizo descansar en el planteamiento consistente en el tratamiento desigual para los sujetos a que se aplica la ley reclamada frente al tratamiento privilegiado que se otorga a afectados por una expropiación con base en la Ley Federal de Reforma Agraria, en tanto a éstos se otorga audiencia previa al acto expropiatorio.— Respecto de lo anterior debe señalarse que a las fechas en que se expidió el decreto expropiatorio combatido (veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y tres), se publicó en el Diario Oficial de la Federación (veintiséis y treinta de noviembre de mil novecientos noventa y tres), y se presentó la demanda de garantías (veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y cuatro), la Ley Federal de Reforma Agra-

ria se encontraba derogada.— Los artículos transitorios primero, segundo y tercero, primer párrafo, de la ley agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y dos, establecen: "ARTÍCULO PRIMERO. La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*". "ARTÍCULO SEGUNDO. Se deroga la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, así como todas las disposiciones que se opongan a las previstas en la presente ley. En tanto no se expidan las disposiciones correspondientes, continuarán aplicándose, en lo que no se opongan a esta ley, las disposiciones reglamentarias y administrativas vigentes a la fecha de entrada en vigor de la presente ley."— "ARTÍCULO TERCERO. La Ley Federal de Reforma Agraria que se deroga se seguirá aplicando respecto de los asuntos que actualmente se encuentran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales.". De la anterior transcripción deriva que la Ley Federal de Reforma Agraria quedó derogada desde principios del año de mil novecientos noventa y dos y que la misma sólo seguiría aplicándose a los asuntos en trámite cuando inició su vigencia la Ley Agraria relativos a ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, mas no a los relacionados con la materia de expropiación de bienes ejidales o comunales.— La nueva legislación agraria en su Capítulo IV "De la Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales", artículos 93 a 97, dispone: "Artículo 93.- Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública: ...". (Los enumera).— "Artículo 94.- La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria. Deberá hacerse por decreto presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar y mediante indemnización. El monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados; en el caso de la fracción V del artículo anterior, para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización. El decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notificará la expropiación al núcleo de población. En los casos en que la administración pública federal sea promovente, lo hará por conducto de la dependencia o entidad paraestatal que corresponda, según las funciones señaladas por la ley. Los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del

importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, mediante garantía suficiente.".— "Artículo 95.- Queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación.".— "Artículo 96.- La indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos. Si dicha expropiación sólo afecta parcelas asignadas a determinados ejidatarios, éstos recibirán la indemnización en la proporción que les corresponda. Si existiere duda sobre las proporciones de cada ejidatario, la Procuraduría Agraria intentará la conciliación de intereses y si ello no fuera posible, se acudirá ante el tribunal agrario competente para que éste resuelva en definitiva.".— "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.".— Como puede advertirse, la ley agraria no contempla la previa audiencia para el caso de la expropiación de bienes ejidales y comunales.— Se sigue de lo manifestado que a la fecha en que a la agraviada le fue aplicada en su perjuicio la Ley de Expropiación reclamada, sin otorgarle previa audiencia, esto es en noviembre de mil novecientos noventa y tres, la Ley Federal de Reforma Agraria que otorgaba audiencia previa a los ejidatarios y comuneros afectados por un acto expropiatorio, se encontraba derogada, y la legislación vigente en esa fecha no concedía a estos sujetos la audiencia previa. Por consiguiente, la ley reclamada no puede considerarse inconstitucional por la razón que arguye la recurrente, pues a la fecha en que la ley le fue aplicada no existía el trato distinto a que alude.— Por las razones expresadas, la determinación del *a quo* respecto a que la ley reclamada no viola el artículo 13 constitucional debe subsistir, aunque por razones diversas a las expresadas en la sentencia recurrida.

NOVENO.— Sostiene la recurrente en su segundo agravio que el *a quo* interpretó inexactamente la fracción VI del artículo 27 constitucional para establecer que no son inconstitucionales los artículos 7o. de la Ley de Expropiación y 14, primer párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales, dado que los párrafos segundo y tercero de esa fracción constitucional no son autónomos y, por ende, la autoridad no está facultada

para desposeer al gobernado y ocupar de propio imperio el bien expropiado; que la interpretación del juzgador riñe con la prevención explícita del artículo 14 constitucional de que ante todo debe atenderse a la letra de la ley y en el caso la literalidad del precepto constitucional no presenta duda sobre su significado.— Este órgano colegiado estima infundado lo anterior. La fracción VI del artículo 27 constitucional establece en sus párrafos segundo y tercero lo siguiente: "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas. El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada."— Es claro el precepto constitucional al limitar en la materia de expropiación, la intervención de la autoridad judicial a dos supuestos: cuando exista exceso de valor o demérito en la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal y cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas. La anterior prescripción es autónoma y regula exclusivamente lo relativo a la expropiación. Las acciones a que se refiere el párrafo tercero transcrito no incluyen a la expropiación pues ésta no es una acción que corresponda al Estado como persona de derecho privado, sino que es el acto administrativo por el que unilateralmente y en ejercicio de su soberanía afecta determinados bienes por causas de utilidad pública, tal como se determinó en la jurisprudencia publicada con el número 3 en las páginas 551 a 554 del Informe de Labores del presidente

de la Suprema Corte del año de mil novecientos ochenta y nueve, Primera Parte, que señala: "EXPROPIACIÓN. LA OCUPACIÓN DE LA PROPIEDAD NO REQUIERE DE INTERVENCIÓN JUDICIAL.— Los artículos 2o., 3o., 7o. y 8o. de la Ley de Expropiación no establecen que la autoridad judicial debe intervenir para la ocupación de la propiedad privada en caso de expropiación. El artículo 27, fracción VI, segundo párrafo de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, limita la intervención de dicha autoridad a determinados supuestos en los siguientes términos: cuando exista exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación fiscal. Esto mismo se observará cuando se trate de un objeto cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas. En ningún otro caso se autoriza la intervención de la autoridad judicial. Es inexacto que el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional sea complementario del segundo párrafo de la misma fracción y que, por tal razón, pueda la autoridad judicial ordenar la posesión de los bienes expropiados. La disposición del segundo párrafo es autónoma y regula, exclusivamente, lo relativo a la expropiación, limitando la intervención de la autoridad judicial sólo a los casos específicamente determinados. El tercer párrafo, al referirse a las acciones que corresponden a la nación, no incluye a la expropiación, toda vez que ésta no es una acción que corresponda al Estado como persona de derecho privado. La expropiación es un acto administrativo por el cual el Estado, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, afecta determinados bienes, por causas de utilidad pública, para satisfacer necesidades que están por encima del interés privado. La expropiación es un acto de autoridad del Estado previsto por la propia Constitución General de la República. Por consiguiente, la intervención de la autoridad judicial prevista en el citado tercer párrafo solamente es aplicable a las acciones que el propio artículo 27 constitucional confiere a la Federación para lograr que las tierras y aguas ingresen al patrimonio nacional, no así en lo que hace a la posesión de los bienes materia de la expropiación, toda vez que en lo que a este acto de soberanía del Estado se refiere, la intervención de la autoridad judicial está restringida en los términos señalados por el segundo párrafo de la fracción VI del citado precepto constitucional, el cual en su parte final textualmente dice: 'Será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.'".

DÉCIMO.— Alega la recurrente en su tercer agravio que el *a quo* omitió estudiar con la debida separación las cuestiones de inconstitucionalidad que se plantearon en el párrafo final de la hoja 24 y en la hoja 25 de la

demanda, relacionadas con la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así como con la connotación del vocablo "mediante", violando con ello los artículos 77, fracción II, de la Ley de Amparo, y 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles.— En las hojas especificadas de la demanda de garantías, la quejosa argumentó que el artículo 20 de la Ley de Expropiación al autorizar a la autoridad expropiante para fijar la forma y los plazos en que la indemnización debe cubrirse, hasta por un término de diez años, es inconstitucional por contravenir las prescripciones de los tratados y convenios internacionales mencionados, así como que el vocablo "mediante" que utiliza el segundo párrafo del artículo 27 constitucional tiene la misma connotación de acontecimiento intermedio o mediano entre los dos extremos que enlaza, al igual que la palabra "mediante" empleada en el segundo párrafo del artículo 14 de la Carta Magna, de lo que se sigue que entre los extremos de declaración de utilidad pública y expropiación con ocupación debe estar en medio la justa indemnización.— Es cierto que al examinar el *a quo* el cuarto concepto de violación omitió examinar el planteamiento relativo a la infracción de los diversos tratados internacionales y, por ende, que incurrió en la infracción que se le imputa, lo que hace procedente que este órgano colegiado, en sustitución del *a quo* y con apoyo en la fracción I del artículo 91 de la Ley de Amparo, se ocupe de tal planteamiento.— Como se determinó en el considerando octavo de este fallo, en términos del artículo 133 de la Constitución, las leyes secundarias y los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República con la aprobación del Senado, tienen la misma jerarquía normativa, por lo que la inconstitucionalidad de una ley no puede derivarse de su contradicción con algún tratado internacional sino que debe establecerse por su infracción a algún precepto constitucional, siendo aplicables las tesis transcritas en el considerando señalado con los rubros siguientes: "LEYES, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS." y "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA.". Se sigue de lo anterior lo infundado del planteamiento de la demanda examinado.— Por lo que toca a la connotación del vocablo "mediante" que utiliza el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, este órgano colegiado estima que aun cuando el *a quo* no se refirió expresamente a ello, implícitamente lo desestimó al razonar que el establecimiento de un plazo máximo para cubrir la indemnización en lugar de convertirla en una compensación ilusoria, irreal y confiscatoria, constituía una garantía jurídica para los gobernados al no tener que esperar indefinidamente por el pago de la compensación; lo que significa

