

## ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 12 DE ENERO DE DOS MIL SEIS.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
	<p><b>ORDINARIA TREINTA Y CUATRO DE 2005.</b></p>	
<b>1133/2004</b>	<p><b>AMPARO EN REVISIÓN</b> promovido por Fomento Azucarero del Golfo, S. A. de C. V., contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades, consistentes en la expedición y aplicación de los artículos 1º, fracciones V, VII, IX y X, y 20 de la Ley de Expropiación.</p> <p><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JUAN DÍAZ ROMERO)</b></p>	<b>3 A 60 EN LISTA</b>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL EN PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES  
12 DE ENERO DE DOS MIL SEIS.**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**MARIANO AZUELA GÜITRÓN**

**ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS  
JUAN DÍAZ ROMERO  
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL  
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO  
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA  
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ  
OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO  
JUAN N. SILVA MEZA**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:00 HORAS).**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión.

Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos listados para este día.

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

Se somete a la consideración de los señores ministros, el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 3 ordinaria, celebrada el martes 10 de enero en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se consulta al Pleno, si se aprueba en votación económica el acta con la que se ha dado cuenta.

**(VOTACIÓN)**

**APROBADA EN VOTACIÓN ECONÓMICA.**

Continúe dando cuenta señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:  
Sí señor.**

**AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO 1133/2004.  
PROMOVIDO POR FOMENTO AZUCARERO  
DEL GOLFO, SOCIEDAD ANÓNIMA DE  
CAPITAL VARIABLE, CONTRA ACTOS DEL  
CONGRESO DE LA UNIÓN Y OTRAS  
AUTORIDADES, CONSISTENTES EN LA  
EXPEDICIÓN Y APLICACIÓN DE LOS  
ARTÍCULOS 1º, FRACCIONES V, VII, IX Y X Y  
20 DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN.**

La ponencia es del señor ministro Juan Díaz Romero, y en ella se propone:

**ÚNICO.- LA JUSTICIA DE LA UNIÓN NO AMPARA NI PROTEGE A FOMENTO AZUCARERO DEL GOLFO, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, EN CONTRA DE LOS ACTOS RECLAMADOS DEL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SECRETARIO DE GOBERNACIÓN, SECRETARIO DE ECONOMÍA, SECRETARIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN, SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SECRETARIO DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO Y DIRECTOR DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, CONSISTENTES EN LA EXPEDICIÓN, PUBLICACIÓN Y EJECUCIÓN DEL DECRETO EXPROPIATORIO DE DOS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL UNO, PUBLICADO EL TRES DEL MISMO MES Y AÑO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

**NOTIFÍQUESE: “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Antes de poner a consideración del Honorable Pleno, el asunto con el que se ha dado cuenta y para efecto de encauzar debidamente el debate y dar el uso de la palabra a quienes quedaron en la sesión del día de ayer a saber los ministros Ortiz Mayagoitia, la ministra Sánchez Cordero y el ministro Díaz Romero, quisiera recordar que en el debate que yo me atreví a calificar un poco como tempestad de ideas, surgieron algunos problemas de carácter preliminar, especialmente el ministro Díaz Romero, planteó que si era factible, el hacer un pronunciamiento sobre la garantía de audiencia en un asunto en el que estábamos viendo solo cuestiones de legalidad, relacionadas con el Decreto

Expropiatorio, que es materia de la controversia; posteriormente la ministra Luna Ramos, en cierto juego dialéctico, primero planteó el mismo problema, pero después ella lo resolvió, diciendo que estimaba que cabría la aplicación de tesis reiterada de la Suprema Corte, incluso jurisprudencial, en que se considera que cuando en una ley no se prevé la garantía de audiencia, opera de manera directa el artículo 14 constitucional y en consecuencia, ella consideraba que sí se podía ver y siguió exponiendo sus ideas al respecto, cuando hice notar yo esta situación, pues propuse al Pleno que por lo pronto siguiéramos debatiendo libremente y las intervenciones que se dieron, todas absolutamente fueron sobre la garantía de audiencia, por lo que debo interpretar que ni siquiera es necesario que yo ponga a votación si es posible, el estudiar el tema de la garantía de audiencia, pero simplemente quiero confirmarlo.

Pregunto si en votación económica, consideran que si es el caso de ver el tema de la garantía de audiencia, sin necesidad de seguir debatiendo lo relacionado con las objeciones que hicieron al respecto y desde luego en esto, tendría preferencia en el uso de la palabra el ministro Díaz Romero, que dejó sembrada esa inquietud.

Señor ministro no sé si quiera usted o reiterar su planteamiento de que no es posible examinar este tema o por el contrario, ante todo lo que se ha venido manifestando, usted ha cambiado de parecer.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** ¡Gracias, señor presidente!

En realidad el tema de si opera la garantía de audiencia, pero la audiencia previa, fue propuesto por el señor ministro Don Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Yo creo que sí debemos tomar en consideración todo esto que se ha dicho sobre si opera o no la garantía de audiencia en materia de expropiación, pero ateniéndose a lo que planteado específicamente en la litis, y en el proyecto que se propone a la digna consideración de ustedes, desde la página ciento setenta y tres en adelante, se

está proponiendo el examen de esta problemática planteada por el quejoso, no nos estamos saltando el problema de la garantía de audiencia previa, sino que la estamos estudiando; pero a nivel de lo planteado, así es que yo no tengo inconveniente en que se siga examinando esto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En consecuencia, estimo que debemos interpretar, pero una vez que estoy preguntando al Pleno, ¿le pregunto, si en votación se considera que sí es el caso de examinar el problema de la garantía de audiencia previa, en este asunto.

¿Consulta al Pleno?

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

¡Bien! Entonces habiéndose superado este problema, y en el orden en que habían solicitado el uso de la palabra, tiene la palabra el señor ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** ¡Gracias, señor presidente!

En este par de días que han transcurrido desde la última sesión, me he convencido cada vez más, de que debemos abandonar la tesis relativa a que en materia de expropiación no rige la garantía de audiencia previa, para sustentar la contraria.

La jurisprudencia 65/95, que es la que sostiene este criterio, se basa en dos razones que reconsideradas no tienen la suficiente consistencia jurídica, dice esta tesis: “En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia, consagrada en el artículo 14 de la Constitución, 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 que restringen su alcance liberal, en términos del artículo primero”.

¿Cuáles son las dos razones? El artículo 27 no habla de garantía de audiencia, y por lo tanto, no hay razón para observarla, porque si se observa la garantía de audiencia, entraríamos en contradicción con el artículo 14.

A la ligera abrí ayer la Constitución, en el artículo 113, que habla de responsabilidades de los servidores públicos, y a lo largo de todo este precepto que determina: “Las leyes sobre responsabilidades administrativas, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar, honradez, lealtad, eficiencia en el desempeño, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran; así como los procedimientos y las autoridades...”

Solo quiero decir, en ninguna parte del 113, que permite la realización de actos privativos, también respecto de servidores públicos, se establece la garantía de audiencia, entraría en contradicción un criterio que diga que la garantía de audiencia, debe ser previa a la sanción de un servidor público, al decomiso de sus bienes para responder, no lo creo, no veo una razón substancial en la omisión del artículo 27, de referirse a la garantía de audiencia a partir de aquí decir, habría contradicción con el 14, al contrario, a mí me parecería una técnica legislativa muy primitiva casi, que en cada precepto se tuviera que decir, previa audiencia del posible afectado; pienso que la interpretación relacionada entre el artículo 14, que establece un principio en el sentido de que nadie puede ser privado de sus propiedades, claramente incluye la palabra propiedades el 14 constitucional, sino mediante juicio seguido ante las autoridades, es perfectamente congruente, con la potestad de expropiación que contiene el 27, armonizan mucho mejor los dos preceptos constitucionales si se cumplen los dos, a que una interpretación diferente conforme a la cual uno excluye al otro; esta es una razón que contenida en la tesis respecto de la cual tendríamos que superar para sustentar un criterio que la interrumpa, y estas serían las razones que yo doy; la otra razón que contiene la tesis, si bien el artículo 14 establece una regla general, para derechos subjetivos, - dice-, el 27, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza

están por encima de los derechos individuales; ¿que tan cierto es esto?, todos los derechos que protege el 27 ¿son garantías sociales?, él mismo habla de la propiedad privada, y esta no es una garantía social, sino individual, ¿es una garantía social la expropiación?, no he oído que nadie la califique así, ni concuerda el concepto doctrinario de garantía social, con una potestad del estado que se ha dicho soberana para privar a alguien de la propiedad particular, bien, vista así la tesis, por si sola no se sostiene, ahora bien; que otras razones habría para modificar el criterio, cambiarlo mejor dicho, a mí me llama mucho la atención, que sólo hay cuatro casos, en los que esta Suprema Corte ha dicho que no rige la garantía de audiencia, había uno más en materia de educación, pero fue reformado el 3° constitucional; estas excepciones son las que contiene el artículo 16 de la Constitución para la orden de aprehensión, pero esta se explica, porque la orden de aprehensión no es un acto privativo todavía, es una medida precautoria, necesaria, para llevar a cabo el proceso penal con presencia del inculpado, por el principio de que no se puede juzgar en ausencia en materia penal, el otro caso es el 27 constitucional por las razones que acabo de comentar; el 31 constitucional en cuanto al cobro de impuestos; el 31 constitucional está fuera ya del Capítulo de Garantías Individuales, y se refiere a una obligación de los mexicanos a contribuir al gasto público; la interpretación del 31, donde se da preferencia a la potestad del estado para recaudar de quienes tienen la obligación de contribuir al gasto público los impuestos correspondientes, está muy bien que se haga preferencialmente destacando la facultad del estado; pero el 27 sí forma parte de las garantías individuales, la expresión propiedad privada la contiene el 27, y el 14 hace expresa referencia al derecho de propiedad del cual no se puede ser privado sin previa audiencia.

El 33 constitucional que ya se mencionó libera de la necesaria audiencia previa aquellos casos en los casos se da la expulsión del país de lo que se ha llamado coloquialmente un extranjero indeseable. Ahí está expresamente consignada la salvedad de que no rige la audiencia previa. Esto no sucede con el artículo 27

constitucional. Por lo tanto, si el 27 constitucional se interpreta preferenciando, dando la relevancia que tiene su naturaleza de garantía individual, la conclusión debe ser en el sentido de que es un medio de privación de la propiedad y que debe respetarse la garantía de audiencia previa.

Hay algo que choca en cuanto a la necesidad de audiencia previa y la potestad de expropiación, que es la necesidad urgente de ocupar inmuebles cuando las circunstancias así lo ameritan, pero esta potestad del estado no se pone en riesgo diciendo que debe haber audiencia previa, porque la misma Ley de Expropiación distingue la declaratoria de ocupación inmediata de aquella otra diversa declaratoria de pérdida de la propiedad que es la expropiación propiamente dicha.

Por estas razones, así esqueléticamente expresadas, como nos enseñó el señor ministro Aguirre Anguiano, estoy cada vez más convencido de que debemos interrumpir la Jurisprudencia 65 del noventa y cinco y sustentar este nuevo criterio.

Gracias, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra la señora ministra Olga Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias, señor ministro presidente.

Bueno, pues el día de hoy ya han manifestado, con el ministro Ortiz Mayagoitia, seis ministros de esta Suprema Corte, entre la sesión del pasado martes y la del día de hoy, que es necesario, o se han pronunciado por la necesidad de revisar este criterio tradicional jurisprudencial de que en materia de expropiación no rige la garantía de audiencia previa, y han emitido cuando menos una opinión, mas no un voto, una opinión en un sentido favorable de modificar esta jurisprudencia.

Yo quiero decirles que en mi caso, o el caso mío, ya son seis ministros, pero el caso mío es similar al del señor ministro Ortiz Mayagoitia.

En el año de noventa y siete yo sostuve también, junto con el voto mayoritario, que no era necesario que prevaleciera la audiencia previa en tratándose de expropiación, y hoy sinceramente, y en esa ocasión también, después de haberlo meditado, después de que se votaron esos asuntos, estuve recapacitando y recapitulando sobre lo que en su momento se dijo en el voto minoritario y las expresiones de los señores ministros en esas ocasiones, y la realidad de las cosas es que a partir de esa decisión del noventa y siete de esta Suprema Corte reiterando el criterio tradicional, pues yo también he meditado en que debe modificarse y debe revisarse este criterio. Y básicamente las intervenciones de los señores ministros que me han precedido en ese sentido pues me han hecho cambiar y volver a reflexionar sobre este asunto.

Efectivamente, nos decía el ministro Valls, y es claro, que el presupuesto esencial de la expropiación nos refiere que por mandato constitucional la nación detenta la propiedad originaria de todas las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional.