que para el *a quo* la indemnización no necesariamente debe cubrirse entre la declaración de utilidad pública y la ocupación del bien expropiado, y tan es así que también razonó que conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte el pago relativo debe ser sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido. Por tanto, en este aspecto el Juez de Distrito no incurrió en la violación formal que se le imputa.— Por otro lado, el agravio tercero en cuanto combate los razonamientos por los que el juzgador consideró que el artículo 20 de la Ley de Expropiación no es inconstitucional, resulta infundado de conformidad con los razonamientos siguientes.— La jurisprudencia publicada con el número 833 en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1988, Segunda Parte, Volumen III, página 1388, establece: "EXPROPIACIÓN, INDEMNIZACIÓN EN CASO DE.— Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado disfrutar de ella, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garantías.".— En la primera ejecutoria de las cinco que integraron la jurisprudencia reproducida, que aparece en el Tomo XLIX, páginas 1804 a 1810, de la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, se razonó: "Segundo.— La citada ley Número 119 cuya constitucionalidad o inconstitucionalidad se trata de determinar, al fijar la forma en que debe indemnizarse al propietario de un bien inmueble por la expropiación que el Estado lleve a cabo en este bien, dice lo siguiente en su artículo 4o.: 'Se adiciona el artículo 18 de la citada ley.'. Ley de Expropiación Número 323 de veintidós de julio de mil novecientos treinta con el siguiente párrafo: 'Cuando la expropiación se decrete en favor de organizaciones obreras o campesinas, el pago de la indemnización se hará, atendidas las circunstancias del caso, en la forma y términos que importen menos gravámenes a las partes, dentro de un plazo no menor de veinte años, a no ser que las mismas partes convinieren en que se haga en menor tiempo...'. El artículo 27 de la Constitución Federal de la República dice en su párrafo II: 'Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.'. Como es bien sabido, este mismo precepto se encontraba incluido en el artículo 27 de la Constitución anterior de mil ochocientos cincuenta y siete, aunque con alguna variante, porque en lugar de prevenirse en esa disposición constitucional que la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización, se decía que esa indemnización tenía que ser previa. El Constituyente, al establecer esta diferencia, tuvo en cuenta

los innumerables tropiezos y graves retardos que sufría todo acto de expropiación al existir la necesidad de fijar previamente la cantidad que debía recibir el dueño de la cosa expropiada, porque este acto originaba discusiones largas sobre el monto de la expropiación, ya al ser señaladas por las autoridades ordinarias mediante un largo procedimiento tendiente a determinar el costo que debía alcanzar esa expropiación, al ser examinadas, en la vía de amparo las resoluciones que las autoridades comunes hubiesen dictado a ese respecto, con evidente perjuicio del interés público, porque entretanto la autoridad no podría disponer de la propiedad cuya expropiación se necesitaba para utilidad general. Este fue el único motivo por lo que el Constituyente quiso que esa indemnización no fuese forzosamente previa; pero fuera de esta circunstancia, sin duda alguna que el propio Constituyente siguió expresando sus deseos de que la ocupación de la propiedad privada no se llevase a cabo sin que el dueño de la cosa expropiada recibiese la indemnización correspondiente. Pues bien, si el recibo de esta indemnización es una garantía individual, para que esa garantía sea efectiva, es necesario que la indemnización con que se deban resarcir los perjuicios que sufre el dueño de la cosa expropiada no sea ilusoria, sino real y oportuna, para ello es indispensable que esa indemnización se haga, si no en el momento preciso del acto posesorio por el cual la autoridad dispone del bien expropiado, sí a raíz de haberse ejecutado ese acto, que deberá decretarse bajo esa condición constitucional, y para alcanzar el fin es indispensable que el pago correspondiente se haga sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido. Pues bien, si la ley que se viene estudiando determina, como se ha visto, que en casos como el presente la indemnización deba hacerse en un período no menor de veinte años, es evidente que al fijar un plazo más o menos largo para el pago de esa indemnización, hace que ésta sea verdaderamente ilusoria a veces y en tal caso contraria al texto y al espíritu del artículo 27 constitucional, ya que el indemnizado en realidad no puede disponer en ese largo tiempo sino de pequeñas cantidades de dinero que no le sirven en lo absoluto para resarcirse aunque sea en parte de los daños que ha sufrido con la pérdida de su propiedad. Acaso se podrá alegar que el artículo 27 constitucional, al establecer las bases para indemnizar a los dueños de tierras en el fraccionamiento de grandes latifundios fija un plazo de veinte años; pero la fijación de un plazo tan largo tratándose de fracciones de latifundios, obedeció a la urgencia de resolver la cuestión agraria que se presentaba en la República como necesidad imperiosa para dictar un nuevo Código Fundamental para resolver rápidamente ese problema; pero esa regla, como excepcional, sólo puede ser aplicada a los casos de excepción que el mismo Constituyente señala, y no es

de esta naturaleza excepcional el caso actual. Por lo tanto, debe juzgarse que la citada ley, en su artículo 4o., viola, en perjuicio de la quejosa, las garantías constitucionales que ésta invoca en su demanda de amparo y por tal motivo debe concedérsele la protección de la Justicia Federal en contra de esa ley por su aplicación al caso actual de que se trata o sea, en la expropiación llevada a cabo por el ciudadano gobernador del Estado, del edificio denominado Casa del Casino Cordobés. Establecido lo anterior, queda resuelto el primer concepto por el cual la quejosa juzga que los dos actos que señala en su demanda de amparo son atentatorios; y es inútil examinar el segundo concepto alegado en la demanda, relativo a que el decreto de expropiación de la finca contiene implícitamente la declaración de expropiación de los réditos que debían producir las cantidades no entregadas al contado al expropiado, porque si ya se dijo que ese decreto es atentatorio por la causa anteriormente señalada y si como consecuencia de esa declaración ese decreto no tendrá aplicación en el caso que se viene estudiando, es inútil estudiar si ese decreto contiene otros preceptos de anticonstitucionalidad."— En los Tomos L, página 553, y LIII, página 154, respecto de las ejecutorias pronunciadas al fallarse los amparos 246/36 y 2355/37, promovidos por L. Laguno viuda de Ibarguengoitia Paz y Terrazas Pedro C., respectivamente, se hace constar que se omite su publicación por sostener la tesis y estar apoyada en idénticos fundamentos jurídicos que la ejecutoria reproducida con anterioridad.— En la ejecutoria publicada en el Tomo LVI, Primera Parte, Quinta Época, páginas 247 a 255, se razonó: "Es verdad que como lo estimó el ciudadano Juez de Distrito en su resolución, la indemnización puede pagarse con posterioridad al acto expropiatorio, pero debe entenderse, para que no exista violación del artículo 27 constitucional al prevenir esta disposición que en los casos de expropiación debe mediar indemnización, que el plazo que transcurra entre la declaratoria respectiva y el pago del importe de la cosa expropiada, sea razonable, tomando en cuenta el tiempo necesario para determinar el monto de la indemnización y entregarla al interesado; pero si se establece un término arbitrario, en beneficio de los adquirentes del bien expropiado, con objeto de que éstos puedan hacer el pago de la indemnización en un largo plazo y en abonos, es indudable que se viola la garantía constitucional otorgada por la disposición que se cita, ya que la indemnización no es inmediata. Así lo ha resuelto ya esta Sala en anteriores ejecutorias, según puede verse en la tesis publicada en el informe rendido por el ciudadano presidente de esta Suprema Corte, al terminar el año de mil novecientos treinta y seis, que obra en la página cincuenta y dos de la sección correspondiente a la Segunda Sala, que dice: 'Si el recibo de la indemnización es una garantía individual, para que esa garantía sea efectiva es

necesario que la indemnización con que se deben resarcir los perjuicios que sufre el dueño de la cosa expropiada, no sea ilusoria, sino real y oportuna, y para ello es indispensable que esa indemnización se haga, si no en el momento preciso del acto posesorio por el cual la autoridad dispone del bien expropiado sí a raíz de haberse ejecutado ese acto, que deberá decretarse bajo esa condición constitucional, y, para alcanzar el fin es indispensable que el pago correspondiente se haga sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido; por lo que si la ley determina que la indemnización debe hacerse en un período no menor de veinte años, es evidente que al fijar un plazo más o menos largo para el pago de esa indemnización, hace que ésta sea verdaderamente ilusoria a veces, y en tal caso contraria al texto y al espíritu del artículo 27 constitucional, ya que el indemnizado en realidad no puede disponer en ese largo tiempo sino de pequeñas cantidades de dinero que no le sirven en absoluto para resarcirse, aunque sea en parte, de los daños que ha sufrido con la pérdida de su propiedad. Acaso podrá alegar que el artículo 27 constitucional, al establecer las bases para indemnizar a los dueños de tierras en el fraccionamiento de grandes latifundios, fija un plazo de veinte años; pero la fijación de un plazo tan largo, tratándose de fracciones de latifundios, obedeció a la urgencia de resolver la cuestión agraria que se presentaba en la República como necesidad imperiosa para dictar un nuevo Código Fundamental, a fin de resolver rápidamente ese problema; pero esa regla, como excepcional, sólo puede ser aplicada a los casos de excepción que el mismo Constituyente señala, o no de esta naturaleza excepcional el caso actual. De la anterior transcripción se desprende, además, que los casos de fraccionamiento de latifundios constituyen una excepción a la regla general de que la indemnización debe mediar con la expropiación. Esta consideración es perfectamente fundada, ya que en el artículo 27 constitucional, además de prevenir que la expropiación sólo procede por causa de utilidad pública y mediante indemnización, al señalar las bases conforme a las cuales se expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, se dice en el inciso (d), que el valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años; y como no puede haber contradicción entre los preceptos de una disposición constitucional, sino limitación recíproca, entre unos y otros, debe estimarse que, en el caso, la forma de pago en el fraccionamiento de latifundios es una excepción o limitación a la regla conforme a la cual la indemnización debe mediar con el acto expropiatorio. Por último, cabe manifestar que deben dejarse a salvo aquellos casos en que el Gobierno esté imposibilitado, por la cuantía de la operación, para hacer el pago inmediato

de una indemnización y la falta de ejecución de la expropiación, por sí sola causa un perjuicio al país, ya que es preferente la obligación de la autoridad de atender a los servicios públicos, y hay entre estos algunos que tienen la condición de inaplazables. Por lo expuesto, siendo procedente el agravio analizado en segundo término, debe revocarse el fallo recurrido y en su lugar conceder la protección federal, por violación de las garantías otorgadas por el artículo 27 constitucional."— La ejecutoria publicada en el Tomo LVI, Segunda Parte, Quinta Época, páginas 1166 a 1172, consigna: "La Suprema Corte de Justicia ha venido fijando en diversas ejecutorias el concepto de la indemnización, tanto respecto del pago en dinero como respecto del tiempo en que debe hacerse éste. En el juicio de amparo promovido por Rafael Santibáñez, contra actos del gobernador del Estado de Veracruz y el administrador de Rentas en el puerto del mismo nombre (Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente al terminar el año de mil novecientos treinta y siete), expuso su criterio con respecto a la indemnización, el cual queda aclarado en estos términos: 'La indemnización puede pagarse con posterioridad al pago expropiatorio; pero debe entenderse que el plazo que transcurra entre la declaratoria respectiva y el pago del importe de la cosa expropiada, sea razonable, tomando en cuenta el tiempo necesario para determinar el monto de la indemnización y entregarla al interesado. Si se establece un término arbitrario, en beneficio de los adquirentes del bien expropiado, con objeto de que éstos pueden hacer el pago de la indemnización en un largo plazo y en abonos, es indudable que se viola la garantía constitucional otorgada por el artículo 27.'. El decreto impugnado en este amparo fija para el pago de los títulos cuyo importe se pagará en moneda, un plazo de veinte años. Según la fracción o prescripción XVII, bases d) y e), del artículo 27 constitucional, las entidades federativas pueden crear su deuda agraria para el fraccionamiento de latifundios exclusivamente, y aun es preciso antes que el Congreso de la Unión dicte la ley, facultando a los Estados para crear esa deuda, y sólo con esos requisitos se pueden establecer plazos para amortizar por anualidades capital y réditos; pero en ningún otro caso están facultadas las entidades federativas para pagar con bonos los bienes que se expropian para otros fines, ni menos teniendo en cuenta la imperiosa obligación que señala el segundo párrafo de la prescripción VI del artículo 27 de la Constitución del país, que dispone que los Estados pueden fijar las causas de utilidad pública para la expropiación, pero ésta deberá hacerse mediante indemnización, esto es, tan pronto como se ocupe la propiedad expropiada, y el pago debe hacerse en moneda de circulación forzosa, conforme a las leyes de la materia. La expresada prescripción XVII del artículo 27 constitucional, fue dictada por las condiciones

especiales que reclamaban la rápida resolución del problema del fraccionamiento de los latifundios y dotación de los ejidos. Fuera de esos casos, y por lo que respecta a las facultades de los Estados, un plazo de veinte años, sin otra indemnización que la promesa del Gobierno de Sinaloa, de pagar su valor representativo por sorteos anuales, no resarce en lo absoluto los perjuicios que necesariamente se siguen con la pérdida de la propiedad. Es notorio, por lo expuesto, que el Decreto Número 90, cuya constitucionalidad se ha objetado en este amparo, viola el artículo 27 constitucional por cuanto la indemnización no se paga a la sociedad quejosa con dinero, ni dentro del plazo razonable para determinar el monto de la indemnización y entregarla al quejoso, sirviendo de base, como en él se dice, la cantidad que como valor fiscal de la cosa expropiada figure en las Oficinas Catastrales y Recaudadoras del Estado."— Del examen de las ejecutorias que integran la jurisprudencia ya reproducida con el rubro: "EXPROPIACIÓN, INDEMNIZACIÓN EN CASO DE.", se sigue que el alcance que debe otorgarse a la misma en cuanto concluye que 'la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garantías', es el de que tal violación se produce cuando el ordenamiento restringe el que la indemnización se cubra a raíz del acto posesorio del bien expropiado sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente su monto, a fin de que no se torne ilusoria sino real y oportuna, fijando un plazo determinado demasiado largo para su pago, como lo establecen las leyes reclamadas en los amparos en que se dictaron las ejecutorias respectivas, que consignaban el pago a plazos durante veinte años o en un tiempo no menor a veinte años. La jurisprudencia que se examina no contempla el caso de leyes en las que se establezca que la forma y plazos para que la indemnización se cubra se determinará por la autoridad expropiante, fijándose a ésta un período máximo para hacerlo.— El artículo 20 de la Ley de Expropiación vigente cuando se expidió y publicó el decreto expropiatorio reclamado dispone: "Artículo 20. La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años."— El precepto transcrito no viola el artículo 27 constitucional en la medida que no deja en plena libertad a la autoridad para que cubra la indemnización en el plazo de diez años, tornándola ilusoria, irreal y confiscatoria, como lo sostiene la recurrente, sino que sólo le fija un plazo máximo para pagar tal indemnización. Este Tribunal Pleno estima que es correcto el criterio establecido en la jurisprudencia y ejecutorias transcritas en el sentido de que el artículo 27 constitucional no exige que la indemnización sea cubierta con anterioridad al acto posesorio del bien expropiado, pues si la expropiación por causa de utilidad pública como acto de soberanía responde a necesi-

dades sociales urgentes, éstas podrían resultar afectadas e insatisfechas si no pudiese disponerse del bien hasta que se cubriera la indemnización, cuando que los derechos y necesidades de índole social se encuentran por encima del derecho subjetivo meramente individual del afectado por el acto expropiatorio de ser compensado por la privación o limitación que tal acto implica.— Al disponer el artículo 27 constitucional, en su segundo párrafo, que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, no exige, conforme a lo señalado, que la indemnización se cubra antes de la posesión del bien expropiado, pero sí que se liquide en un plazo razonable tomando en cuenta el tiempo necesario para determinar su monto y entregarlo al afectado, a fin de que la compensación que para éste representa no se torne ilusoria e irreal, con la salvedad de que cuando el Estado expropie para llenar una función social de urgente realización y sus condiciones económicas no permitan el pago de la indemnización en las condiciones mencionadas, pueda ordenarse tal pago dentro de las posibilidades del erario, pues de nueva cuenta, en este supuesto, la satisfacción de la necesidad social se encuentra por encima del derecho del afectado a ser resarcido del perjuicio que le ocasiona el acto expropiatorio.— Es aplicable la tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LVII, Primera Parte, páginas 875 y 876, que establece: "EXPROPIACIÓN, INDEMNIZACIÓN EN CASO DE.— La indemnización en los casos de expropiación, debe decretarse con posterioridad al acto expropiatorio, pero en un plazo razonable entre la declaratoria respectiva y la fecha del pago del importe de la cosa expropiada, tomando en cuenta el tiempo necesario para determinar el monto de la indemnización y entregarlo al interesado, con la única modalidad de que cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social, de urgente realización y sus condiciones económicas no permiten el pago inmediato, puede constitucionalmente ordenar el pago dentro de las posibilidades del erario".— El artículo 20 reclamado al establecer que la autoridad expropiante fijará la forma y términos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años, se ajusta a las exigencias del artículo 27 constitucional porque permite que la autoridad, considerando las circunstancias de cada caso, determine el plazo para el pago de la indemnización a fin de que ésta no se torne ilusoria e irreal y asimismo atienda a las posibilidades del erario para liquidarla, pero exigiendo que no exceda de diez años el plazo relativo. La disposición impugnada no autoriza a la autoridad que fije el plazo a su arbitrio mientras no exceda de diez años, sino que le permite establecerlo atendiendo a la situación concreta del caso y a las posibilidades del erario, observando la letra y el espíritu de la disposición del artículo 27 cons-

titucional. Por tanto, no resulta contrario a la Carta Magna el precepto reclamado, precisándose que si en un caso determinado, la autoridad expropiante fija un plazo para el pago de la indemnización demasiado largo, tornando a ésta ilusoria e irreal, sin que existan motivos que lo justifiquen, se estaría ante un problema de ilegalidad en la actuación de la autoridad y no de constitucionalidad de la norma legal.— Es aplicable la tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LXII, Tercera Parte, página 3028, que establece: "EXPROPIACIÓN, OPORTUNIDAD PARA PAGAR LA INDEMNIZACIÓN EN CASO DE. (LEY DE EXPROPIACIÓN DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1936).— La Constitución de 1857 establecía de manera expresa, que la indemnización que debiera pagarse como compensación al bien o bienes expropiados, tenía que ser previa, esto es, anterior al acto de toma de posesión de dichos bienes, y la Constitución de 1917 en vigor, cambió deliberadamente el término 'previa' por 'mediante', significando con ello que la indemnización debe existir, pudiendo ser simultánea al acto, o posterior. Ahora bien, si es verdad que esta Segunda Sala ha sostenido que el pago de la indemnización en caso de expropiación, debe hacerse sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido, también lo es que ha manifestado que deben dejarse a salvo aquellos casos en que el Gobierno esté imposibilitado, por la cuantía de la operación, para hacer el pago inmediatamente, y si la falta de ejecución de la expropiación, puede ocasionar graves perjuicios al país, debe considerarse como preferente la obligación de la autoridad, de atender a los servicios públicos, máxime si tienen la condición de inaplazables; de manera que cuando se trate de llenar una función social de urgente realización, y las condiciones económicas de momento no permitan al Estado el pago inmediato del bien expropiado, puede constitucionalmente ordenarse éste en el tiempo que lo permitan las posibilidades del erario. En los Estados Unidos de Norte América, la Suprema Corte ha sostenido, en multitud de casos, que la indemnización puede ser posterior a la ocupación de los bienes expropiados, y en algunos países europeos, entre otros Alemania, en donde el derecho ha progresado en gran escala, se admite que cuando las necesidades de la nación así lo exijan, se puede llevar a debido término el acto expropiatorio, aun sin que se compense el bien o bienes expropiados, con indemnización. De todo lo anterior se concluye que el artículo de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, que establece que la autoridad expropiante será la que fije la fecha y los plazos en que la indemnización deba pagarse, no abarcando nunca un periodo mayor de diez años, no viola el artículo 27 constitucional, pues hay que tener en cuenta la importancia del caso, y que la nación es ilimitadamente solvente para afrontar el pago, sin que éste deba ser simultáneo."