Sin embargo, también se ha dicho en la sesión anterior y en ésta que al estar inserto el artículo 27 en la parte de la Constitución, relativa a las garantías individuales, se considera que la propiedad por supuesto es una garantía aun cuando, y lo dice también la Constitución en forma muy clara, y lo decía el ministro Valls, aun cuando la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades del interés público; sin embargo, es una privación, es un acto de privación, y ante un acto de privación de la propiedad, no tenemos por qué, o cuando menos en mi opinión y en la opinión de seis ministros, decidir que no hay audiencia previa, porque el párrafo segundo del artículo 14 constitucional expresa en forma categórica que nadie será privado

de sus bienes, jurídicamente tutelados, entendiéndose por tales, la libertad, la propiedad, las posesiones y los derechos. Así que, si bien, la expropiación es un derecho exclusivo, inherente al Estado para privar a un particular de su propiedad por causa de utilidad pública y mediante indemnización, efectivamente varias leyes en México la definen como tal, como la sustitución de la propiedad de un bien mueble e inmueble que hace el Estado por causa de utilidad pública, y mediante el pago de la indemnización correspondiente; pero el artículo 27 en su segundo párrafo, no se fija ninguna excepción a las garantías individuales contenidas en este artículo 14 y 16, en los que se establece clara y contundentemente que, cualquier acto de privación o de molestia de un gobernado debe ser precedido, en el caso de un acto de molestia, por mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, por una parte, y por otra parte, cualquier acto de privación, como es el caso de este acto de privación de un bien a un particular, requiere, por supuesto de esta audiencia previa al acto de privación, pues no existe una manifestación expresa y contundente en el artículo 27 que establezca lo contrario.

Yo también como el ministro Ortiz Mayagoitia, repasé algunas tesis de jurisprudencia de la Corte, en las que ha establecido esta excepción a la garantía de audiencia previa, ya las mencionó él, como sucede, por ejemplo, en los artículos 16 constitucional, en tanto se gira una orden de aprehensión; en el 31, en la obligación de todos los mexicanos de contribuir a los gastos públicos; en el 33 constitucional, cuando establece que son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30, tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo Primero, Título Primero de la presente Constitución, pero el Ejecutivo de la Unión, tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar del territorio nacional, a los extranjeros, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Esta es una clara excepción a este principio, como lo fue también en su momento histórico el artículo 3º. constitucional, en su primera reforma de mil novecientos treinta y cuatro, en donde se señalaba

que contra las revocaciones a las autorizaciones que otorgara el Estado, no procedía recurso o juicio alguno. Dicha reforma imponía esta excepción al debido proceso de manera expresa.

El acto expropiatorio además, debe fundamentarse en diversas leyes que reglamentan este acto expropiatorio, y también me di a la tarea de revisar algunas de estas leyes de expropiación de las diversas entidades federativas, y encontramos que en algunas de ellas sí está contemplada esta garantía de audiencia previa, como el caso del Estado de México; el caso del Estado de Nayarit; del Estado de Jalisco y del Estado de Tabasco. Pensamos que la expropiación no es una figura jurídica de excepción y requiere que se desahogue un procedimiento previo y una audiencia previa. Les decía y les manifestaba que comparto la opinión de que es necesario modificar el criterio que se reiteró en el año de mil novecientos noventa y siete, entre otros en el Amparo en Revisión 1565/94, en el que mi voto fue en el sentido de declarar constitucional un acto expropiatorio sin audiencia previa.

Pero pienso que después de haber escuchado las intervenciones en aquella ocasión de los señores ministros, de haber leído el voto particular que suscribieron en su momento, de las intervenciones que han tenido en el transcurso del martes y del día de hoy, pienso, y de hacer algunas reflexiones, pienso apartarme de mi voto y por supuesto conceder el amparo en estos asuntos en que en mi opinión sí existe una violación a la garantía de audiencia.

En aquella ocasión, en el voto de minoría que leí el día de ayer de los señores ministros Silva Meza, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Aguirre Anguiano, suscribieron que consideraban que era incorrecto señalar que el artículo 27 no establecía la garantía de audiencia como requisito a la expropiación.

Pensamos entonces, que esta posibilidad de defensa que se otorga mediante la garantía de audiencia en forma posterior, significa que el propietario de un bien expropiado, ya lo decía el ministro Ortiz

Mayagoitia en la sesión del martes, que fue privado del mismo, obtenga a veces una sentencia de difícil cumplimiento.

Y, también me di a la tarea de buscar algunas políticas públicas, por ejemplo de CORETT, en donde precisamente porque se dificulta este cumplimiento de sentencia y se ha tornado tan complicado, es que por ejemplo la CORETT, ha implementado un programa que le ha llamado de suelo libre y que yo me atrevo a llamarlo inclusive de expropiación concertada, si se le puede llamar de alguna manera, en la que se conceden a los núcleos ejidales la garantía de audiencia previa para facilitar la ejecución de esta expropiación.

Y, si bien, ya se dijo en otra ocasión que no vamos a tomar en consideración ni como argumento siquiera de refuerzo, que en los diversos pactos internacionales, tratándose de expropiación, sí está prevista la garantía de audiencia previa a los extranjeros y que se dijo ya no se tomará en consideración ni como argumento de refuerzo; porque lo dijo muy bien el ministro Ortiz Mayagoitia, en su caso, cuando se llegue a plantear, pues sería posiblemente un vicio de inconstitucionalidad por ir en contra de la garantía de igualdad, pues con mucha mayor razón debe otorgárseles a nuestros conacionales, pues como lo señalaban algunos ministros se estaría propiciando un trato inequitativo, además de violentándose sus garantías individuales.

Pienso que por todas estas razones, me congratulo de que la señora y los señores ministros hayan puesto en el tapete de discusiones esta garantía previa de audiencia; en mi opinión, me voy a apartar del criterio anterior y en ese sentido será mi voto.

Muchas gracias ministro presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo, únicamente me atrevería a comentar, que por lo que yo escuché en la ocasión anterior, entre varios de los ministros que hicieron uso de la palabra, no señalaron que estuvieran ya absolutamente convencidos de los criterios que defendieron, o sea que en este momento yo disientiría de que ya

hubo 6 que se pronunciaron en una forma y por lo mismo ahorita tendríamos 7; estábamos en un debate incluso yo me atreví a decir, en eso de "tempestad de ideas" y para eso estamos en esta sesión, para que cada quien vaya definiendo su postura y escuchando lo que son las razones de quienes no comparten el propio punto de vista, pues finalmente cada quien llegue a su conclusión y cuando tomemos la votación, pues hayamos oído todas estas manifestaciones.

Yo atenuaría, pues la visión de la ministra Sánchez Cordero, en el sentido de que en principio parece ser que hubo 6 pronunciamientos en esta línea, pero que todo ello está sujeto todavía al debate que estamos realizando.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Acepto la observación señor ministro presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** De acuerdo con esto, concedemos el uso de la palabra al señor ministro Díaz Romero y enseguida al ministro Valls que también la ha solicitado.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Gracias señor presidente. Verdaderamente es muy importante el tema que estamos examinando y quiero reiterar que de lo que se está tratando en este momento, el cambio de impresiones es sobre la audiencia pero no si hay o no audiencia, la cuestión fundamentalmente radica en si debe haber audiencia previa al decreto expropiatorio, porque ya se ha dicho y quisiera yo reiterarlo, tal vez lo vuelva yo a decir que en la Ley de Expropiación y en el caso específico hay garantía de audiencia, he oído tantos argumentos en sentido contrario a la tesis que ha venido sustentando la Suprema Corte, que valdría la pena hacer algunas alusiones al respecto; se ha traído por ejemplo, al caso de la situación de los ingenios cañeros o de las empresas azucareras que hay en Brasil y en Australia, y se ha dicho que tienen una forma de examinar y de resolver este tipo de productos a nivel nacional y a nivel internacional, pero sinceramente no conozco, no estoy muy al tanto de estas situaciones, pero yo aceptaría estos

aspectos que se proponen sobre la industria azucarera en esos dos países y, solamente quisiera yo agregar que esos problemas y la solución que tienen esos dos países es muy diferente de la que tenemos aquí, nosotros estamos viviendo una situación distinta, que ojalá pudiéramos copiar si es que les da buen resultado para el consumo interno y la exportación, ojalá pudiéramos copiar y adoptar esas formas, pero pienso que es muy difícil y, además no está al alcance de la Suprema Corte de Justicia resolver una problemática jurídica constitucional con apoyo en esas observaciones; también se ha dicho que hay un desorden muy grande en el tratamiento de estos problemas de los ingenios azucareros, de la producción del azúcar y todo esto, que hay una especie de tratamiento por parte del Estado que a veces se los da a las empresas privadas y a veces los retiene para sí, en fin, los estatiza o los privatiza dentro de un vaivén que no se puede entender, tampoco creo que venga al caso la situación porque éstas son cuestiones políticas, económicas y financieras e industriales que están fuera del alcance y de la solución que puede dar esta Suprema Corte.

Lo importante creo yo, es la interpretación que esta Suprema Corte de Justicia dé a lo establecido en el artículo 27 constitucional, tan grande veo la importancia relativa que me atrevo a decir, que en relación con la suerte que corra el ingenio respecto del cual estamos resolviendo y todos los que vienen, creo que son cinco ingenios, tiene una importancia muy relativa, porque con amparo y sin amparo no se sienta un criterio, salvo la cuestión de la audiencia previa, ésta sí sería de gran trascendencia; en suma, no veo gran importancia en que se le conceda o se le niegue el amparo a los ingenios lo mas importante para mí es el criterio que se pueda sentar por esta Suprema Corte en relación con el artículo 27 constitucional, y específicamente en relación con la necesidad de la audiencia previa, y ya dentro de esta interpretación se han traído a cuenta en el seno de esta Honorable Suprema Corte de Justicia, la intención plasmada en varios tratados internacionales, tanto en el Tratado de Libre Comercio como en un Tratado de Japón y otro Tratado con Argentina, en donde se establece, según se nos dice, que para

expropiar es necesario oír previamente a la empresa relativa para resguardar las inversiones que hace en la República Mexicana, y no solamente eso, sino que se va más allá, se dice no solamente hay que oírlas, sino también hay que ponerse de acuerdo, de acuerdo en la indemnización correspondiente y en la forma de pago.

Creo que estos aspectos relativos a los tratados internacionales no caben traerlas en este momento, porque no podemos juzgar lo que establece el artículo 27 constitucional con el metro o la medida que nos dan los tratados internacionales, creo que es al revés, son los tratados internacionales los que deben ser medidos con lo establecido en el artículo 27, en la Constitución y en las normas fundamentales del Derecho Mexicano, porque si de alguna manera tratamos de entender que hay que abandonar los criterios que hasta este momento viene sosteniendo la Suprema Corte, porque en tratados internacionales en donde los inversionistas exigen determinadas características para que puedan ser expropiados sus bienes, entonces estamos poniendo las cosas exactamente al revés. Por eso a mí me parece que todas estas cuestiones que se traen como para reexaminar estas problemáticas de los criterios de la Suprema Corte, que hasta ahorita se vienen sosteniendo, no deben intervenir, ya en su momento seguramente llegará la oportunidad de verificar si esos tratados internacionales están de acuerdo con la Constitución o no están de acuerdo, y reitero, no solamente en lo que se refiere a cómo dicen que es la audiencia previa, sino también a otros muchos aspectos que, prácticamente de cumplirse, podrían hacer de la expropiación letra muerta, no sirve para nada, pero, insisto, no tenemos que meternos en este asunto, a mi modo de ver sería peor. También se ha dicho que este criterio de la Suprema Corte que data de mediados del siglo XX, pues es obsoleto, ya no tiene razón de ser en este nuevo mundo que estamos viviendo, ya estamos en el siglo XXI, abandonar esos criterios y tener otros más nuevos, más frescos. Resulta que los intereses nacionales que estableció el derecho a la expropiación por parte del Estado y toda la argumentación correspondiente, tuvo en cuenta situaciones históricas que no datan del siglo pasado, ni del siglo XIX, ni del siglo

XVIII, se remontan mucho más allá; se remontan desde el momento en que los europeos llegaron a América, una vez, visitando alguna de las catedrales, de una de las ciudades españolas, me llamó la atención ver un candelabro monumental, tenía un aviso abajo “este candelabro de plata pura, fue traído de las minas de México y fue hecho por los orfebres, —me parece que de algún lugar del Estado de Morelos”.

Sí efectivamente, no solamente ese candelabro, sino fueron saqueos completos que sufrió, lo que ahora es la República Mexicana, y lo mismo tenemos en el Siglo XIX, cuando los europeos también tuvieron la oportunidad de aprovechar la situación, tan difícil por la que atravesaba el nacimiento de la República Mexicana que aprovecharon esta situación. Hubo hasta una Guerra de los Pasteles, que permitió al ejército francés intervenir.