DÉCIMO PRIMERO.— Argumenta la recurrente en su cuarto agravio, esencialmente, que el Congreso de la Unión es el órgano constituido para el ejercicio del Poder Legislativo de la Federación, que debe desempeñar dentro de la competencia expresa y limitada que señalan, entre otros, los artículos 73 y 124 constitucionales, es decir, que sólo puede actuar cuando se le han concedido facultades expresas y, por ende, las leyes que desbordan tales facultades son inconstitucionales por provenir de autoridad incompetente, lo que sucede con la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, pues a la fecha en que fue expedida no estaba autorizado el Congreso de la Unión para legislar sobre asentamientos humanos, posesiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, en la medida que el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución fue reformado con posterioridad a la expedición de la ley citada para conceder esas atribuciones, y al no entenderlo así el Juez de Distrito interpreta y aplica erróneamente los artículos 27, 40, 41, primer párrafo, 49, 50, 72, 124, 133 y 135 de la Carta Magna, en violación a las garantías de los artículos 14 y 16 de la misma.— Este órgano colegiado estima infundado el anterior planteamiento. La jurisprudencia publicada con el número 68 en *el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1988, Primera Parte, página 131, establece: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.— Por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.".— Conforme a la jurisprudencia transcrita una ley está motivada cuando se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, y está fundada cuando el Congreso que la expide actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere.— El artículo 1o. de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece: "Artículo 1.- La presente ley tiene por objeto ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, conservar y mejorar su territorio, establecer las normas conforme a las que el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques, y las demás que le confiera este ordenamiento.".— Es un hecho notorio que el objeto de la Ley del Desarrollo

Urbano del Distrito Federal, a saber, tal desarrollo, la conservación y mejoramiento del territorio y el ejercicio de las atribuciones para la determinación de los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques, se refiere a relaciones sociales que reclamaban ser jurídicamente reguladas cuando se expidió dicha ley, esto es, el treinta de diciembre de mil novecientos setenta y cinco.— Ahora bien, el órgano facultado expresamente por la Constitución para regular el objeto de la referida ley, lo era a la fecha de expedición de la misma, y lo sigue siendo, el Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, constitucional, que consignaba: "Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:... VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal."— Por tanto, la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal fue expedida por el Congreso de la Unión, facultado expresamente para ello en la Constitución.— No es obstáculo para la anterior conclusión el que a la fecha de expedición de la ley mencionada aún no se hubiera reformado el párrafo tercero del artículo 27 constitucional para aludir expresamente al logro 'del desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana', 'ni a las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques', porque el párrafo constitucional citado desde su redacción original por el Constituyente de mil novecientos diecisiete contemplaba la facultad "de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público", dentro de las que lógicamente se encuentran las necesarias para el desarrollo urbano equilibrado, para la conservación y mejoramiento del territorio y para la adecuada distribución y conservación de las tierras, aguas y bosques. El párrafo constitucional en comento establecía "el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación"; autorizaba dictar medidas para "el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad". Como se advierte, el artículo 27 constitucional, siempre ha permitido la regulación del aprovechamiento, conservación y distribución de las tierras, aguas, bosques y recursos naturales, autorizando el imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, de lo que se sigue que la regulación para el adecuado desarrollo urbano, para la conservación y mejoramiento de las tierras, aguas y bosques, a través del control de los usos, destinos y reservas, objeto

de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se encontraba autorizada mucho antes de la expedición de este ordenamiento legal, sólo que ha cambiado la redacción del precepto constitucional.

DÉCIMO SEGUNDO.— En los agravios quinto y sexto se arguye: 1) para desestimar el sexto concepto de violación el *a quo* se limita a manifestar que las autoridades expropiantes no requieren de orden judicial para ocupar los predios expropiados, omitiendo analizar con la separación debida todas las cuestiones propuestas por la quejosa, relativas a la falta de indemnización justa y mediata al acto expropiatorio, que comprenda los daños y perjuicios causados; 2) el *a quo* examina una cuestión no propuesta en la demanda relativa a que no hay precepto legal que obligue a precisar en el decreto expropiatorio el monto de la indemnización y el tiempo de pago; 3) remite a lo expresado en los agravios primero y segundo respecto de los problemas relativos al mandamiento judicial necesario para la disposición del bien expropiado y a la necesidad de la previa audiencia; y 4) en el séptimo concepto de violación se expusieron varios aspectos que el Juez de Distrito elude y se abstiene de resolver.— Los agravios resumidos combaten los razonamientos por los que el *a quo* desestimó los conceptos de violación sexto y séptimo, que si bien versan sobre cuestiones relativas al decreto expropiatorio reclamado, están íntimamente vinculadas con lo examinado por este Tribunal Pleno en los considerandos octavo, noveno y décimo del presente fallo, a tal grado que de lo ahí resuelto deriva su suerte, por lo que se ejerce la facultad de atracción respecto de dichos agravios, con fundamento en los artículos 107, fracción VIII, inciso b), segundo párrafo, constitucional, 84, fracción III, de la Ley de Amparo, y 11, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.— Por lo que se refiere al planteamiento consistente en que el decreto expropiatorio reclamado es inconstitucional porque en su artículo quinto dispone que la Secretaría de Desarrollo Social tomará posesión del predio expropiado y, en el mismo acto, lo entregará al Departamento del Distrito Federal, sin obtener la necesaria orden judicial que como garantía individual exige el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución, el mismo se considera infundado.— Se determinó en el considerando noveno de este fallo que la Ley de Expropiación y la Ley General de Bienes Nacionales no resultan inconstitucionales porque la ocupación y disposición del bien expropiado no requieren de intervención judicial. Por tanto, el decreto expropiatorio no es contrario a la Constitución porque autorice a las autoridades expropiantes a tomar posesión y disponer del bien expropiado sin orden judicial.— Por otro lado, es también infundado lo argumentado en el quinto agravio respecto a que el *a quo*

abordó un problema de legalidad que no le fue propuesto al señalar que ningún precepto legal exige que en el decreto expropiatorio se precise el monto de la indemnización y el tiempo de pago, pues la agraviada lo que planteó fueron violaciones directas a la Constitución que el Juez de Distrito omitió examinar y resolver.— En el sexto concepto de violación se alegó que el artículo cuarto del decreto expropiatorio establece que el Departamento del Distrito Federal pagará con cargo a su presupuesto la indemnización constitucional, lo que quebranta la garantía establecida en el segundo párrafo del artículo 27 constitucional porque: a) ello no satisface el pago de la justa indemnización que debe acordarse en monto determinado o fácilmente determinable y el modo de satisfacer la mediatez de tal pago, lo que se logra señalando una partida concreta del presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal; b) al permitir que otro organismo estatal fije la indemnización se torna ésta ilusoria y el plazo indefinido, convirtiendo la expropiación en una verdadera confiscación prohibida por el artículo 22 constitucional; y c) no precisa el decreto que la indemnización debe abarcar el daño y los perjuicios que el acto expropiatorio cause a los afectados para que la indemnización sea completa y efectiva.— En la sentencia recurrida se razona que el decreto expropiatorio no es violatorio de garantías por no precisar "el monto de la indemnización ni el tiempo de pago, pues no existe ningún precepto legal que obligue a las responsables a hacer esas precisiones en el mismo decreto, y en todo caso la única exigencia que existe en tal sentido es que el pago de la indemnización correspondiente se realice y que entre la expropiación y dicho pago sólo medie el tiempo indispensable para fijar el valor de lo expropiado."— El anterior razonamiento no implica el examen de una cuestión de legalidad no propuesta en la demanda de garantías, como inexactamente lo sostiene la recurrente, sino el examen y resolución de lo ahí planteado, ya que la consideración de que el decreto expropiatorio no es violatorio de garantías por no precisar el monto y tiempo de pago de la indemnización por no exigir disposición legal que obligue a ello, constituye la desestimación de lo argumentado respecto a que dicho decreto al no precisar una partida concreta del presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal no satisface la garantía del pago de la justa indemnización ni la mediatez que tal pago requiere, tornando ilusoria, y confiscatoria la expropiación pues además se permite que sea otro organismo el que determine lo anterior. Efectivamente, el anterior planteamiento descansa en que para que la indemnización se apegue a lo ordenado por la Constitución es necesario que en el decreto expropiatorio se fije en cantidad determinada o fácilmente determinable el monto a que debe ascender tal indemnización y el plazo para su pago, señalándose la partida correspondiente

en el presupuesto de egresos a fin de que no sea otra autoridad la que determine lo anterior. El planteamiento de referencia queda resuelto con lo señalado en la sentencia en el sentido de que el decreto expropiatorio no es violatorio de garantías por no fijar el monto y el plazo de pago de la indemnización porque ello no lo exige ningún precepto legal, dado que ello implica que el *a quo* consideró que para dar cumplimiento a lo establecido por el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, no es necesario que en el propio decreto expropiatorio se fije el monto de la indemnización y el plazo de su pago, pues agregó, basta que se realice el pago y que entre la expropiación y el pago medie sólo el tiempo indispensable para fijar el valor de lo expropiado; razonamiento que implica, además, por un lado, que el no señalamiento del monto y plazo de pago de la indemnización en el decreto expropiatorio no torna tal indemnización ilusoria, ni confiscatoria la expropiación, y por el otro, que no es necesario para el cumplimiento de la garantía respectiva el señalamiento de que la indemnización deba abarcar el daño y los perjuicios, pues si considera innecesaria la fijación del monto de aquélla, con más razón la de los conceptos que deben atenderse para fijarla.— Se sigue de lo anterior que el Juez de Distrito examinó un planteamiento que le fue formulado en la demanda de garantías, expresando las razones por las que lo consideró infundado, mismas que este órgano colegiado comparte, pues como se determinó en el considerando décimo de este fallo, el artículo 27 constitucional no exige que la indemnización sea cubierta con anterioridad al acto posesorio del bien expropiado, ya que si éste responde a la satisfacción de necesidades sociales urgentes, éstas podrían resultar afectadas e insatisfechas de tenerse que esperar hasta que la indemnización sea fijada en cantidad líquida y cubierta al afectado, de lo que se sigue que mucho menos exige el precepto constitucional que en el decreto expropiatorio, lógicamente anterior a la posesión del bien expropiado, se fije en cantidad determinada o fácilmente determinable el monto de la indemnización o los elementos que deben considerarse en cada caso para fijarlo, como serían, entre otros, el daño y los perjuicios, ni el plazo de su pago, porque ello también afectaría la satisfacción de las necesidades sociales urgentes, que se encuentran por encima del interés particular del afectado. Como se estableció en el considerando décimo la indemnización debe cubrirse en un plazo razonable considerando el tiempo necesario para determinar su monto y entregarlo al afectado, así como las posibilidades económicas del erario a fin de que no se torne ilusorio o irreal, pero para que esto no ocurra no es requisito constitucional el que en el decreto expropiatorio quede determinado el monto de la indemnización y el plazo de su pago.— Debe precisarse que en todo caso en el procedimiento judicial que se entablara

en contra de la resolución que determine el monto de la indemnización y el plazo de pago del bien a que se refiere el decreto expropiatorio reclamado, podría alegarse cualquier vicio de inconstitucionalidad o ilegalidad en que hubiere incurrido la autoridad al determinar tal monto y plazo.