Y hubo también, en el Siglo XX, la Expropiación Petrolera, de acuerdo con la cual, se sentaron las bases para el desarrollo moderno de nuestra economía, que desgraciadamente no ha tenido la grandeza, el adelanto que uno hubiera querido, pero de no haber sido por eso, no hubiera podido hacerse.

Y se dice: “ya todo eso lo pasamos” quisiera yo recordar ojalá que fuera eso cierto, en este momento, vean ustedes los Tratados Internacionales que estamos examinando y que de alguna manera yo pretendo que no influyan en nuestra situación, esos Tratados Internacionales, insisto, vienen a declarar, de hecho, letra muerta el derecho de expropiación por parte del Estado Mexicano, no tendríamos salvación, tendríamos que llegar, tendría el Estado, si ante alguna manera puede entender que alguna empresa privada, extranjera va más allá de lo que se establece, para el bien de la sociedad mexicana, no podría hacerlo.

Tendría que oírlo previamente, tendría que reunir el efectivo suficiente para pagarle por adelantado todo, y no conforme a lo establecido sino conforme a lo que le hicieran convenir.

Todo esto lo estamos viviendo ahorita, no es cosa del pasado, es una cosa actual, que tenemos que tomar en consideración, porque de lo contrario, no nos damos cuenta, ni aprendemos, somos como huérfanos de la historia, en donde, todas estas situaciones nos pasan por alto.

Se dice también, y ya esto es una interpretación jurídica, se dice: veamos el artículo 27, establece la expropiación, establece efectivamente la indemnización, cómo debe hacerse, etcétera.

Pero dónde está la audiencia previa, ni siquiera dice audiencia, ni si es previa o es posterior, no dice nada al respecto, entonces qué hay que hacer para interpretarlo, vayamos, trasladémonos de inmediato a lo que establece el artículo 14 constitucional, que ese es el que establece la garantía previa, y no cualquier garantía, sino la garantía previa ante tribunales establecidos.

Entonces vamos a aplicarlo a la cuestión de la expropiación, y entonces llegamos a la conclusión de que es necesaria la audiencia previa.

Bueno, hasta ahorita no se ha dicho que es ante tribunales, pero puede llegar con ese mismo criterio, puede llegarse hasta ahí, y yo digo, por qué no hacemos lo mismo con las contribuciones, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, es muy parco al respecto; lo único que dice es lo siguiente: “son obligaciones de los mexicanos, fracción IV, contribuir para los gastos públicos así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”; ¿dónde está la audiencia aquí?, no existe la audiencia ni previa ni posterior; ¡ah!, entonces, recurramos nuevamente al artículo 14 constitucional, y como ahí establece: para todos los casos la audiencia previa y ante tribunales, pues, lo aplicamos; y, entonces entendemos que con el mismo argumento que estamos dando para la expropiación, también cabe perfectamente para las contribuciones; y no es así, a no ser, claro, que ya con este adelanto

que se hace, moderno, del siglo XXI, se diga, ¡ah!, pues también para las contribuciones, para los derechos, los tributos y demás, también hay que oír antes a los contribuyentes, vencerlos ante los tribunales correspondiente, y entonces sí cobrarles los tributos; es decir, acabar con la facultad económica coactiva; no puede ser esto, yo no lo aceptaría porque la misma situación de orden, de importancia estatal que tiene el cobro de las contribuciones, la misma tiene para las expropiaciones; la expropiación que se basa en el artículo 27 constitucional, reconoce en primer lugar como regla general, el respeto a la propiedad privada; respetemos la propiedad privada, y esto data, pues, fundamentalmente del siglo XIX o del siglo XX, cuando se establecía el derecho de la propiedad de una manera absoluta; pero poco a poco fueron incorporándose otros intereses.

Yo no digo ni puedo sostener que la expropiación sea, o el derecho de la propiedad sea una garantía social, no, la propiedad es una garantía individual; pero que está frente a la sociedad; hay en ocasiones, no siempre; pero en ocasiones, intereses de carácter social que son tan importantes, que deben privar sobre el derecho de la propiedad; hay intereses pues, que, de alguna manera vienen a modificar o a desconocer la propiedad privada; pero son cosas excepcionales, no es cosa de todos los días; y ahí, en ese momento en que se da la excepción aparece el desarrollo que debe tener el Estado para verificar que efectivamente los intereses colectivos imperen sobre la propiedad privada.

La Ley de Expropiación, señores ministros, establece la garantía de audiencia, no previa; pero sí con posterioridad, si nosotros vemos la Ley de Expropiación, llegamos a la conclusión de que después del Decreto Expropiatorio, no se toma posesión de inmediato como regla general de los bienes correspondientes, sino quince días después; mientras tanto, se da oportunidad al afectado para que promueva el recurso de revocación; ¿cómo cuál?, como sucede en las contribuciones también, primero se determina el crédito fiscal y luego se le da oportunidad al contribuyente a que efectivamente,

promueva, ya sea el recurso de revisión fiscal o el juicio de nulidad; pero es posterior; ¿y qué pasa con algunas fracciones? el artículo 8º constitucional sale de este aspecto de esperar quince días y sin desdoro del recurso de revocación que puede hacerse valer, se establece que la ocupación puede hacerse de inmediato, pero son verdaderamente excepciones, y por qué de inmediato, veamos, la fracción V del artículo 1º: “La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de ciudades a centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas”, ahí, independientemente de que se está desarrollando el trámite de la revocación administrativa, el Estado ya tomó posesión de los bienes, pero por cuestiones de carácter urgentes, si eso no existiera, cómo podría hacer el Estado para hacer frente a una epidemia, a una epizootia, a plagas, a inundaciones, ¡ah no!, tendría que darle una audiencia previa y ponerse de acuerdo para ver cuánto le pagaba de indemnización y si no estaba de acuerdo no operaba, etc., etc., no es posible que lleguemos a este extremo, cuando menos, cuando menos, yo creo que debemos salvar casos excepcionales en relación con este modo de pensar, que a mi manera de ver las cosas, no podemos echar por la borda de una manera tan fácil, tan sencilla, sino pensarlo adecuadamente, porque va a tener trascendencia no solamente para el trato de los conacionales, sino fundamentalmente para el trato frente a fuerzas verdaderamente magníficas que en su momento dado, no podemos llegar o llevar adelante. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa en el uso de la palabra el señor ministro Sergio Valls y enseguida, porque la han solicitado, el ministro Silva Meza y la ministra Luna Ramos. Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente.

Estas cuarenta y ocho horas que mediaron entre la sesión anterior en que se trató este tema y el día de hoy, me sirvieron también para hacer una exploración doctrinal sobre este interesante tema de la audiencia previa en materia de expropiación, como nos decía la señora ministra Sánchez Cordero, que ella también se dio a esa tarea. Y resultado de eso son algunas de estas ideas que voy a exponer en función de mi convicción de que no debe haber audiencia previa en materia de expropiación.

En primer lugar, yo quiero señalar que la expropiación no constituye un derecho del Estado, sino una potestad, que le es inherente, establecida constitucionalmente y que como tal no es prescriptible, ni renunciable, ni negociable, la expropiación, dice la doctrina, siempre es unilateral, resulta de la decisión exclusiva e irreversible del Estado, que solamente puede ser atacada por manifiesta y grave arbitrariedad, pero nunca, nunca, en relación a su oportunidad, mérito y conveniencia; por ello, la voluntad del expropiado, del sujeto titular del bien expropiado, en ningún caso concurre o tiene influencia en la formación o estructuración del acto de expropiación, la expropiación es un medio de carácter real, no se ejercita contra la persona del propietario sino contra un bien de su patrimonio con el fin de obtener su propiedad, esto es el objeto, la cosa, lo expropiado y no el sujeto titular del derecho de propiedad lo que tiene en mira la acción expropiatoria, aun cuando por razones obvias, ella, la acción expropiatoria, debe dirigirse, en contra del sujeto propietario, como titular del derecho de dominio. Es en virtud de la expropiación que el Estado extingue el derecho de la propiedad privada sobre un bien y recupera su propiedad originaria, en términos del primer párrafo del artículo 27 constitucional; siempre mediante indemnización y para destinarlo a una causa de utilidad pública. Esto es, a la satisfacción de una necesidad de interés general.

Señoras ministras, señores ministros, esta figura jurídica la encontramos, desde tiempos remotos, como decía el señor ministro Díaz Romero; desde el Antiguo Testamento hay vestigios de la

institución en los libros de Samuel y de Ezequiel, desde luego no con la configuración actual, pero ya se reconocían desde entonces, situaciones en las que los particulares podrían ser privados de sus bienes para conveniencia de la colectividad; en Roma también, en las Institutas y en el Digesto, hay antecedentes de esta figura jurídica. A qué me llevan estas referencias: a demostrar que siempre ha existido la necesidad de la propiedad particular para que el Estado satisfaga necesidades sociales.

Por otra parte, las garantías individuales, como derechos públicos subjetivos, rigen para todos los gobernados; sin embargo, el Estado puede imponerles modalidades, cargas, restricciones cuando ejerce su potestad; esto, desde luego, siempre en el marco constitucional. Así tenemos que si leemos cuidadosamente el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, veremos que el acto de privación a que se refiere, requiere que se realice mediante juicio; aquí la palabra “mediante” se ha interpretado como previa, pero desde mi punto de vista esta interpretación no puede ser absolutamente válida para todos los casos, pues como ya sabemos, precisamente la expropiación establece que se realice mediante indemnización y en materia de expropiación se ha interpretado que mediante, no necesariamente significa previo, pues puede ser también simultáneo o posterior.

Considero que en la expropiación, la causa de utilidad pública; la causa de utilidad pública es la que explica y justifica que no se de la garantía de audiencia previa, pues el interés general prevalece sobre el interés particular, toda vez que el bienestar de la sociedad está siempre por encima del interés individual.

Por último, pretender la intervención del particular en forma previa a la expropiación, señores ministras, señores ministros, acarrearía la consecuencia, me atrevo a decir “generalizada” de que el Estado no pudiera ejercer su potestad expropiatoria, sino que siempre negociara con el particular y esto a qué equivale, pues simple y sencillamente a que la expropiación ya no tenga ningún sentido, ya

no podrá ejercerse coactivamente por el Estado, sino que éste, de hecho y de derecho, lo que en lo sucesivo tendrá que hacer, si este Honorable Pleno decide por la audiencia previa, es acudir a la compra-venta, a la voluntad de un particular para satisfacer una necesidad de la sociedad; sería letra muerta, como ya decía el señor ministro Díaz Romero, entonces el día de hoy tenemos la responsabilidad histórica de decidir si el Estado sigue detentando la potestad expropiatoria o a partir de hoy esta potestad se hace nugatoria. No olvidemos que en la expropiación sí hay garantía de audiencia posterior al acto expropiatorio, pero previa a la ocupación del bien, pues el Decreto Expropiatorio no otorga, como ya lo decía don Juan Díaz Romero, de forma inmediata a la autoridad, la facultad de ocupar el inmueble expropiado, salvo los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X, del artículo 1º, de la Ley de la Materia, a los que ya se refirió también el señor ministro Díaz Romero.

El particular tiene quince días para interponer su medio de defensa y es hasta que transcurre ese plazo de quince días, sin haber hecho valer ese medio de defensa o bien si lo hizo valer y la resolución no lo favorece, es hasta ese momento, es hasta entonces cuando la autoridad podrá ocupar el inmueble expropiado; acaso aquí, pregunto: ¿No se está respetando la garantía de audiencia previamente a la ejecución del acto expropiatorio? Pensemos también que aprobar la audiencia previa en materia de expropiación como ya lo dijo —vuelvo a hacer referencia— respetuosa al señor ministro Díaz Romero, sentaría un precedente de consecuencias imprevisibles para otras materias, tal como la fiscal, ya que los mismos argumentos que ahora se aducen se pudieran utilizar para sostener que la audiencia previa debe darse también en materia tributaria.

Señoras ministras, señores ministros, gracias por su paciencia en primer lugar, espero que el día de hoy, no suscribamos el acta de defunción de la potestad expropiatoria del estado y consecuentemente paralicemos o al menos retrasemos la

satisfacción de muchas necesidades sociales, mediante la ejecución de obras públicas, que difícilmente podrán realizarse con oportunidad, sobre todo en materia de comunicaciones, de salud y de educación, muchas gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa en el uso de la palabra el señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente. Se ha señalado que en el caso concreto, la importancia fundamental es la de la interpretación, la interpretación que se dé a los contenidos de los requisitos constitucionales en materia de expropiación, así debemos entenderlo, así lo entiendo. Yo quiero reiterar a ustedes señores ministros, tal vez en otras palabras, algunas expresiones vertidas en la discusión anterior de este asunto, resaltando la importancia, precisamente de la interpretación constitucional, diciendo en aquella ocasión que esta es nuestra tarea cotidiana; la dinámica social ha hecho de la interpretación jurídica un eficaz instrumento, precisamente para dinamizar a las normas —en este caso a las normas fundamentales— ha sido un instrumento y un mecanismo muy importante, para el reencuentro de principios y derechos fundamentales, darles su verdadero contenido, darles su verdadero alcance y esta es la tarea que ahora nos ocupa.

En el caso precisamente sometido a nuestra consideración, es un asunto que ha puesto, desde mi punto de vista, de manifiesto la necesidad de utilizar mecanismos de interpretación que aseguren la unidad del ordenamiento jurídico, se ha manifestado la necesidad de interpretar la Ley de Expropiación conforme con la garantía de audiencia previa, prevista en el artículo 14 constitucional, se ha hablado de la necesidad de interpretar el Tratado de Libre Comercio, conforme al principio constitucional de no discriminación por razón de nacionalidad; se han manifestado opiniones en el sentido de interpretar la Constitución, conforme a la Ley de Expropiación para sustentar la posición consistente en que solo los casos urgentes previstos en dicha norma secundaria se justifica la

excepción a la audiencia previa, también se ha llegado a proponer una especie también de interpretación conforme, congruente o armónica del artículo 27 constitucional con el Tratado de Libre Comercio que sí prevé la audiencia previa en casos concretos y con los tratados sobre derechos humanos que protegen el derecho a la propiedad privada y el principio de no discriminación como el artículo 21 y 1º de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, estas expresiones, estas propuestas de interpretación para resolver este caso afloraron en la sesión anterior.

Todas estas manifestaciones, ya de entrada, han puesto en evidencia que el asunto no puede resolverse, desde mi punto de vista con la simple afirmación de que la Constitución es Norma Suprema y que como el artículo 27 constitucional, no habla de previa audiencia, eso quiere decir que no existe dicha garantía.

En los tiempos actuales, en el hoy, en el Siglo XXI, la Constitución Mexicana, se encuentra en un contexto jurídico nacional e internacional que la envuelve, y que no puede cegar al intérprete en el sentido de que únicamente son eficaces las normas constitucionales internas y que no pueden superarse añejos criterios, por eso, por añejos, el verdadero sentido de las normas constitucionales no se obtiene de su interpretación aislada, sino de su interpretación sistemática y armónica, con las normas con que convive dentro del ordenamiento jurídico, sean nacionales o internacionales, secundarias o primarias, acordes con su tiempo, sin desconocer su pasado, definitivamente, sirviéndose del pasado para consolidar la interpretación futura. Se confirma así desde mi punto de vista la necesidad de encontrar otros mecanismos interpretativos, que permitan la mayor eficacia posible de todas las normas jurídicas en juego, insisto, nacionales e internacionales principalmente. Es verdad que no estamos enjuiciando el contenido de la Ley de Expropiación ni tampoco el contenido del Tratado de Libre Comercio, lo que en el caso sí se está examinando, es la constitucionalidad de un acto administrativo, lo que hace indispensable analizar, si se ha emitido de acuerdo a las exigencias

que la Constitución prevé. De esta suerte ha emergido la primera exigencia, la de garantía de previa audiencia, bien se ha dicho, no es de audiencia en lo general sino de audiencia previa al acto de privación, para ello habremos de decir: el Estado puede afectar el derecho a la propiedad privada. Lo hemos reconocido todos, lo dice la Constitución, para subordinar su uso y goce al interés social, dicha acción puede ser justificada en tanto razonable y constitucionalmente sustentada, ninguna persona puede ser privada de sus bienes sino mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública e interés social, y en los casos y según las formas previstas por la ley, pero la afectación o restricción del derecho fundamental, -la propiedad privada-, como la de cualquier otro derecho constitucional, está condicionada a que tal limitación no termine por hacer nugatorio el derecho respectivo. Por ello, la restricción de todo derecho constitucional, debe ser razonable y acorde al principio de proporcionalidad, aquí también emerge el principio de proporcionalidad, de tal forma que sus límites: 1. Persigan un fin legítimo. 2. Sean adecuados para conseguir ese fin legítimo, y 3. Sean necesarios a ese efecto. Así, por ejemplo, en el caso de la expropiación, el derecho a una indemnización justa constituye una de las formas en las que las medidas expropiatorias se justifican desde el punto de vista de la razonabilidad de las restricciones de los derechos fundamentales, pero también el requisito de la audiencia previa, salvo los casos urgentes, calificados así, urgentes, precisamente por la razonabilidad, constituye una de las formas en que las medidas expropiatorias se justifican desde el punto de vista de la razonabilidad y proporcionalidad requerida para toda restricción de los derechos fundamentales, audiencia previa al acto de privación, exigencia del artículo 14 constitucional. Esto es, en casos no urgentes, es razonable en una interpretación sistemática y armónica a los artículos, principalmente, 27 y 14 y aun el 17, que el Estado permita al particular demostrar previamente a su consumación, que la medida expropiatoria no persigue un fin legítimo, que es excesiva, que es innecesaria o inadecuada para lograr su finalidad. Esta interpretación, es acorde además con el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 17 constitucional,

ciertamente, si frente al acto de expropiación, no procediera audiencia previa ni suspensión en amparo, está claro que todo decreto expropiatorio, sería casi definitivo, ningún mecanismo de defensa sería efectivo para combatir un acto de expropiación, puesto que el transcurso del tiempo y la firmeza temporal del acto expropiatorio, terminarían por hacer imposible la devolución de la propiedad al afectado, en caso de tener éxito en los Tribunales. Ese estado de cosas generaría que el propio ordenamiento jurídico, permitiera la emisión de actos de expropiación arbitraria. Esta interpretación se ajusta también al principio de no discriminación por razón de nacionalidad previsto en el artículo 1º constitucional y 1º de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, que aplicado directamente al caso concreto, debió orillar a la autoridad a prever para las empresas nacionales las mismas condiciones que las reguladas para los extranjeros en el Tratado de Libre Comercio, en cuanto este aspecto en análisis. De ahí que en nuestra opinión, la Constitución sí prevé garantía de audiencia previa, tratándose de actos expropiatorios en los casos no urgentes, en términos de la Ley de Expropiación en estudio y diría yo finalmente, esta protección a los derechos fundamentales no puede ser el anticipo de la muerte anticipada de esta figura, a esta potestad del Estado, el Estado tiene otros caminos, tiene otras vías para respetar y congeniar en forma razonable y proporcional los derechos de la colectividad y los derechos privados.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra, la señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias, señor presidente.

El día martes, yo externé mi posición respecto de la garantía de audiencia previa, y manifesté abiertamente que estaba de acuerdo en que sí debería respetarse esta garantía de audiencia; el día de hoy, no quiero repetir los argumentos que ya había mencionado en la ocasión anterior, simplemente quisiera agregar algunos otros que podrían avalar un poco esta postura.

Creo que en un momento dado, el problema de la garantía de audiencia, está referida precisamente, a un problema de evolución de esta garantía, que se dio tanto en la jurisprudencia, como en la ley, a qué me refiero cuando digo que evolucionó la garantía de audiencia. Si nosotros acudimos a los textos constitucionales de 1857, y podríamos decir que el original de 1917, que en realidad no ha cambiado gran cosa, encontramos que la garantía de audiencia, era una garantía en materia jurisdiccional, qué nos dice perdón, el Congreso de la Unión, en 1856, en el artículo 21, de esta Constitución, cómo se establecía entonces esta garantía de audiencia, decía: “Nadie puede ser despojado de sus propiedades o derechos, ni proscrito, desterrado o confinado, sino por sentencia judicial, pronunciada según las formas y bajo las condiciones establecidas en las leyes del país”. Decía el artículo 26, “nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, o de la propiedad, sino en virtud de sentencia, dictada por autoridad competente, y según las formas expresamente fijadas en la ley, y exactamente aplicables a eso”.

Qué nos dice el artículo 14 constitucional, establecido en la Constitución de 1917, nos dice en su texto original, “nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio, juicio, nuevamente, 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”, qué quiere esto decir, bueno, que la garantía de audiencia inicia desde 1857, y en los albores de la Constitución actual, y además el texto todavía prevalece en términos bastante similares, como una garantía de carácter jurisdiccional, por qué garantía de carácter jurisdiccional, porque se entendía que la garantía de audiencia tenía que ser otorgada por autoridad jurisdiccional propiamente dicha, y ante autoridades jurisdiccionales propiamente dichas, tan es así, que la propia jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta la Quinta Época, se refirió a la garantía de audiencia,

específicamente señalándola como una garantía jurisdiccional, y cito una tesis, pero traigo muchas, en las que podría demostrar esta aseveración.

Dice: “Expropiación, la garantía de previa audiencia, no rige en materia de. Las autoridades administrativas están facultadas de conformidad con el artículo 27 constitucional, para dictar acuerdos en materia de expropiación sin la necesidad de juicio previo en que se oiga al afectado, y se dé oportunidad para defenderse”, qué quiere esto decir, y les digo, hay muchísimas tesis, pero todas están refiriéndose, no constituyen un juicio propiamente dicho, se están refiriendo a una garantía de audiencia de carácter meramente jurisdiccional, que se tenía que seguir ante autoridades de esta naturaleza.

Sobre esta base, diciéndose que esto estaba construido en un sistema de carácter jurisdiccional. ¿Por qué razón? Porque en esos momentos las materias que existían en este aspecto jurídico eran fundamentalmente la penal y la civil, recordemos que el Derecho Administrativo ni siquiera había dado sus luces en esa Época, si solamente existía materia penal y civil, estábamos hablando normalmente de cuestiones de carácter jurisdiccional, tan es así – les decía– que las tesis así lo reconocen abiertamente.

¿Qué sucede respecto de las autoridades administrativas? Pues que en esa misma Época –tengo aquí también algunas tesis de la Quinta Época– en la que se decía: “Las autoridades administrativas no pueden otorgar garantía de audiencia”; incluso se desconocía esta posibilidad respecto de que se suprimiera la posesión a una persona específica, no se les reconocía este carácter a las autoridades administrativas, ¿por qué razón?, porque la garantía de audiencia era entendida exclusivamente para las autoridades en materia jurisdiccional, y existía una tesis que estuvo saliendo incluso hasta los Apéndices, si mal no recuerdo, de setenta y tantos.

Decía: “POSESIÓN DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Si bien las autoridades federales están facultadas de acuerdo con el artículo 616, del Código Federal de Procedimientos Civiles, para retener en la vía administrativa la posesión que tengan, no lo están en cambio para recuperar dicha posesión gubernativamente, ni capacitadas constitucionalmente para sin formalidades de la misma tenencia a los particulares, ya que esto sólo es procedente mediante juicio ante autoridad competente conforme a las leyes del acto y previa audiencia de parte.”

¿Dónde se consideraba la audiencia? En procedimiento jurisdiccional, se desconoció de manera absoluta este derecho para las autoridades administrativas; hay otras tesis que avalan este mismo criterio que tan no les voy a leer, pero que tengo a la mano, y que de alguna manera nos demuestran tajantemente como entendía la jurisprudencia de esta Época la garantía de audiencia.

Entonces, a las autoridades administrativas no se les daba esta posibilidad porque solamente se reconocía con un tal carácter jurisdiccional; sin embargo, recordarán ustedes, que las tesis que surgen en materia de expropiación, en materia de expropiación siguen prácticamente estos lineamientos. Todas las tesis que se dan durante la Quinta Época están referidas a que no procede la garantía de audiencia en materia de expropiación, precisamente en reminiscencia de esta garantía jurisdiccional en materia de audiencia, y además, por las razones que ya se habían mencionado por los demás señores ministros y que el día martes mencionamos, que eran que el artículo 27 no la establecía tajantemente; que esto se contraponía al artículo 14 constitucional; y que esto, de alguna manera también, establecía la no posibilidad de que se llevara a cabo una expropiación con las urgencias que se necesitaran en el caso concreto. Pero finalmente, todo esto no era más que una reminiscencia de determinar: “Las autoridades administrativas no tienen esta facultad porque la garantía de audiencia es una garantía de carácter jurisdiccional”; sin embargo, ¿qué sucede, quizá ya a fines de la Quinta Época y a principios de la Sexta?, el derecho

administrativo empieza a desarrollarse, y evoluciona de una manera galopante, como lo hemos visto últimamente, incluso en esa época surgen los Tribunales Contenciosos, creados con una reminiscencia de los Tribunales Contenciosos Franceses, que en su momento incluso fueron ampliamente discutidos si era o no constitucional su creación, su existencia y su competencia; sin embargo, su actuación, sin embargo, se determinó que el Derecho Administrativo necesitaba y precisaba de este tipo de tribunales, y que evidentemente se estaba desarrollando de una manera tan impresionante, que era imposible soslayar que el Derecho Administrativo estaba cobrando una importancia enorme.