DÉCIMO TERCERO.— Es infundado el sexto agravio hecho valer por la recurrente pues como se determinó en el considerando octavo de la presente resolución, la garantía de previa audiencia no rige en materia de expropiación y, por ende, el decreto expropiatorio reclamado no es inconstitucional por haberse expedido sin otorgar previa audiencia a la quejosa.— En cuanto al alegato consistente en que en el séptimo concepto de violación se expusieron varios aspectos que el Juez de Distrito elude y se abstiene de resolver, el mismo debe considerarse inoperante pues no se especifican los planteamientos que el *a quo* haya omitido examinar y resolver, máxime que de la transcripción de dicho concepto de violación, que aparece en el resultando tercero de la presente resolución, se advierte que en él lo único que se argumentó fue la violación al artículo 14 constitucional porque ni durante la tramitación de los expedientes administrativos ni antes de la emisión del decreto expropiatorio reclamado se respetó la garantía de previa audiencia, no obstante que ésta debe respetarse aunque no la establezca la ley secundaria ya que no puede restringirse ni suspenderse en términos de lo dispuesto por el artículo 1o. de la Carta Magna.— Es aplicable la jurisprudencia 17/91 de la anterior Tercera Sala de esta Suprema Corte, que dispone: "AGRAVIO INOPERANTE. LO ES SI SE ALEGA QUE NO SE EXAMINARON TODOS LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PERO SIN HACER ESPECIFICACIÓN ALGUNA.— Si en los agravios que se formulan en contra de una sentencia, se alega que se incurrió en la violación de que no se examinaron todos los conceptos que se formularon, pero no se especifica ninguno de los que se estiman omitidos, los agravios deben considerarse inoperantes.".

DÉCIMO CUARTO.— Con fundamento en el artículo 92 de la Ley de Amparo, se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en turno del Primer Circuito, con residencia en México, Distrito Federal, por lo que toca al octavo agravio y punto segundo del oficio de adhesión al recurso de revisión, que versan sobre cuestiones de legalidad.— De conformidad con todo lo razonado y dado que los agravios examinados fueron infundados y uno inoperante, resulta procedente confirmar la sentencia recurrida en la materia competencia de este Tribunal Pleno, sobreseer en el juicio en los términos del primer punto reso-

lutivo de la misma, negar el amparo solicitado contra los ordenamientos legales reclamados y reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en turno del Primer Circuito respecto de las cuestiones de legalidad.

Por lo expuesto y con fundamento, además, en lo dispuesto por los artículos 90 y 91 de la Ley de Amparo, se resuelve:

PRIMERO.— En la materia competencia de este Tribunal Pleno, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.— Se sobresee en el juicio en los términos del primer punto resolutivo de la sentencia recurrida.

TERCERO.— La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Inmuebles Pridi, Sociedad Anónima, contra los actos que reclama del Congreso de la Unión, presidente de la República y secretario de Gobernación, consistentes en la expedición, promulgación y refrendo de la Ley de Expropiación, de la Ley General de Bienes Nacionales y de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

CUARTO.— Se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en turno del Primer Circuito, con residencia en México, Distrito Federal, por lo que toca a las cuestiones de legalidad; para tal efecto, con testimonio de la presente resolución, envíensele los autos del juicio de amparo.

Notifíquese, cúmplase y, en su oportunidad, archívese el toca.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno, por unanimidad de diez votos aprobó el resolutivo segundo y por mayoría de seis votos de los señores Ministros Azuela Güitrón, Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero y presidente en funciones Castro y Castro aprobó los resolutivos primero, tercero y cuarto; los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Silva Meza votaron en contra y por la modificación de la sentencia recurrida y la concesión del amparo en contra de la ley impugnada y de sus actos de aplicación y manifestaron que formularán voto particular de minoría. Fue ponente el señor Ministro Azuela Güitrón. Ausente el señor Ministro presidente José Vicente Aguinaco Alemán por estar atendiendo otras actividades inherentes a su cargo.

Voto de Minoría

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS MINISTROS: GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL, JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO, JUAN N. SILVA MEZA Y SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO, EN EL AMPARO EN REVISIÓN 1565/94, PROMOVIDO POR INMUEBLES PRIDI, S.A.

Los suscritos no están de acuerdo con la sentencia de la mayoría en cuanto consideran que la garantía de previa audiencia no rige en materia de expropiación, y, que el artículo 27 constitucional no exige que la indemnización sea cubierta con anterioridad al acto posesorio del bien expropiado.

En efecto, la mayoría considera:

1. Que es de reiterarse el criterio jurisprudencial contenido en la tesis bajo el rubro: "EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.", que aparece publicada con el número 63, en las páginas 117 y 118, Primera Parte, Tribunal Pleno, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, con la corrección por cuanto a su rubro, para quedar: "EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN ESA MATERIA."

La decisión al respecto se apoya en tres razonamientos:

A) Que la garantía de previa audiencia no es un requisito de los que establece el artículo 27 constitucional.

B) Que no existe contradicción entre los artículos 27 y 14 constitucionales, pues este último contiene una regla general para derechos

subjetivos mientras que aquél 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 Carta Magna.

C) Que la expropiación obedece a circunstancias urgentes que requieren una determinación rápida, la cual no podría lograrse oyendo al afectado ante los tribunales con las formalidades de un juicio.

2. Que también es de reiterarse el criterio jurisprudencial contenido en la tesis bajo el rubro: "EXPROPIACIÓN, INDEMNIZACIÓN EN CASO DE.", que aparece publicada con el número 833, en la página 1388, Segunda Parte del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1988.

Al respecto, sostienen que el artículo 27 constitucional, en su segundo párrafo, al disponer que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, no exige que esta última se cubra antes de la posesión del bien expropiado, sino sólo que se liquide en un plazo razonable tomando en cuenta el tiempo necesario para determinar su monto y entregarlo al afectado, y aún más, que en aquellos casos en que el Estado expropie para llenar una función social de urgente realización y sus condiciones económicas no permitan el pago de la indemnización en las condiciones antes mencionadas, puede ordenarse que el pago sea dentro de las posibilidades del erario público.

Como consecuencia de lo anterior, se resuelve en el tercer punto resolutorio, que es de negarse el amparo solicitado por cuanto a la Ley de Expropiación y otros ordenamientos legales reclamados, y en el cuarto punto decisorio se reserva jurisdicción a un Tribunal Colegiado para que conozca de la legalidad o no del acto de aplicación.

Disentimos del criterio de la mayoría, por las siguientes razones:

Lo que se impugna en este asunto no es la potestad soberana del Estado Federal para que, en ejercicio de su función pública, pueda decretar la expropiación. Es claro que el Estado puede expropiar por causa de utilidad pública, nuestros textos constitucionales como los de prácticamente todo el mundo occidental coinciden en este punto; la potestad soberana del Estado autoriza la expropiación, la anulación de la propiedad privada en aras de la satisfacción del interés de la colectividad.

Esto, sin embargo, no nos permite disimular que el texto del artículo 27 constitucional contiene algunas inexactitudes muy propias de la época en que el Poder Constituyente intromisó a la vida jurídica del país la Constitución que nos rige.

El artículo 27, segundo párrafo y fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución, consagra la facultad expropiatoria del Estado.

Los antecedentes del párrafo segundo los encontramos tanto en la Constitución de Cádiz como en la Constitución que estuvo vigente en 1824-1827, que en términos similares establecían que la ocupación o expropiación de la propiedad sólo podría ser por causa de utilidad y con indemnización.

El antecedente más remoto de la fracción VI, segundo párrafo, lo encontramos en la parte final del artículo 27, primer párrafo, de la Constitución de 1857, que decía: "La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse"; sin embargo, propiamente resulta del proceso de formación de la Constitución de 1917.

La redacción actual de este precepto no encuentra su origen en la iniciativa de Constitución del presidente Carranza, ni en su exposición de motivos, sino en la iniciativa presentada por la comisión presidida por Pastor Rouix y el dictamen formulado por la comisión respectiva del Congreso.

De la lectura de estos textos aparece que en ellos no se contiene referencia específica alguna a los requisitos de procedencia de la expropiación, al procedimiento para decretarla y menos aún a la garantía de audiencia en favor del afectado.

Del análisis histórico de la actividad legislativa se desprende que ésta se orientó a formular la declaración de la propiedad originaria de la Nación, consagrada en el párrafo primero y a su proyección en las materias relativas a las modalidades de la propiedad privada y colectiva agrarias, al dominio directo de la Nación y a la propiedad nacional; que se recogió la formulación que desde el siglo pasado se venía haciendo respecto de la institución expropiatoria entendida como garantía de la propiedad privada y no como prerrogativa pública.

Se sigue de lo dicho que, en tanto que el párrafo segundo del artículo 27 recogió la formulación que desde el siglo pasado se venía haciendo

respecto de la institución expropiatoria (entendida como garantía de la propiedad privada y no como prerrogativa pública), el párrafo segundo de la fracción VI del propio numeral fue resultado de la decisión de los Constituyentes de 1917, de precisar que las leyes de la Federación y de los Estados establecerían las causas de utilidad pública, correspondiendo precisamente hacer la declaratoria respectiva en cada caso a la autoridad administrativa, así como las bases para la determinación del valor de la indemnización.

La voluntad del Constituyente no tuvo, pues, por objeto, fijar una regla precisa en relación con la audiencia previa o posterior al afectado por la expropiación, sino crear los supuestos en que aquélla tiene lugar, que son, por una parte, la existencia de una utilidad pública y el pago de una indemnización, elementos que por lo demás, se encuentran presentes en la concepción de esta figura desde sus orígenes.