De esta manera surge el problema de que ya había que reconocer la posibilidad de que la garantía de audiencia no solamente era de carácter jurisdiccional, sino también podía entenderse que ésta debería ser aplicable a través de las autoridades administrativas, ¿Y qué pasa entonces en la Séptima Época?, todavía surge una tesis donde se decía: “La garantía de audiencia, si no está establecida en la ley, es problema de constitucionalidad de la ley”; pero posteriormente surge la famosa Tesis Fraga, la famosa Tesis Fraga que nos dice, y se las leo que no es tan larga, acá la tengo, dice: **“AUDIENCIA, GARANTÍA DE. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCIÓN NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL 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 a los actos reclamados lo perjudican, no exime a la autoridad, --ya no habla de autoridad jurisdiccional, ya no habla de juicio--, dice, 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 c por constitucional”.

¿Por qué surge esta Tesis y cómo se entiende? Se dice, pues efectivamente la Constitución está estableciendo que debe de darse

garantía de audiencia por tribunales previamente establecidos y por leyes previas al hecho. Y se dice ¿cómo se entiende la palabra juicio? Ah, pues juicio puede entenderse no en el sentido literal de la palabra, puede entenderse por juicio a cualquier procedimiento en el cual se le dé al particular la posibilidad de ser oído en defensa y de ofrecer las pruebas que considere pertinentes.

Y cuando habla de autoridades jurisdiccionales, tampoco vamos a entender de manera exclusiva a aquellas autoridades referidas exclusivamente a las formal y materialmente jurisdiccionales, sino que también podemos aceptar que esto está referido a las autoridades administrativas.

Con base en este tipo de reflexiones se emite esta Tesis y se dice: Además no importa, no importa que la ley del acto no establezca tajantemente la garantía de audiencia, basta con que se trate de un acto de privación para que la autoridad tenga la obligación de escucharlo y de oírlo en defensa.

Una Tesis que en principio es muy criticada, muy criticada porque se le encuentran dos defectos muy importantes: uno, se dice se le está dando la oportunidad de que las autoridades apliquen control difuso de la Constitución; y, por otro lado, se está estableciendo la posibilidad de que sin que exista un procedimiento, se obliga a la autoridad a llevarlo a cabo, y eso es totalmente cierto. Sin embargo, en aras de la defensa del artículo 14 constitucional y de la garantía de audiencia, se determina que puede salvarse esta situación a través de la aplicación de los principios generales de derecho y que si bien es cierto que en la mayoría de las ocasiones no existe un procedimiento, pues a lo mejor la autoridad responsable tendrá la necesidad de inventarlo, ¿por qué?, pues porque no existe. Pero basta con que le dé al particular la posibilidad de que sea defendido, de que sea oído y vencido en juicio.

¿Por qué se establece la Tesis Fraga y se acepta este tipo de cuestiones que en su momento resultaron ser altamente novedosas,

por qué se acepta?. Pues simple y sencillamente porque todas las leyes de la época, venían creadas, legislativamente hablando, con las mismas ideas que se habían establecido, tanto por la jurisprudencia que interpretaba la Constitución desde 1857, ¿Por qué razón?, bueno, pues porque se había entendido que la garantía de audiencia era una garantía jurisdiccional, cuando evoluciona el concepto de la garantía de audiencia y se dice, no solamente es en materia jurisdiccional sino también en materia administrativa. Bueno, pues en ese momento la Tesis Fraga viene a revolucionar prácticamente este concepto y viene a aceptar ideas hasta entonces ni siquiera concebidas, pero que de alguna manera cobraron carta de naturalización en nuestro derecho, porque era el momento oportuno para hacerlo, ¿por qué razón?, porque nuestro derecho administrativo había evolucionado de tal manera que justificaban plenamente estas decisiones.

Por estas razones, si no se hubiera aceptado la Tesis Fraga en ese momento, como se sigue aceptando hasta la fecha porque no se ha cambiado, yo diría todas las leyes concebidas bajo esa técnica legislativa habrían sido declaradas inconstitucionales, así de sencillo, de no aceptarse prácticamente este criterio.

Por estas razones creo yo que en un momento dado podemos entender que sí hubo una evolución jurisprudencial y legal respecto de la garantía de audiencia, y al entender esta evolución en este sentido prolongado a las autoridades administrativas y entendidas como la forma de ser oído en un procedimiento que no necesariamente tendría que ser jurisdiccional, justifico plenamente que las tesis que en esa Época se emitieron en materia de expropiación, negando la posibilidad de existencia de garantía de audiencia, se encontraban justificadas; sin embargo, creo que en estos momentos ya no cobran vigencia, y no es porque estemos matando a la expropiación, de ninguna manera se está preparando ataúd alguno para la expropiación, lo único que se está determinando a través de esta situación es que se evite todo el tipo de problemas que se generan cuando no se le escucha al particular

previamente, y que todos esos argumentos que pudo hacer valer antes de que se emitiera el Decreto Expropiatorio, viene a hacerlos con posterioridad, gozando incluso en la mayoría de las ocasiones de una suspensión concedida por un juez de Distrito, y en la que ni siquiera la autoridad ha llegado a tomar posesión de los bienes expropiados, y a lo único que se está obligando a la autoridad administrativa para efectos de la emisión de los Decretos Expropiatorios, en mi opinión, es simple y sencillamente a justificar plena y fehacientemente la causa de utilidad pública, es la única razón, y en cuanto a la urgencia lo habíamos mencionado el martes anterior, la propia Ley de Expropiación establece tajantemente tres casos, de urgencia, de ocupación necesaria e inmediata, y dijimos, son casos extremos que no necesariamente son el resto de las hipótesis que se conservan en el artículo 1° de la Ley de Expropiación.

Por estas razones yo reitero mi postura de establecer que sí debe prevalecer la audiencia previa en materia de expropiación.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa en el uso de la palabra el señor ministro Gudiño Pelayo y enseguida según su solicitud, la ministra Sánchez Cordero y el ministro José Ramón Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Sí señor presidente, muchas gracias.

Yo al igual que el ministro Silva Meza y la ministra Luna Ramos no comparto las premoniciones escatológicas de los ministros Díaz Romero y Valls Hernández, no estamos ante el fin de los tiempos del Estado, ni de sus facultades soberanas, la prueba se encuentra en que la audiencia previa que se exige en todos los casos de privación, con la casi única excepción de la expropiación, y sin embargo el estado de derecho no se ha debilitado, sino por el

contrario se ha robustecido, y al solicitar la modificación de esta tesis, precisamente lo que se pretende es continuar con el robustecimiento del estado de derecho.

Por otra parte, quedó ya sentado por este Pleno que el artículo 27 constitucional, no establece de manera expresa la audiencia previa, pero sin embargo hay disposición en el artículo 27, del que se desprende de manera indubitable que esta audiencia previa se encuentra dentro del espíritu de dicho precepto constitucional.

Me voy a permitir leer la fracción VI del artículo 27 constitucional, dice: “Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos”. Párrafo segundo: “Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos que sean 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 de 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 esa 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 y luego viene el tercer párrafo que a mi juicio es el párrafo fundamental, dice: el ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, en virtud de las disposiciones del presente artículo, llamo la atención en que no dice de la presente fracción, sino del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial, aquí creo que tiene cabida todo lo que nos ha explicado tan doctamente la ministra Luna Ramos, pero dentro de este procedimiento y por orden de

Tribunal correspondiente que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego, a la ocupación, primero se requiere la decisión judicial, para que luego las autoridades administrativas puedan proceder 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 evidente que aquí no está mencionando la audiencia previa, pero sí queda claro también, que la audiencia previa va de acuerdo con el espíritu que establece este tercer párrafo, por qué, porque solamente la ocupación se haría efectiva por medio de 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, etcétera; es decir, se requiere este procedimiento judicial previo para la ocupación, esto empata perfectamente con la audiencia previa; entonces la audiencia previa sí se encuentra dentro del espíritu del artículo 27 constitucional, como se demuestra claramente aquí.

Por otro lado, yo quisiera agregar dos razones de orden práctico, dos razones más que de orden práctico de consecuencias prácticas de la audiencia previa, en primer lugar, la audiencia previa obliga a la autoridad a formar el expediente correspondiente, si no, no puede dar la audiencia previa, tiene que haber un expediente, tiene que haber una valoración, tiene que haber estudios, pues de otra manera no puede dar la audiencia previa y en segundo lugar, la audiencia previa obliga a la autoridad a dar lo que aquí se ha llamado una motivación reforzada, por qué, porque al decretar la expropiación tendrá que superar los argumentos, las pruebas, los alegatos de la parte afectada que se opuso a esa expropiación; por tal motivo, considero que lejos de estar poniendo en duda una Institución, que de hecho es indispensable al Estado, pero que según mi percepción personal ha habido abuso del Estado, como se

ha demostrado con tantos amparos respecto de expropiaciones indebidamente realizadas que se conceden, esto desde luego, viene a reforzar, viene a robustecer nuestro estado de derecho, dando una protección más plena a un derecho fundamental, que es el derecho de propiedad y que sólo excepcionalmente, y bajo ciertos requisitos muy estrictos el estado puede afectar.

Muchas gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa en el uso de la palabra la señora ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias señor ministro presidente.

Voy hacer muy breve, porque ya la ministra Luna Ramos y el ministro Gudiño Pelayo prácticamente me dejaron sin materia. Sin embargo, el ministro Juan Díaz Romero y el ministro Valls, bueno, han puesto el dedo en la llaga y han calado fuerte, han calado profundo, dice el ministro Valls textualmente: No paralicemos o al menos retardemos la satisfacción de necesidades sociales, mediante ejecución de obras públicas que difícilmente podrán realizar sobre todo en materia de comunicaciones, salud y educación.

Yo opino que el darle al particular la audiencia previa, no es obstáculo para que el Estado expropie; al contrario, en los términos del ministro Cossío, solamente se le eleva su estándar para fundar y motivar; es decir, como lo acaba de decir el ministro Gudiño es una motivación reforzada, eso es todo lo que le va acontecer al Estado, el Estado tiene esta potestad lo ha dicho el ministro Valls, y por supuesto que está constitucionalmente consagrada, si no, no se podrían efectivamente satisfacer muchas necesidades públicas en materia de comunicación, salud, educación y tantas otras, pero sí se le eleva ese estándar de motivación forzada y de fundamentación; es decir, además la propia Ley establece los casos de urgencia,

como lo decía la ministra Luna Ramos y el ministro Gudiño Pelayo. Yo pienso que el hecho de que se le dé la audiencia previa se pueden evitar prácticamente muchas cuestiones que a lo largo de nuestra historia se han estado dando. Y únicamente para recordar dos casos históricos, y lo refiero porque inclusive son personas que ya fallecieron.

Cuando se hicieron los ejes viales en la Ciudad de México, se dijo que el gobierno entonces el Departamento del Distrito Federal, más que expropiar compró los predios, porque efectivamente pagó a precios de mercado, pero no, sí expropió algunos, cuando el particular no quería vender; entonces expropió y expropió a precios de mercado, y yo recuerdo concretamente un eje vial de la Colonia del Valle, en el cual los vecinos de esta Colonia, le demostraron al gobierno del Departamento entonces del Distrito Federal, que era conveniente y además con periciales le demostraron que era mejor que el eje vial pasara por otro lugar, que por el lugar que estaba determinando el gobierno del Distrito Federal, y qué aconteció, que finalmente el gobierno del Distrito Federal del Departamento, efectivamente les dijo que tenían razón, que era menos costoso que se iba hacer mejor la vialidad por donde los vecinos estaban demostrando y probando, que era muchísimo mejor que se llevara a cabo en ese expediente administrativo, y así se hizo, y esto se dio por la audiencia previa, y los ejes viales se hicieron y todavía hoy, a no sé cuantos años de distancia, los capitalinos seguimos disfrutando de esta planeación de ejes viales, y efectivamente se hizo con expedientes administrativos armados, con pruebas aportadas por vecinos, con compra si se quiere de los que quisieron vender a precios de mercado, y con expropiaciones de quienes no quisieron vender y también tuvieron que vender, más bien, se les expropió a precios de mercado.

Y por último también una reflexión personal, que quiero compartir con ustedes. Otra historia de México estaríamos escribiendo si se le hubiera dado audiencia previa a la nacionalización de la banca.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa en el uso de la palabra el señor ministro José Ramón Cossío y enseguida el señor ministro Díaz Romero.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Muchas gracias señor presidente.