Si a lo dicho se agrega el examen del texto del artículo 27, en la parte relativa, se debe concluir que dicha disposición no establece restricción alguna a la garantía de audiencia, pues desde su formulación en ese y en los demás textos constitucionales, más bien se orienta a procurar una defensa de la propiedad privada contra los ataques del Poder Público.

Debe precisarse que, aun siendo exacto que la Constitución de 1917 acogió los principios informadores de la función social de la propiedad en la declaración sobre la propiedad originaria de la Nación (párrafo primero), que desde luego significó el abandono de la idea liberal de la propiedad privada, también lo es que con todo ello no se operó una transformación en el régimen de garantías aplicable a la figura de la expropiación, pues en este punto es claro que la función social de la propiedad derivó particularmente en los rubros de modalidades a la propiedad, régimen agrario, dominio directo y propiedad nacional.

Se debe estar consciente de que el Constituyente de 1917 tuvo en cuenta, al definir la propiedad privada, fundamentalmente el problema agrario; se coincidió en los debates en que habría que reconocer el derecho a la propiedad privada, pero también debía de tomarse en cuenta que la mayoría del pueblo mexicano vivía en la miseria y que los grandes acaparamientos territoriales eran motivo fundamental de esta miseria y que, por lo tanto, los remanentes a lo definido, en aquel entonces, como pequeña propiedad, debían de ser algo que con toda premura pasara de propiedad privada a propiedad colectiva y se hiciera el reparto agrario.

Las leyes agrarias, consecuentes con el sentir del Constituyente, en el recurrir de los tiempos y hasta época muy reciente, se preocuparon, como todos sabemos, por el problema del reparto agrario. Sin embargo, en la actualidad la potestad reformadora reconoció que el reparto agrario de tierras se había agotado, que se había acabado por la ausencia de tierras para repartir, y así se modificó el artículo 27 constitucional y se derogó la Ley Federal de Reforma Agraria.

En consecuencia, estos antiguos criterios interpretativos en que se apoya la sentencia de la mayoría, quizás hayan tenido una justificación histórica en su momento, pero que hoy no la tienen.

Por ello, no parece adecuado que de cara al siglo XXI se dé la misma lectura que se dio al artículo 27 constitucional de la antigüedad; estamos obligados a tomar en cuenta la realidad social que se origina en estas épocas y, con base en ello y con miras al futuro, dar una reinterpretación a los textos del artículo 27 constitucional y en referencia clara esto con la garantía de audiencia que prevé el artículo 14 constitucional.

Los tiempos, pues, son otros, ¿cuáles son los tiempos en que estamos inmersos? bueno, estamos inmersos en tiempos de la globalización, situación que, desde luego, no podía haber previsto, por más don de anticipación que hubiera tenido, el Constituyente, ¿en qué consiste esta globalización? muy sucintamente consiste en que organizaciones nacionales, organizaciones regionales, organizaciones transnacionales, organizaciones estatales, públicas y privadas, organizaciones de los Estados Federados y de los Municipios, compiten entre sí activamente por los mercados, y que los bienes expropiables en la actualidad ya no es la propiedad territorial exclusivamente considerada, sino cualquier otra cosa que signifique propiedad privada; que el bien más valioso en la época y en las que vendrán es el conocimiento, el saber, la información y que esto se transmite y se recibe a nivel mundial con una velocidad impresionante.

¿Esto a qué nos debe de llevar? nos debe llevar al reconocimiento de que este país no está segregado ni ensimismado en sus propias mura-las, sino que tiene que reconocer este fenómeno de la globalización, fenómeno en el cual es importante que el Tribunal Supremo de este país —la Suprema Corte— facilite el acceso a los capitales, quitando trabas a los riesgos que significan el ataque a la propiedad privada.

En esa tesitura, las expropiaciones no deben verse, como lo hace la mayoría, como la lucha del egoísta interés privado contra el altruista

interés colectivo, el que habrá que satisfacerse a toda costa venciendo al primero.

Esta lucha constitucional —realmente no existe— está perfectamente definido y aceptado que debe de prevalecer el interés de la colectividad ante el interés privado.

En la especie, debe entenderse que mediante las leyes de expropiación se da una colaboración para que, si mutilando la propiedad privada del individuo, se le transforme aquello que ya no existe dentro de su ámbito patrimonial, en un valor dinerario y actuario, y para que se surta en una forma equitativa y conveniente la colaboración, se requiere la previa audiencia.

Al efecto, sostiene la mayoría que el artículo 27 constitucional no afirma que la audiencia deba de ser previa, concomitante o posterior, y así consideran que a la falta de previsión del Constituyente, debe decirse que la interpretación debe inclinarse por el sentido negativo, por el sentido de que se niega la previa audiencia para proceder al acto autoritario expropiatorio.

Esto no puede ser así, ejemplo de esto es que el Constituyente, cuando pretende mutilar la garantía de previa audiencia, lo dice expresamente; como ejemplo de ello está lo establecido en el artículo 33 constitucional.

La regla general para todo acto autoritario privativo de alguno de los bienes tutelados por el artículo 14 constitucional, es la previa audiencia. La previa audiencia, desde luego, para los actos judiciales y los actos administrativos, no para los actos del Poder Legislativo.

Esta Suprema Corte ha diseñado una interesante jurisprudencia en donde se distingue el acto de privación con el acto de molestia. El acto de molestia es aquel cuyo fin, cuya misión teleológica no es privar, y el acto de privación es el que inminentemente conlleva una definitividad en la actuación del órgano del Estado, y, no hay mayor definitividad en la actuación del órgano, como la del Estado en la expropiación y, por lo tanto, debe en la especie aplicarse esa jurisprudencia.

Por las razones expuestas, no deben subsistir los tres criterios orientadores de la jurisprudencia en que se sustenta el proyecto.

A) En efecto, el argumento de que el artículo 27 constitucional no establece la audiencia como criterio de la expropiación, se apoya en una

interpretación que se aparta del texto de dicho numeral, pues el mismo persigue establecer las condiciones de procedencia de la expropiación, mas no excluir en esa materia las demás garantías de seguridad jurídica previstas por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

En este sentido, la creación del artículo constitucional no pretende disminuir las garantías de los particulares, sino en esta materia cambiarlas, además, el artículo 14 constitucional como uno de los primeros derechos que garantiza son antecedidos por el derecho a la vida, considera el derecho a la propiedad, incluso concedido como sujeto a las modalidades que dicte el interés público; por lo cual, no cabe hacer una distinción entre la expropiación y los demás supuestos de privación de derechos.

B) El argumento de que la audiencia previa establecida en el artículo 14 constitucional no rige en materia de expropiación, porque mientras aquél consagra una regla general para los derechos subjetivos, el artículo 27 ampara garantías sociales que están por encima de aquéllos, se aparta del correcto planteamiento del problema, pues la expropiación no está concebida por el Constituyente como una de las garantías sociales, ya que el contenido y finalidades de éstas corresponden en estricto sentido al régimen de la propiedad agraria y, por extensión, a las modalidades de la propiedad, al dominio directo y a la propiedad nacional.

La función social de la propiedad encuentra su expresión más acabada en la imposición de reglas que hacen compatible la subsistencia del derecho de propiedad privada con su ejercicio, con arreglo a los límites que imponga el interés público.

En otros términos, la función social de la propiedad no se concreta sustancialmente en la extinción de la propiedad privada a través de la expropiación, sino que presupone la subsistencia de ese derecho, aun atemperado por motivos de interés público, conforme al régimen de las modalidades. En este sentido, cabe distinguir entre la expropiación y las modalidades a la propiedad, como ya lo ha hecho este Tribunal Pleno en otras ocasiones.

C) El argumento de que la expropiación obedece a circunstancias urgentes que requieren una determinación rápida, lo cual no podría lograrse oyendo al afectado ante los tribunales con las formalidades de un juicio, no basta para sostener la excepción a la audiencia previa en esta materia; aunque es verdad que la expropiación resulta del ejercicio de una potestad incontestablemente otorgada al Estado para el cumplimiento de sus fina-

lidades que, incluso, algunos han considerado emanación del dominio eminente, tal naturaleza no impide su conciliación con la audiencia previa del afectado, en el sentido de que ésta no necesariamente debe sustanciarse ante los tribunales y con las formalidades de un juicio, máxime que el concepto de juicio, para efectos de la audiencia, ha evolucionado desde la época en que se gestó la jurisprudencia de que se trata, hasta comprender en su contenido los procedimientos administrativos que, sin ceñirse rígidamente a las etapas procesales de un juicio, permiten a los particulares defenderse eficazmente contra los actos de las autoridades.

Por otra parte, tampoco es exacto que, por regla general, la urgencia en el despacho de la expropiación justifique la excepción a la garantía de audiencia previa, pues si ello puede ser verdad en casos de suma premura (catástrofes o calamidades públicas, como lo contempla expresamente la Ley de Expropiación de que hablamos), no lo es cuando se trata de una utilidad pública, cuya satisfacción no reúne tales caracteres.

En prueba de lo anterior, es suficiente considerar que la declaración de utilidad pública presupone, en cada caso, una actividad técnica y material (estudios de campo, aspectos presupuestales, dictámenes periciales, estudios estadísticos, proyecciones actuariales, medición de impactos ambientales, etcétera), que sólo pueden sustanciarse a través de un procedimiento tendiente a integrar el expediente expropiatorio (que por su parte, es otra de las garantías constitucionales del gobernado), al que deberán concurrir diversos órganos, y que por lo mismo implica el transcurso de un plazo variable entre la solicitud de expropiación y su declaratoria.

Con ello se demuestra que contra la argumentación de la jurisprudencia, que sin duda tuvo un origen y una explicación histórica, que ya no la tiene, la medida expropiatoria por su propia naturaleza no puede dictarse con la inmediatez que aquélla manifiesta, sino que debiendo transcurrir un lapso determinado para la integración del expediente expropiatorio y su resolución por el expropiante, pues nada hay que impida conceder al interesado la previa audiencia.