En la sesión anterior, y a una exhortación muy interesante que hizo el ministro Ortiz Mayagoitia, respecto de cómo debía ser, o cómo nos debíamos enfrentar con este problema. Yo simplemente expuse algunas de las dudas que tenía sobre este asunto, yo creo que ha sido muy, muy importante la discusión, porque hemos entrado a la esencia del problema que son los artículos 14 y 16; yo en esta intervención no me voy a referir a cuestiones de política pública, lo que sería mejor o lo que sería peor, porque esto me parece que está en el ámbito del Legislador, yo ahí dejaría ese tema de lado. Tampoco me parece conveniente referirme al tema del Derecho Internacional, sea el Tratado de Libre Comercio u otros Tratados de este tipo, porque tendríamos que estar discutiendo el tema desde el punto de vista de la discriminación y no de la audiencia, adicionalmente de que, en el Pacto de San José, los artículos que se citan en las demandas de amparo, tienen que ver con todo, menos con temas de audiencia previa, tienen el goce de la propiedad, obligaciones de incorporar normas internacionales, de forma tal que no me parece que ese es el tema; yo creo que el tema lo ha planteado muy bien otra vez el ministro Ortiz Mayagoitia, en cuanto cómo debemos analizar este asunto.

Dice el ministro Ortiz Mayagoitia, lo que estamos o contra lo que estamos discutiendo es contra una tesis jurisprudencial o jurisprudencia mas bien de la Suprema Corte, en la cual se establecía una excepción a la garantía de audiencia, decía él, que le parecían malas las razones y a mí también me parecen malas las razones de esas tesis, yo creo que porque el 27 no dice audiencia, no puede haber audiencia, yo creo que esto es una pésima razón;

también me parece igualmente mala la idea simplemente de que las garantías sociales se oponen y triunfan en la confrontación frente a las garantías individuales.

La historia de estos criterios es en 1933 con la integración del presidente Portes Gil, la Corte tenía un sentido más liberal y ahí sostuvo que sí debe de haber una garantía de audiencia previa; en la Corte, vamos a llamarle así, del presidente Cárdenas, haciéndonos eco del presidencialismo de esos años, cambió el sentido y se dio una fundamentación mayor a las garantías sociales, yo en esa disputa, sí coincidiría con quienes han interpretado que no de suyo o no necesariamente las garantías sociales prevalecen o deben prevalecer sobre las individuales, creo que son dos problemas distintos y si fuera el caso, pues, tendríamos que hacer abundantes razonamientos muy complicados en este caso que se pueden hacer sin embargo, para decir por qué una cosa es superior a la otra.

Yo creo que el problema entonces, se limita a saber dos cosas: primero, cuál es el tema de la audiencia en términos del artículo 14 constitucional; segundo, si esta audiencia es previa o no es previa y después, si puede haber una excepción a ella en materia de expropiación, así es como quisiera yo analizar el caso.

La ministra Luna Ramos nos da una explicación muy interesante de la evolución de estos criterios y yo con ella, coincido con esa forma en que ella ve el problema y la evolución de estos sentidos; en la sesión yo explicaba y me parece que simplemente colgar de la expresión mediante el hecho de que la audiencia deba ser necesariamente previa, me parece realmente muy pobre, me parece que la razón para que la audiencia sea previa en términos del 14, es por la función de las garantías individuales, es decir, las garantías individuales no van a adquirir su entidad, no van a adquirir su profundidad, sino previamente se escucha a quien va a resultar afectado por ello, me parece que es un problema sistémico, me parece que es un sistema, un problema orgánico pues, en términos

de la Constitución y no es un problema de denominación, es de la expresión mediante, que la expresión mediante de suyo no quiere ¡decir antes o después”, sino “a través de”, en su acepción más común que tiene el diccionario de la Real Academia en su edición última.

Entonces, en ese sentido, pienso yo que la garantía de audiencia es una garantía fuerte, es una garantía que, ordinariamente debe ser previa al acto de privación de los bienes que están señalados en el segundo párrafo del artículo 14.

Ahora, la siguiente cuestión es, tiene la expropiación un fundamento específico de excepción a esta garantía de audiencia o no y ésta me parece que es la pregunta importante.

Si vemos lo que está señalado en el artículo 27 del texto constitucional de 1857, hay un caso muy interesante, dice así el primer párrafo del artículo 27 de la Constitución de 57: “La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización, la ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse”; este texto entonces, claramente nos estaba exigiendo o estaba exigiendo, las autoridades de la época, un consentimiento; sin embargo, si vemos el párrafo segundo del artículo 27, en el texto original de 1917, ya no se exige tal consentimiento, se dice: “...ésta podrá ser expropiada, es la propiedad, sino por causa de utilidad pública, y mediante indemnización; entonces en principio desaparece la regla de que se requiere el consentimiento, alguien me podrá decir: es obvio que no va a desaparecer, porque esto se va o se subsume dentro de la garantía genérica del artículo 14, de previa audiencia, y el asunto está resuelto.

Entonces ahí tampoco me parece que podamos encontrar la excepción; sin embargo, y volviendo a leer la fracción VI, del artículo 27, que leyeron el señor ministro Valls en la sesión anterior, y el

señor ministro Gudiño en la del día de hoy, yo ahí es donde encuentro la excepción a la garantía de audiencia.

Dice el segundo párrafo de esta fracción VI: “Las leyes de la federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada... (Y aquí viene lo que quiero destacar) y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente”.

Después se presenta todo el asunto del precio, y lo digo así: “el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en 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 detrimento 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”.

A mí, me parece que está señalado claramente el problema de la excepción a la garantía previa de audiencia. ¿En qué sentido? En primer lugar, en el que es una delegación al legislador, que establezca estas formas en las cuales va ha proceder la autoridad administrativa.

Yo pienso que el artículo 14, tiene una garantía genérica de audiencia previa, pero el propio artículo 27, en su fracción VI, está delegando en el legislador, la determinación de la forma de operación.

El tercer párrafo de la fracción VI, del artículo 27, al que se refirió el señor ministro Gudiño, yo entiendo que no es aplicable al caso, ¿por qué razón? Porque se está refiriendo aquí a las acciones que ejerce la Nación, y la Nación en el artículo 27, como es del conocimiento de todos nosotros, tiene mención expresa en aquellos casos en los

cuales se otorga a ella, una especie de legitimidad general, para actuar. Así por ejemplo, el párrafo tercero empieza diciendo: “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho para... corresponde a la Nación el dominio de... son propiedad de la Nación, las aguas tales y cuales... en los casos a que se refieren los párrafos anteriores, el dominio de la Nación... etc.” Ahí creo que hay una diferencia fundamental que se ha reconocido entre la Nación, que está protegiendo, que está llevando a cabo una defensa de sus bienes, respecto de los órganos de la federación y de los Estados, que llevan a cabo actos expropiatorios, y en este sentido, me parece que no tiene esa justificación.

Se ha dicho también aquí, que en los casos extremos sí es posible que no haya una audiencia previa, sino que la audiencia pueda ser posterior, y yo me hago la pregunta ¿de dónde sale ese fundamento para que en los casos extremos se pueda llevar a cabo ese tipo de actos? Entiendo la excepción en términos de política pública y ahí sí me queda muy claro, pero en términos constitucionales, o la audiencia es previa siempre, o la audiencia no es previa siempre; pero no podemos estar diciendo, como el caso es muy grave, entonces sí audiencia previa, y como el caso es menos grave, entonces sí; porque sería tanto como llenar el contenido de la Constitución a partir de lo que dispone la Ley de Expropiación, y esto creo que en términos de regularidad constitucional no es adecuado.

Consecuentemente, desde mi punto de vista existe esta posibilidad, en el caso de expropiación de delegación al legislador, que se construye la interpretación de los textos del 57 y 17 en la forma en que está prevista esta fracción XVI, y adicionalmente me parece que a esta Suprema Corte, queda la facultad de controlar, la forma en la cual procedió el legislador, a partir desde razonabilidad, como los que hemos estado incorporando en asuntos recientemente.

Por esas razones, yo sí estoy a favor de la audiencia previa, o posterior, dependiendo de cómo lo haya establecido el legislador,

que es quien tiene la delegación constitucional para hacerlo, y en su caso sí, mantener a esta Suprema Corte, un control o un estándar como recordará la señora ministra Sánchez Cordero, para efectos de revisar esta constitucionalidad.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa en el uso de la palabra el señor ministro Díaz Romero.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** ¡Señor presidente! Ya no falta mucho tiempo para la una, yo le pediría a usted que hiciéramos un receso, para continuar con posterioridad. Si a bien lo tiene el Pleno.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Desde luego presumo que tiene intención de tener una larga exposición.

Creo que esto de algún modo es plena justificación; se decreta un receso y continuaremos después.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:00 HRS.)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:16 HRS.)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se levanta el receso.

Continúa la sesión y otorgamos el uso de la palabra al señor ministro Juan Díaz Romero, y anuncio que enseguida la ha solicitado el señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Gracias señor presidente, yo en realidad, quisiera hacer mención de la intervención que han tenido los últimos ministros que me antecedieron en el uso de la palabra, no en el orden en que lo hicieron, pero quisiera yo referirme en primer lugar, a la intervención del señor ministro Don José Ramón Cossío Díaz, que ha hecho una verdadera disección del

aspecto de la expropiación, específicamente en relación con lo previsto, con lo establecido, en el artículo 27 constitucional, y es cierto, como se ha venido reiterando que el artículo 27, no establece de una manera directa, de una manera clara, si se debe dar la garantía de audiencia o no, y no solamente eso, sino se debe dar la garantía de audiencia previa o posterior en materia de expropiación; pero hay un aspecto en donde aunque sea en forma indirecta, pero eso no quiere decir que sea obscura, sino verdaderamente clara, uno puede deducir de la lectura del artículo 27, que solamente se establece la garantía de audiencia, pero en relación ante los tribunales, solamente en lo que se refiere al precio, y esto a mí realmente me convence, si yo hubiera estado convencido de lo contrario con estas argumentaciones y el desentrañamiento del significado, en esta parte del artículo 27, quedaría yo al convencimiento de que debe haber audiencia, pero solamente en lo que se refiere al precio, se dice lo siguiente; leeré si ustedes me permiten en la parte correspondiente, dice: “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, -repito y subrayo- lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a la resolución judicial”; de aquí que si lo único que deberá estar sujeto a juicio pericial y a la resolución judicial, es el precio, quiere decir, que no es necesario que haya audiencia previa en lo que se refiere a la expropiación misma; todavía más, expresó el señor ministro Cossío Díaz en otra parte que leo, “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; se remite, pues, a la ley, a la ley relativa a los Estados, o a la Federación, o al Distrito Federal, de modo que en

este aspecto las leyes de los Estados, en cada una de sus circunscripciones, pueden establecer la garantía previa o la garantía posterior. Así se explica, como se ha dicho ya en algunas ocasiones aquí en este cambio de impresiones, que algunas leyes de los Estados otorguen la garantía de audiencia previa. Es obvio, están haciendo uso de las facultades que les otorga la fracción VI del artículo 27 constitucional; pero hay otros Estados y otras leyes, como es la que estamos examinando, en donde la garantía de audiencia se da con posterioridad, de manera que la circunstancia de que en algunos Estados se dé la garantía previa y en otros no, como en la de treinta y seis, no significa que se esté rompiendo las facultades que se otorgan a los Poderes Legislativos, sino simplemente que se está haciendo uso de la libertad que en el desarrollo de nuestras facultades se da a los Poderes Legislativos.

Me voy a referir ahora a algunos aspectos de las intervenciones interesantes que tuvieron los señores ministros Don Juan Silva Meza y la señora ministra Luna Ramos. A través del desarrollo lógico que establecieron, a mí me pareció deducir una circunstancia: Me pareció deducir que en algunas de las decisiones correspondientes sobre la expropiación, era tan urgente, era tan necesario, que allí podía llegar a establecerse que no había necesidad de previa audiencia y esto pues está previsto en el artículo 8° de la Ley de Expropiación: “En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1° de esta Ley, hecha la declaratoria podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación.” Esto significa que, sin esperar los quince días para la interposición del recurso de revisión, la autoridad puede, por la urgencia, por la necesidad que se tiene de llegar a verificar el remedio que se necesita con esa propiedad, se pueda llegar a establecer que se ocupe, independientemente de que siga tramitándose el recurso de revocación. Y esos aspectos son bien importantes. Se dice, por ejemplo, en la fracción V: “Son causas de utilidad pública: La satisfacción de necesidades colectivas, en caso de guerra o trastornos interiores...” Aquí no se puede dar la audiencia previa, es necesario ocuparlo de inmediato. “...el

abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario; los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas.- Fracción VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública.” Otro caso: “Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad”. Yo no estoy de acuerdo en que la Constitución tenga que interpretarse a la luz de los preceptos legales, pero no cabe duda de que sí se establece por esta Honorable Suprema Corte de Justicia que debe haber audiencia previa, lo menos que se puede hacer, creo yo, es establecer algunos casos, algunas hipótesis en donde no es posible concederla, y, precisamente sobre estos aspectos, y repito, no puede darse el caso de que la Constitución se interprete a la luz de lo que establece el legislador ordinario, pero las intervenciones que al respecto dieron los señores ministros a que me he referido, me ponen a pensar de que si se toma una determinación absoluta y completa de que nunca debe haber la expropiación si antes no se va a la audiencia previa, cuidado, porque , sigo insistiendo, estamos cruzando de brazos al Estado para resolver estos problemas de gran importancia; imaginemos, por ejemplo, la construcción de una carretera, hay que darle audiencia previa a cada uno de los propietarios por donde va pasando la carretera; imaginemos la cuestión de una epizootia; de una plaga, de inundaciones, primero hay que vencerlos y oírlos antes de ocupar el bien; bueno, yo creo que si hacemos esta determinación sin llegar a establecer una excepción, o unas excepciones, estamos, insisto, dejando a la expropiación sin posibilidad de existencia. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Aguirre Anguiano, y enseguida el señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente. Son muchos y muy variados los temas que me

permiten hacer que mi pensamiento vaya de un lado a otro. Quiero referirme primero a lo afirmado en el sentido de que no correspondiéndonos a nosotros la modificación de las políticas públicas, debe desecharse todo aquello que puedan indicar las políticas públicas. Cuando menos dos ministros hicieron esta manifestación, y que no conviene dijo uno de ellos, pensar en las soluciones de dos países concretos, de Brasil y algún otro, de Australia, como remedio para las situaciones que respecto a los ingenios se dan en México, porque aquí existe una problemática propia. Quiero decirles que yo afirmo todo lo anterior, es correcto y es justo lo que se afirma a este respecto, pero momento, para lo que sí tenemos atribuciones los ministros de la Corte, es para tratar de encontrar la razonabilidad de las leyes generales y particulares y los actos autoritarios de aplicación de las mismas, y yo pienso que este valor subyace en la Constitución, y que de hecho, las resoluciones de un Tribunal Constitucional, mucho deben de atenderse, este es un valor que exalta, pienso yo que la doctrina más generalizada. Entonces, tratando de cumplir para mí, con aquello que es buscar la razonabilidad hice una investigación a vuela pájaro de cómo se comportaba esta industria, para tratar de encontrar la razonabilidad del decreto expropiatorio. Yo jamás propuse a ustedes que importáramos la solución brasileña o australiana, no ¡que esperanza!, traté simplemente de informarlos de los fenómenos de mercado con que me había encontrado al hacer esa investigación, para satisfacer mi necesidad de conocimiento que me llevara a la razonabilidad o no.

Pero yo pienso lo siguiente, atando esto un poco con el tema en donde se nos dice: "La jurisprudencia no puede considerar respecto a una misma institución inconstitucional una parte, inconstitucional otra", esto es la jurisprudencia no puede decir, que en términos generales la audiencia debe ser previa y en términos particulares de extrema urgencia, –dijo la ministra Luna Ramos– constitucionales en forma posterior en esos casos.

Bueno, yo pienso que sí, que siempre la jurisprudencia de la Suprema Corte debe de estar fundamentada entre otras cosas en la razonabilidad y dentro de ésta corresponde hacer distingos siempre y cuando hagamos interpretación constitucional, en esto sí coincido.

Todos los ministros estarán de acuerdo conmigo en que a la Suprema Corte, no obliga la jurisprudencia de la Suprema Corte y de que podemos válidamente cambiar de criterios adoptados en anteriores tesis jurisprudenciales. El hecho de que modifiquemos un criterio con efectos de jurisprudencia, ya requiere mayorías calificadas, pero eso es "harina de otro costal".

¿Qué nos decían don Juan y el señor ministro Cossío Díaz, respecto a su interpretación del 27?, el exceso del valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá de quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial; esto mismo se le amplía el diafragma y se dice, permea toda la institución de la expropiación; como lo único que se puede impugnar pericialmente es el diferencial de valores por razón de lo que dice la Constitución y ameritaría resolución judicial el tema específico, esto permea toda la institución de la expropiación y por tanto, el artículo 27 constitucional sí contempla solamente la audiencia posterior.

Bueno, yo pienso que esto no tiene razonabilidad, ¿por qué razón?, porque en primer lugar, la Constitución misma lo constriñe a cuestiones de valor, exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular; caso muy concreto, por 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, si esto fuera así, no se necesitaría ni siquiera la audiencia posterior; utilidad pública, es lo que le plazca al legislado decir qué es utilidad pública y la propiedad

particular carecería de defensa alguna, no estaría garantizada con nada, si la interpretación que proponen nuestros compañeros fuera la correcta, no se necesita ni audiencia posterior, más que para litigar por razón del precio derivado de las diferencias por inversiones entre la designación del valor, asignación de valor fiscal y el momento de la expropiación, esto para mí demuestra a las claras que no, que se trata de una norma constitucional concreta que ve el caso concreto referido a los valores, para el fin del pago de las indemnizaciones por expropiación, pero la expropiación por causa de utilidad pública, por Dios, yo pienso que lo primero que necesita justificar es la utilidad pública; por último, y les digo que no es muy ordenado mi discurso, por qué mencioné que era un mercado siempre, cuando menos en forma muy consistente en más de una década de excedentes del azúcar, porque aquí se dice como apoyo en el decreto que comento que es un artículo de consumo necesario y constituye un elemento básico para la alimentación de la población de bajos ingresos por su alto contenido energético, aquí se insinúa que si no se expropia esta alimentación estará en riesgo, esa fue la razón jurídica por la cual lo traje a cuento, y al referirme a políticas públicas fue por la razón jurídica de encontrar razonabilidad o no en la medida expropiatoria, gracias por escucharme.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Silva Meza, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente. Yo quisiera en principio comentar a ustedes, señores ministros, cómo aquí en innumerables ocasiones hemos dejado sentado que en lo humano, lo absoluto, no rige tampoco en los derechos, tampoco como producto de la cultura humana, definitivamente no hay derecho fundamental que sea absoluto, todos tienen límites y el matiz de esos límites es, precisamente la razonabilidad la que hacía referencia el ministro Aguirre Anguiano, por eso es que en nuestro discurso nosotros abonamos por otros métodos de interpretación y nosotros estamos privilegiando la razonabilidad en función de que, esos límites a lo absoluto en los derechos fundamentales serán

atendidos por el intérprete en función de razonabilidad y proporcionalidad y también por qué estamos abonando a traer y jalar nuevos métodos de interpretación, porque existen otros que pueden estar jugando para efectos en que el intérprete le dé sentido constitucional primando la supremacía constitucional frente a otros principios o frente a otros conflictos ya en lo particular, en el caso si nosotros atendemos a la razonabilidad como sugiere el ministro Aguirre Anguiano, con lo que yo estoy totalmente de acuerdo para estos efectos de este análisis y jugamos con otros principios también de interpretación constitucional como el desplazamiento, la Teoría del Desplazamientos de los Derechos Fundamentales, donde en una posible colisión de derechos fundamentales, el interés colectivo es privilegiado en esta interpretación y desplaza al interés particular siendo ambos derechos fundamentales, esto es, se puede por así decirlo, jugar en la interpretación constitucional en razón de ciertos principios que como en el caso que son a los que estamos haciendo referencia, el ministro Cossío hizo también, apoyaba su intervención en función de razonabilidad, en tanto que es lo razonable para la interpretación, vamos encontrarle ese sentido; de esta suerte, no hablamos de absolutos y por eso es que también en las intervenciones que hemos tenidos quienes hemos estado de acuerdo por la necesaria e indispensable existencia de audiencia previa tratándose de expropiaciones, hemos dicho –salvo en casos urgentes- -salvo en casos urgentes-, casos urgentes que están señalados en las leyes específicas y se atiende al principio de razonabilidad en la interpretación al estar valorando o no la constitucionalidad de una expropiación de tal naturaleza, la ley señala los casos donde se puede llegar a una ocupación inmediata, donde se trata de casos urgentes, esas epizootias, esos desastres naturales, obviamente en una interpretación estarán amarrados a criterios de razonabilidad, de proporcionalidad, de desplazamiento de derechos fundamentales y así el intérprete habrá de razonar, esto es, no es la rigidez del principio absoluto, lo que sí debe darle rigidez es en el principio de supremacía constitucional y no permitir, dejar a la interpretación al legislador secundario que deje sin contenido los principios constitucionales que pareciera ser lo que se

está sugiriendo por el ministro Cossío y el ministro Díaz Romero, en el sentido de decir, no me gusta la interpretación fundada de la Constitución apoyada en la ley secundaria, no, definitivamente qué bueno que no les gusta, porque no puede ser, porque no se puede dejar a un Poder Constituido que vacíe de contenido a las normas supremas, esta interpretación no puede ser, es mejor atender a razonabilidad, a proporcionalidad y a otros criterios de interpretación que le den sentido precisamente a las normas, si en el caso estamos hablando de expropiación, para efectos de ver si se cumple o no con los requisitos fundamentales que señala la propia Constitución, y en el caso concatenarlos en el artículo 27 constitucional, que, dicho sea de paso y respetuosamente esa claridad con la que se observa que ahí está implícita o explícitamente la garantía, realmente nos hace dudar mucho de esas claridades, si esto fuera así pues estos últimos días los hemos estado desperdiciando, bastaría leerlo y darle una interpretación con esa claridad, no, tan no hay claridad que hemos estado en este debate.

Bien, otra situación que me ha llamado mucho la atención del ministro Aguirre Anguiano, la cita a la jurisprudencia, la cita, no es nuestra preocupación en este caso, la jurisprudencia o la modificación de la jurisprudencia será consecuencia de una votación aquí en relación con estos asuntos; si se abandona o no se abandona, ese es otro tema, otro tiempo, otra situación, yo siento que ahorita nosotros deberíamos de ver el caso concreto en tanto que hay un señalamiento, inclusive lo veíamos en la ocasión anterior, donde se dice: "hay motivo de inconformidad expreso en relación con la materia de la audiencia", se advirtió que sí, se señalaron páginas, etcétera, y eso nos posibilita entrar a decidir los casos independientemente de que después se revise si se abandona o no se abandona el criterio jurisprudencial.

Esto como comentarios, de mi parte, a las expresiones que se han hecho. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo quisiera no sembrar una preocupación además de todas las que se han sembrado. De algún modo conocen que uno de los temas que ha sido de mi especial interés es el de la jurisprudencia, y en el caso, se ha estado debatiendo una parte del proyecto -quiero destacarlo- que se funda en jurisprudencia, en esto me aparto de lo que acaba de señalar el ministro Silva Meza, naturalmente que hay que examinar el caso concreto, pero el análisis de uno de los conceptos de violación que se hace en el caso concreto se sustenta en una jurisprudencia; de manera tal que, o superamos este argumento, o tenemos que aceptarlo, y no decir, olvidémonos de la jurisprudencia y estudiemos si se viola la garantía de audiencia, por qué, porque estamos en un tema en donde hay jurisprudencia. Si ustedes ven el proyecto del señor ministro Díaz Romero, esto aparece en la página 174. Ahora bien, en torno al tema propuesto, conviene señalar que el mismo ha sido resuelto por el Pleno de este Tribunal, según se desprende de la Jurisprudencia PJ6595 de la Novena Época, visible en la página 44, Tomo V, Junio 1997 del Semanario Judicial de la Federación. Y viene la transcripción que dice: **“EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.”** y luego ya se hace cita de otros precedentes.

Con el espíritu de investigar las cuestiones de la jurisprudencia y advirtiendo que esto tendría que superarse o bien reformando, modificando, interrumpiendo la jurisprudencia, o bien, aceptando el proyecto; no aparece en el proyecto cómo se originó esta jurisprudencia, simplemente se nos remite a un Tomo del Semanario Judicial de la Federación donde aparece publicada esta jurisprudencia; la jurisprudencia goza de una protección, no simplemente cuando quiere el Pleno dice: “interrumpo la jurisprudencia y se acabó”. Si leemos el artículo 194, en él aparece: “La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por ocho ministros”, requisito cuantitativo, si no son ocho ministros, no se interrumpe la jurisprudencia, se podrá resolver el caso concreto, pero la jurisprudencia sigue en pie.

Si se trata de la sustentada por el Pleno, por cuatro, si es de una Sala y por unanimidad de votos tratándose de un Tribunal Colegiado de Circuito.