Lo anterior se pone de manifiesto considerando que es natural a la institución expropiatoria la regla de la reversión de los bienes expropiados en favor del interesado si durante un plazo determinado (cinco años, según el artículo 9o. de la Ley de Expropiación en materia federal) la autoridad administrativa o los terceros beneficiados de la medida incumplen con

la carga de la destinación de los bienes expropiados, a la finalidad de orden público que la determinó; lo que significa que la satisfacción de la utilidad pública no se realiza comúnmente en tales condiciones de premura que hagan inconveniente escuchar previamente al afectado en un procedimiento sumario.

Además, la intervención del afectado en el procedimiento expropiatorio no sólo se traduciría en la observancia efectiva de la audiencia, sino que constituiría un mecanismo de control o autotutela de la propia administración en la regularidad jurídica de la expropiación, en cuanto la obligaría a examinar —conforme a nuevos elementos de juicio— la realidad de los supuestos de la expropiación, es decir, la existencia de la utilidad pública concreta y, particularmente, la idoneidad del bien expropiado para colmar esa utilidad.

¿Es necesaria la inmediatez en la ocupación del bien? la respuesta es no; ¿es necesario que se diga en cada artículo y en cada párrafo de los artículos de la Constitución que debe otorgarse la garantía de audiencia previa? tampoco es necesario.

La Ley de Expropiación fue interpretada en los años cuarenta por la Segunda Sala de la Suprema Corte, en el sentido que ahora se utiliza en la jurisprudencia para la suspensión en materia de expropiación; y se dijo: "Si basta con la sola presentación del recurso establecido en la ley, para que se suspenda el acto expropiatorio, no hay razón para que a través de la institución de la suspensión en el juicio de amparo, no se conceda también la suspensión ...". Y ésta es la jurisprudencia que rige actualmente en materia de suspensión, tratándose de expropiación.

Luego, no habría un problema para que la audiencia previa se ejerciera ante la propia autoridad expropiante, para escuchar al afectado, si de todos modos, tratándose de la suspensión, también se va a conceder ésta; y se concede, incluso ante la autoridad expropiante con la sola presentación del recurso.

El estudio y la vivencia de la realidad de las expropiaciones en este país lleva a propugnar por la audiencia previa tratándose de la expropiación; en efecto, ¿Qué es lo que pasa? ¿Qué es lo que pasa en cuanto a la ejecución de estos actos? ¿Por qué se está cuestionando la existencia o la presencia o no de esta garantía? ¿Ha funcionado? ¿No ha funcionado? ¿Rige la filosofía del Constituyente de 1917? ¿Hay abusos? ¿Hay desvíos? ¿Hay necesidad de audiencia previa? ¿Sigue vigente el

impedir que la autoridad administrativa tenga obstáculos para la adquisición extraordinaria a través de la expropiación, desde luego, para satisfacer necesidades colectivas? la respuesta es que no ha funcionado correctamente el ánimo expropiatorio del Estado. Los particulares promueven amparo, es cierto, no van al recurso establecido en la Ley de Expropiación si atacan de inconstitucional la ley, puesto que esto les permite la redacción de la Ley de Amparo; si atacan de inconstitucional la Ley de Expropiación no necesitan acudir al recurso, van inmediatamente al amparo; y entonces tendrán, como se ha dicho, la oportunidad de defensa posterior, y eventualmente se ha concedido el amparo, entonces, la aplicación de los términos del artículo 80 de la Ley de Amparo se vuelven, tratándose de expropiación, muy difíciles. El artículo 80 ordena que las consecuencias del amparo serán regresar al uso y goce de las garantías individuales violadas, tal como se encontraban antes de la violación y en muchas ocasiones nos encontramos con que existe una obra pública en los terrenos expropiados; y entonces no es posible, cuando menos así se entiende por la autoridad, aplicar el artículo 80, precisamente esta imposibilidad llevó al legislador a incorporar en el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo la posibilidad del pago de los daños y perjuicios, en caso de que no pueda aplicarse el artículo 80; esto indica que no ha funcionado y esto indica también que es necesaria la garantía de audiencia previa, puesto que los tribunales le dieron la razón al particular expropiado, para que no tenga que ir a la larga, difícil y penosa tarea de recorrer durante años las instancias federales.

Con lo anterior, se demuestra la conveniencia de apartarse del criterio que inspiró la tesis jurisprudencial que invoca el proyecto, sin que con ello se pretenda evitar o impedir la acción de la autoridad administrativa, sino al contrario, para validar sus actos y legitimarlos.

No conduce a la conclusión opuesta, la consideración de que para sustentar la perdurabilidad de dicha jurisprudencia, opera la misma razón que funda la excepción a la garantía de audiencia previa, tratándose de leyes impositivas, como se ha dicho; pues si bien es verdad que en ambos casos se está en presencia de potestades públicas de definitiva trascendencia social, también lo es que se trata de manifestaciones de poder estatal distintas entre sí, por las condiciones de su ejercicio.

Ciertamente, en tanto que la potestad tributaria constituye una función ordinaria permanente, ininterrumpida y de ejercicio absolutamente regulado, cuya interrupción con motivo de la audiencia a los particulares

determinaría un desequilibrio financiero que podría suponer un riesgo a la subsistencia del Estado mismo, la potestad expropiatoria no es una función ordinaria ininterrumpida y permanente del Estado, pues se manifiesta en actos aislados de carácter excepcional, con un determinado grado de discrecionalidad en la apreciación de las circunstancias particulares de cada caso, que aun cuando tienden a la satisfacción de una utilidad pública no tienen un rango equiparable a la trascendencia de la función recaudatoria.

Luego, al no tratarse de los supuestos equiparables entre sí, no puede aducirse que en ambos cabe la misma razón para ligar la audiencia del interesado previamente al acto de privación.

Hay otra razón por la cual en materia expropiatoria sí debe regir la audiencia previa; se ha dicho que la audiencia posterior se impone para defender los bienes de la Nación, pero ésta es una interpretación, un sentir de la jurisprudencia y de la Constitución; creemos que no debe de aplicarse en la actualidad, hay que tomar a la realidad para interpretar la Constitución.

En el Tratado de Libre Comercio, los norteamericanos y los canadienses tienen derecho a esta garantía de audiencia previa; en el artículo 1110, se dice: "... Ninguna de las partes podrá nacionalizar ni expropiar, directa o indirectamente, una inversión de un inversionista de otra parte en su territorio, ni adoptar ninguna medida equivalente a la expropiación o nacionalización de esa inversión (expropiación), salvo que sea: a) por causa de utilidad pública; b) sobre bases no discriminatorias; c) con apego al principio de legalidad y al artículo 1105; y, d) mediante indemnización conforme a los párrafos 2 a 6."

Los párrafos 2 a 6 de que se trata, disponen que la indemnización será equivalente al valor justo en el mercado que tenga la inversión expropiada inmediatamente antes de que la medida expropiatoria se haya llevado a cabo (fecha de expropiación), y no reflejará ningún cambio en el valor debido a que la intención de expropiar se conoció con antelación a la fecha de la expropiación, los criterios de valuación incluirán el valor corriente, el valor del activo, incluyendo el valor fiscal declarado de los bienes tangibles, así como otros criterios que resulten apropiados para determinar el valor justo de mercado. El punto 3 dice: "El pago de la indemnización se hará sin demora y será completamente liquidable."

Desde luego, con esa sola mención "con antelación" no implica la existencia de ningún procedimiento previo a la expropiación, aquí, en este

artículo. Pero en el propio tratado, en el capítulo XX, que se inicia con el artículo 2001, se previenen las "Disposiciones Institucionales y Procedimientos para la Solución de Controversias", conforme a las cuales las partes resolverán los conflictos que surjan por la aplicación de dicho tratado.

Es decir, como se advierte de lo anterior, en el Tratado de Libre Comercio sí se contempla la audiencia previa a la expropiación, pues las partes, antes de que se ejecute dicha medida —en tratándose de canadienses y estadounidenses— tienen que ponerse de acuerdo respecto de la indemnización; si no llegan a ningún acuerdo, entonces se someterán a los procedimientos conciliatorios y de arbitraje o al procedimiento ante los paneles para resolver sus conflictos; y mientras no haya consenso respecto de la indemnización, no habrá expropiación.

¿Qué significa lo anterior? el presidente de la República y el Senado aprobaron el tratado, que tiene audiencia previa, y no violaron la Constitución; que con la aplicación de la jurisprudencia que sustenta la sentencia de mayoría, a la luz de dicho tratado, se infringen las garantías de igualdad consagradas en los artículos 1o. y 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, mientras que tratándose de expropiaciones de bienes de los mexicanos, no les será aplicable la audiencia previa; en cambio, a los canadienses y a los norteamericanos sí les será aplicable la audiencia previa de expropiación. Esto parece muy grave, porque colocamos en gran desventaja a nuestros connacionales, es decir, estamos propiciando un trato inequitativo y desigualitario.

Además, en nuestro sistema jurídico sí han existido y existen actualmente legislaciones que establecen la garantía de audiencia previa tratándose de expropiaciones.

Las leyes expedidas a partir de la vigencia de la Constitución de 1917, que concedían la audiencia previa a los afectados por una expropiación, fueron las de los Estados de Chihuahua (1931); de Hidalgo (1932); de México (1919); de Oaxaca (1937); de Veracruz (1930); de Zacatecas (1935) y de Morelos (1944).

Actualmente, las leyes vigentes en este país que establecen la multicitada garantía de audiencia previa son: del Estado de México, ley de mil novecientos cuarenta y uno; de Nayarit, ley de mil novecientos ochenta y cuatro; de Jalisco, de mil novecientos veintitrés y de Tabasco, de mil novecientos cuarenta y cinco.

En la legislación extranjera encontramos también como ejemplos: la Ley Española de Expropiación Forzosa, de mil novecientos cincuenta y cuatro, en vigor.

En otras latitudes se encuentran las legislaciones de Francia, tratándose de la expropiación por decreto del Poder Ejecutivo; de Italia, Uruguay y Argentina, aun considerando las diferencias positivas de la organización de la institución expropiatoria en relación con la de nuestro país.

Por cuanto se refiere al adverbio "mediante", que utilizan tanto el artículo 27 como el artículo 14, no da, desde luego, y esto sí inequívocamente, ningún sentido de posterioridad, podrá referirse "el mediante" a de por medio y el de por medio, no es otra cosa que antes o cuando muy lejos concomitantemente a la acción, pero nunca posteriormente a la acción.

Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte, al interpretar el "mediante indemnización", a que alude el artículo 27 constitucional, ha establecido que el pago puede ser anterior, concomitante o posterior, e incluso cuando las posibilidades del erario público lo permitan.

En la especie, hay leyes, como la que se impugna en este caso, que afirman que la indemnización se hará en los términos y condiciones que señale la autoridad expropiante, siempre y cuando no se rebase el término de diez años. Y el término de diez años ¿qué significa? que la mutación del bien expropiado se transforma en un valor económico irreal que no toma en consideración la historia económica del país.

La posibilidad interpretativa del vocablo adverbio "mediante" es algo que no puede significar posterioridad; una ley que considere, el "mediante el pago de la indemnización", como algo que se puede dar diez años después y en la forma y términos que determine la autoridad expropiante, debe declararse inconstitucional, porque para que el "mediante indemnización", sea la transformación del patrimonio individual segregado, mutilado e inexistente por otro valor económico, éste debe contemplar el valor adquisitivo real de las cosas y ese solamente se da si el pago de la indemnización es un pago concomitante o cuando menos presente en una forma perentoria.

Se debe entender que la Constitución es conciliatoria, que la Constitución es vehículo de paz, que la Constitución nos lleva a que a la mutación del riesgo privado, por cercenamiento del mismo, se reconozca concomitantemente un derecho de valor, porque si no estaríamos hablando de

simples expoliaciones, no de expropiaciones, sino de confiscaciones, y no estamos hablando de esto, la Constitución no habla de esto, la confiscación es una pena en donde no media contraprestación, ¡no!, concilia nuestra Constitución el derecho del Estado de expropiar con el derecho del afectado de recibir a cambio un valor concomitante y equivalente y esto sería lo mismo, no se logra ni con plazos de diez años, ni se logra privándolo de la garantía de audiencia, cuántos de nuestros Estados tienen previstas en sus legislaciones ordinarias la audiencia previa y no ha pasado nada, los Estados se han desarrollado en forma conveniente y homogénea con respecto a la propiedad privada, que finalmente este respeto a la propiedad privada nos puede llevar a un principio de solidaridad social apreciable, más en un México que tiende por necesidad imperiosa hacia la modernidad, no nos podemos quedar.

En opinión de los suscritos, con base en los argumentos anteriores, en el tercer punto decisorio de la sentencia se debió conceder el amparo solicitado por cuanto a la ley reclamada, haciéndose extensivo al acto de su aplicación y, por tanto, no debe haber punto resolutivo cuarto.

Tesis

EXPROPIACIÓN. LEY APLICABLE EN MATERIA FEDERAL. PARA QUE LA SEGUNDA PUBLICACIÓN DEL ACUERDO RELATIVO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN SURTA EFECTOS DE NOTIFICACIÓN PERSONAL, DEBE EXISTIR IMPOSIBILIDAD REAL DE LOCALIZAR EL DOMICILIO DEL AFECTADO.— El artículo 4o. de la Ley de Expropiación, aplicable en materia federal, establece que la declaratoria respectiva se publicará en el Diario Oficial de la Federación, notificándose personalmente a los interesados, y que en "caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.". Conforme a este precepto legal, es necesario que se ignore el domicilio de los afectados para que la segunda publicación del acuerdo expropiatorio surta efectos de notificación personal. Por tanto, no basta la afirmación de las autoridades respecto a la ignorancia del domicilio, sino que es necesario que acrediten la imposibilidad real de localizar el domicilio para que surta efectos de notificación personal la segunda publicación de referencia, a través de las constancias relativas de las diligencias efectuadas para tal fin.

Amparo en revisión 2241/93.— Ramón Maldonado.— 3 de abril de 1997.— Unanimidad de nueve votos.— Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Juventino V. Castro y Castro.— Ponente: Juan N. Silva Meza.— Secretario: Sergio Eduardo Alvarado Puente.

Amparo en revisión 1260/92.— Yolanda Mercado Lira y otros.— 27 de febrero de 1997.— Mayoría de seis votos; unanimidad en relación con el criterio contenido en esta tesis.— Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.— Ponente: Mariano Azuela Güitrón.— Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 1565/94.— Inmuebles Pridi, S.A.— 25 de febrero de 1997.— Mayoría de seis votos; unanimidad en relación con el criterio contenido en esta tesis.— Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.— Ponente: Mariano Azuela Güitrón.— Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el primero de julio en curso, aprobó, con el número CXVIII/97, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a primero de julio de mil novecientos noventa y siete.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI- Julio 1997, Tesis: P. CXVIII/97, Página 13.

EXPROPIACIÓN. EL ARTICULO 20 DE LA LEY APLICABLE EN MATERIA FEDERAL, VIGENTE HASTA 1993, EN CUANTO AL PLAZO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN, NO ES INCONSTITUCIONAL.—

Del examen de las ejecutorias que integran la jurisprudencia publicada en el Apéndice de 1988, Segunda Parte, Volumen II, página 1388, con el rubro: "EXPROPIACIÓN, INDEMNIZACIÓN EN CASO DE.", se sigue que el alcance que debe otorgarse a la misma en cuanto concluye que "la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garantías", es el de que tal violación se produce cuando el ordenamiento impide que la indemnización se cubra a raíz del acto posesorio del bien expropiado sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente su monto, a fin de que no se torne ilusoria sino real y oportuna, fijando un plazo determinado demasiado largo para su pago, como lo establecían las leyes reclamadas en los amparos en que se dictaron las ejecutorias respectivas, que consignaban el pago a plazos durante veinte años o en un tiempo no menor a veinte años. La jurisprudencia que se examina no contempla el caso de leyes en las que se establezca que la forma y plazos para que la indemnización se cubra se fijará por la autoridad expropiante, fijándose a ésta un período máximo para ello. Por tanto, el artículo 20 de la Ley de Expropiación aplicable en materia federal, vigente hasta mil novecientos noventa y tres, al disponer que "la autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de diez años", no viola el artículo 27 constitucional en la medida que no deja en plena libertad a la autoridad para que cubra la indemnización en el plazo de diez años, tornándola ilusoria o irreal, sino que sólo le fija

un plazo máximo para pagar tal indemnización. El precepto constitucional no exige que la indemnización sea cubierta con anterioridad al acto posesorio del bien expropiado, pues si la expropiación por causa de utilidad pública como acto de soberanía responde a necesidades sociales urgentes, éstas podrían resultar afectadas e insatisfechas si no pudiese disponerse del bien hasta que se cubriera la indemnización, cuando que los derechos y necesidades de índole social se encuentran por encima del derecho subjetivo meramente individual del afectado por el acto expropiatorio, de ser compensado por la privación o limitación que tal acto implica. La exigencia constitucional consiste, por ende, en cubrir la indemnización en un plazo razonable tomando en cuenta el tiempo necesario para determinar su monto y entregarlo al afectado, a fin de que la compensación que para éste representa no se torne ilusoria e irreal, con la salvedad de que cuando el Estado expropie para llenar una función social de urgente realización y sus condiciones económicas no permitan el pago de la indemnización en las condiciones mencionadas, pueda ordenarse tal pago dentro de las posibilidades del Erario pues, de nueva cuenta, en este supuesto, la satisfacción de la necesidad social se encuentra por encima del derecho del afectado a ser resarcido del perjuicio que le ocasiona el acto expropiatorio.

Amparo en revisión 446/93.— Banpaís, S.A.— 27 de febrero de 1997.— Mayoría de seis votos.— Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.— Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza.— Ponente: Mariano Azuela Güitrón.— Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 1260/92.— Yolanda Mercado Lira y otros.— 27 de febrero de 1997.— Mayoría de seis votos.— Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.— Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza.— Ponente: Mariano Azuela Güitrón.— Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 1565/94.— Inmuebles Pridi, S.A.— 25 de febrero de 1997.— Mayoría de seis votos.— Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.— Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza.— Ponente: Mariano Azuela Güitrón.— Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el primero de julio en curso, aprobó, con el número CXIX/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a primero de julio de mil novecientos noventa y siete.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, Julio 1997, Tesis P. CXIX/97, Página 10.

Nota: El voto minoritario relacionado con el amparo en revisión 1565/94, fue publicado en *el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V-Mayo, página 378.

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.

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.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V-Junio 1997, Tesis P./J. 65/95, Página 44.

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.

CONOZCA A LA CORTE POR INTERNET Y NAVEGUE EN UN MUNDO DE INFORMACIÓN Y SERVICIOS

Para beneficiarse con los servicios documentales que presta la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya no tiene que acudir al centro de la Ciudad de México; el servidor **web** del Máximo Tribunal de la Nación le da la más cordial bienvenida para que usted obtenga acceso rápido y realice una fácil consulta de la información que genera la institución.

De especial importancia resulta la posibilidad de examinar **jurisprudencia** puesta al día y tesis aisladas registradas desde 1917; esta sección se encuentra en constante actualización a través del trabajo de la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis. De gran interés le resultará la consulta en línea correspondiente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 367 ordenamientos federales más, que compendia la Dirección de Compilación de Leyes.

Asimismo, puede estar pendiente de los asuntos que ingresan a la Suprema Corte, por medio del servicio **Módulo de Informes** donde se registra cotidianamente el estado procesal que guardan; igualmente encontrará el resumen de las sesiones del Pleno, que boletina mensualmente la Subsecretaría General de Acuerdos, con información desde el 2 de mayo de 1995 a la fecha.

Si se interesa en los **Comunicados de Prensa** que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede emplear el servicio de noticias que presta la Dirección General de Comunicación Social.

También es posible conocer la **Historia** de este Alto Tribunal en los **Orígenes** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sus **Recintos** y sus **Presidentes**.

Entre los muchos servicios y la variada información que se ofrecen a través de INTERNET, se cuenta con conexiones internacionales a páginas jurídicas, por medio de las **Ligas a otros servidores**, para cuya consulta no es necesario salirse de la página de la Corte.

Nuestra dirección: **<http://www.scjn.gob.mx>**
Será un honor servirle.

Esta obra se terminó de editar
el 20 de agosto de 1999, y se imprimió en
los Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.
La edición consta de 5000 ejemplares.