Segundo párrafo, en todo caso, en todo caso, no en unos sí y en otros no, en todo caso, en la ejecutoria respectiva, deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa.

Tanto el ministro Ortiz Mayagoitia, como la ministra Luna Ramos, en sus respectivas intervenciones, en unas de ellas, se hicieron cargo del tema, aun el ministro Cossío en su intervención, dijo, estoy de acuerdo en que son malísimas las razones que sustentan esta jurisprudencia.

Pues yo ahí planteo algo muy curioso, y quién nos dice que lo que está en ese Tomo, que se cita en el proyecto, Tomo V, junio 1997, página 44 y que luego se transcribe, son las razones que informan la jurisprudencia.

Eso me llevó a localizar en el propio Semanario Judicial, la página 44, y aparece, efectivamente: **“EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA, NO RIGE EN MATERIA DE”**.

Pleno jurisprudencia 65/95, y vienen los cinco precedentes: Amparo en Revisión 2805/62, unanimidad de quince votos, Amparo en Revisión 4320/70, unanimidad de dieciséis votos, Amparo en Revisión 5498/69, unanimidad de dieciocho votos, Amparo en Revisión 4930/65, unanimidad de dieciocho votos, Amparo en Revisión 1671/73, unanimidad de dieciocho votos, y esto me preocupó, porque el sistema para redactar las jurisprudencias, antes de 1988, dependía de las situaciones más variadas y a veces pintorescas.

Era en el Semanario Judicial, donde se redactaban las tesis, las tesis que consideraba el director, que debían redactarse, las que no se redactaban, era porque al director le había parecido que no tenían ninguna importancia.

Incluso hay aquellas famosas tesis pastor, que se obtenían por pedido de los litigantes y que normalmente eran producto de la creatividad de quien trabajaba en el Semanario Judicial de la Federación, y cosa curiosa, de pronto me encuentro con que en esta misma tesis, aparece una nota.

Esta tesis aparece publicada con el número 65, en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo Tercero, Materia Administrativa, página 46.

Se publica nuevamente, por instrucciones del Tribunal Pleno, con la visión al rubro acordada por el propio Tribunal en sesión de fecha 25 de febrero de 1997.

Vaya qué curioso, en la Ley de Amparo, las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas, se sustente en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros.

Y ya viene lo propio del sistema que viene a partir de 1995, pero la parte sustancial, coincide con lo que era el principio antes de las reformas de 1994, la jurisprudencia deriva de las ejecutorias en que se sustentó un criterio.

No dice, pero si el Pleno en algún momento considera que debe hacerse una modificación al texto, pues basta con que el Pleno así lo acuerde, ¿y qué creen que fue lo que añadió el Pleno?, bueno, ustedes los juzgarán porque está en el rubro.

Se ha hablado dos sesiones sobre el tema, pues resulta que en el Apéndice al Semanario Judicial 1917-1995, dice lo siguiente: **“EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE”**.

Nada más pusieron una palabrita, seis letras: “PREVIA”; ¿esto formará parte de las ejecutorias a las que hice referencia?; ¿las razones que están en esas ejecutorias, son a las que nos debemos referir o son las razones que aparecen en un síntesis hecha por el Semanario Judicial, que enriquecida por el Pleno a través de un Acuerdo; y qué dijo ese Acuerdo?, es un acuerdo dogmático, nada más dijo el Pleno: añádanle la palabra “previa” a la jurisprudencia.

Bueno, seguí averiguando; y de pronto me encontré con que el primer precedente es el Amparo en Revisión 2805/1962, Compañía Eléctrica de Sinaloa, Sociedad Anónima, de veintidós de junio de mil novecientos sesenta y cinco; y, tuvo la casualidad de que tengo yo dos tesis que aparecieron publicadas sobre ese asunto; ya por lo pronto, como que esto resulta curioso, que sobre un asunto aparecen publicadas dos tesis diferentes; una de ellas dice: **“EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE”**; y es una tesis larga; la otra es más breve; pero me permito leer para que vean ustedes que, por lo pronto ya en una de las ejecutorias, no hay coincidencia con lo que se publica como jurisprudencia.

“Si bien es cierto que el artículo 14 constitucional, establece en general la garantía de audiencia previa, no hace referencia expresa a su vigencia en materia legislativa, y ha sido esta Suprema Corte, quien ha reconocido su obligatoriedad al respecto con algunas limitaciones, entre las que se encuentra precisamente la expropiación. En efecto, haciendo un análisis más detenido de la garantía de audiencia que ese precepto consagra para determinar su justo alcance, es menester llegar a la conclusión de que si ha de tener verdadera eficacia, debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y

judiciales, que en todo caso deben ajustar sus actos a las leyes aplicables y cuando éstas determinen en términos concretos la posibilidad de que el particular intervenga, a efecto de hacer la defensa de sus derechos, conceder la oportunidad para que se haga esa defensa, sino también frente a la autoridad legislativa, de tal manera que ésta quede obligada para cumplir con el expreso mandato constitucional a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defenderse en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos.

Sin embargo, para no dejar sin aclaración algunas importantes cuestiones que se suscitan en torno a la garantía de audiencia, es menester hacer una breve, aunque sustancial mención, de las bases sobre las que opera dicha garantía; de los supuestos que condiciona su vigencia como institución tutelar de los derechos fundamentales que la Constitución Federal reconoce y consagra; el primero de esos supuestos que viene siendo una condición “sine qua non”, es el de que exista un derecho del que se trate de privar al particular, ya que tal es la hipótesis prevista por el artículo 14: “nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos”.

Recuerdo que ya se eliminó en la última reforma constitucional, de la vida; en tanto que se ha suprimido la posibilidad de la pena de muerte y entonces se hizo una reforma que ya elimina de “la vida” porque ya no es posible en México el que se pueda atentar, de acuerdo con la ley, contra la vida de una persona; y, por último, un tercer supuesto, para que entre en juego la garantía de audiencia es el de que las disposiciones del artículo 14 que la reconocen y consagran no estén modificadas por otro precepto de la Constitución Federal, como acontece en el caso de las expropiaciones por causa de utilidad pública a que se refiere el artículo 27 de la propia Constitución, en las que como se ha establecido jurisprudencialmente, no se requiere la audiencia del particular afectado. Quedan así precisados los supuestos que condicionan la

vigencia de la garantía que se examina y que señalan al mismo tiempo los límites en su aplicación, ¿qué quiero destacar?, que era un estilo que se usaba, afirmar dogmáticamente, hay una jurisprudencia que ya lo establecía y ya no había necesidad de dar razones, dijo en su intervención la ministra Luna Ramos que, pues los jueces de Distrito, normalmente otorgan suspensiones en relación con decretos expropiatorios, pues apunto que en otra de las tesis que yo tengo, no la leeré completa, dice: “Por los motivos anteriores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que en materia de expropiación no debe concederse la suspensión al promoverse el juicio de amparo, como puede verse en la tesis que aparece publicada en la página ciento veinticuatro del volumen de jurisprudencia, correspondiente a la Segunda Sala, del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos sesenta y cinco”; nuevo dato que me hace a mí preocuparme de que estemos tratando de interrumpir una jurisprudencia sin tener a la vista las cinco ejecutorias en las que se hizo esta determinación y cuáles fueron sus razones, lo que obviamente, podremos hacer de aquí al próximo lunes.

Sin embargo, qué es lo que de todo esto quisiera yo seguir, pues hoy, afortunadamente y hablo prácticamente, desde mil novecientos ochenta y ocho en sentido legal, y un poco más adelante, de acuerdo con el sistema de trabajo de la Suprema Corte, esta situaciones ya no se dan, porque probablemente, advirtiendo estas situaciones de los riesgos de la jurisprudencia, hay casos que yo podría demostrar de jurisprudencias publicadas, cuyas ejecutorias eran contradictorias, por qué, porque no había seguimiento de las tesis, cómo es posible que haya una jurisprudencia cuyo antecedente más remoto es del año de mil novecientos sesenta y dos, cuando hay tesis de mil novecientos treinta y nueve que estudiaban el tema, ¡ah!, reiterar un criterio en forma consecutiva, pues como que eso no se tomaba muy en cuenta, sino más bien se seleccionaban cinco ejecutorias, nuevamente al gusto de quienes estaban en el Semanario Judicial de la Federación y aparecía integrada la jurisprudencia y quién decía que en forma intermedia no se hubieran sustentado criterios en sentido contrario; esto hoy no

sucede, por qué, porque el artículo 195 que recoge una reforma de mil novecientos ochenta y ocho, señala que en los casos previstos por los artículos 192 y 193, los órganos con competencia para sentar jurisprudencia, deben aprobar el texto y rubro de la tesis jurisprudencial y numerarla de manera progresiva y luego una serie de obligaciones posteriores, para quienes a veces piensan que no hay cambios, que no hay transformaciones, pues en materia de jurisprudencia sí.

De modo tal, que yo sugeriría, por mi parte voy a tratar de hacerlo, localizar las ejecutorias que dieron lugar a la jurisprudencia y entonces determinar qué razones son las que propiamente informan la jurisprudencia porque no son las que están en la publicación, son las que emanan de las ejecutorias. Bien.

Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.-** Gracias señor presidente, muy breve desde luego, prometo no más de un par de minutos.

Me sitúo en una tesis pastor, fantasía pura inconexa con los autos de la que se afirma que dimanó; esta tesis y las razones que contiene se adoptan por el Pleno de la Corte reiteradamente con las mayorías suficientes para establecerla como jurisprudencia firme y durante años se aplica y durante años se invoca. Yo pienso lo siguiente: que cualquier otra tesis en contrario, es tesis histórica, es parte de la historia y lo que haya dicho o no haya dicho ya no tiene relevancia; a fuerza de reiteración de aquella tesis, ésa se convirtió en jurisprudencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** El problema, diría yo, es que la ley dice que se tiene uno que hacer cargo de las razones y en última instancia, yo coincidiría, si encontramos cinco tesis en que de machote simplemente se funden en el extracto que publicó el Semanario y entonces pues muy controvertible esa actuación, pero en última instancia habría cinco ejecutorias en que eso se volvió

jurisprudencia; como tristemente sucedió con las tesis pastor, que esto combinado con el rezago de la Suprema Corte propiciaba que muchos asuntos se resolvieran recurriendo a una jurisprudencia que no necesariamente lo era, pero, en fin, yo creo que esto en última instancia ayudará a dar mayor solidez a este tema tan interesante de fondo que se ha abordado.

Ministro Gudiño

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO.-** Muy rápidamente señor presidente, por lo que entendí para verificar si entendí bien.

De la investigación que usted ha llevado hasta este momento al parecer no existe tal jurisprudencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Yo pienso que sí existe.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO.-** O no existe tal jurisprudencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** No, yo pienso que sí existe y aun parece ser, adivino yo, que la orden del Pleno de corregir y añadir previa, derivó de que, por lo pronto en el precedente que señalé, sí se habla de previa. Bien, pero habrá que ver qué otras razones se dieron, ya no quise leer la otra, pero ahí sí se habla de ciertos aspectos mas de fondo relacionados con la naturaleza de la expropiación y habrá que ver si eso se reiteró, porque por eso no es sencilla la labor de formación de jurisprudencia; se debe expresar todas las razones que se dieron coincidentemente en las cinco ejecutorias; si solo se dieron en cuatro ya esa razón que se dio en una pero no en las otras cuatro no forma parte de la jurisprudencia. Claro, es mucho más sencillo atendernos a lo que publica el Semanario, pero creo que no es tan científico ni tan jurídico.

Bien, se levanta la sesión y se cita a la que tendrá lugar el próximo lunes a las once en punto.

Señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA.-** Gracias señor. Ya había levantado la sesión, tenía yo una inquietud en lo siguiente.

Al iniciar esta sesión se determinó, se votó si el tema era determinar si existía o no garantía de audiencia previa en la expropiación; ese fue el tema que estuvimos nosotros ahorita abordando, algunos de nosotros nos hemos pronunciado. Ahora, emerge el tema de si existe o no existe la jurisprudencia, de cuáles son los pormenores de la integración, pero ya como quiera que sea aquí puede darse una votación en relación con el tema que hemos estado abordando y hoy dilucidar si tiene votación suficiente para interrumpir o no esa jurisprudencia, o sea, lo cual torna otro escenario.

Lo someto a la consideración de los señores ministros esta posibilidad, independientemente de la hora.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Bien, yo al respecto diría que sí me interesaría exponer mi exposición, porque incluso por lo que se ha advertido es muy importante si son ocho votos, si son menos, entonces la posición que yo tenga que asumir de algún modo podrá influir en ello; eso de algún modo pienso que sí tendré algunos elementos que aportar en lo que finalmente puede ser mi convicción sobre el tema.

**(TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 14:06 HORAS)**