

**AMPARO EN REVISIÓN 337/2017
RECURRENTE: EL QUEJOSO (BENITO
ARTURO RIVERA IZAGUIRRE), ASÍ
COMO LAS AUTORIDADES
RESPONSABLES GOBERNADOR
CONSTITUCIONAL, SECRETARIO
GENERAL DE GOBIERNO Y
SECRETARIO DE OBRAS PÚBLICAS
DEL ESTADO DE TAMAULIPAS**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

**MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE**

Ciudad de México.¹ Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día siete de marzo de dos mil dieciocho.

V I S T O S, para resolver los autos del amparo en revisión **337/2017**, interpuesto por Benito Arturo Rivera Izaguirre (quejoso), por conducto de sus autorizados ***** y *****; así como por ***** , en su carácter de Secretario de Obras Públicas del Gobierno del Estado de Tamaulipas (autoridad responsable), y Gabriel Higuera Licona, en su calidad de Delegado del Gobernador Constitucional y del Secretario General de Gobierno, ambos del Estado de Tamaulipas (autoridades responsables), en contra de la sentencia terminada de engrosar el veintiséis de febrero de dos mil dieciséis, dictada por el Juez de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Tamaulipas, dentro del juicio de amparo indirecto ***** .

¹ En atención a lo dispuesto en el artículo Trigésimo Cuarto Transitorio del Decreto publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la Ciudad de México, todas las referencias que en esta sentencia se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México, sin que sea el caso de cambiar el nombre de las instituciones o autoridades que se citen, en razón de que en términos del artículo Trigésimo Primero Transitorio del Decreto publicado el cinco de febrero de dos mil diecisiete, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, éstas conservarán sus denominación, atribuciones y estructura, hasta en tanto no entren en vigor las leyes respectivas.

R E S U L T A N D O:

PRIMERO.- Antecedentes. De los autos del juicio de amparo indirecto *********, del cual deriva el presente recurso de revisión, se desprende lo siguiente:

1.1.- Primer acuerdo expropiatorio. Con fecha cuatro de marzo de mil novecientos noventa y ocho, el Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas, emitió un acuerdo de expropiación, mediante el cual, declaró de utilidad pública, de orden público e interés social la construcción del *********, de *********, expropiándose para tal fin de *********, correspondientes a diversos lotes, entre ellos, uno perteneciente a Benito Arturo Rivera Izaguirre, con una superficie de *********, quien no fue mencionado en el referido acuerdo expropiatorio.

1.2.- Primer juicio de amparo ***.** En contra de lo anterior, Benito Arturo Rivera Izaguirre, interpuso juicio de amparo, el cual fue resuelto en los siguientes términos:

*“**PRIMERO.** Se sobresee en el presente juicio, respecto de los actos que el quejoso Benito Arturo Rivera Izaguirre, reclamó del Director de Catastro, con sede en esta ciudad de Matamoros, Tamaulipas; Contralora Gubernamental del Estado; Directora de Patrimonio; Secretaria de Desarrollo Económico y Turismo, en su denominación correcta de aquella que se denominó como Secretaría de Desarrollo Económico y del Empleo, y Director Jurídico y de Acceso a la Información Pública de la Secretaría de Obras Públicas del Gobierno del Estado; Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado; Secretario de Desarrollo Urbano y de Ecología, todas con sede en Ciudad Victoria, Tamaulipas, conforme el considerando tercero de esta sentencia.*

***SEGUNDO.** Se sobresee en el presente juicio de amparo, promovido por Benito Arturo Rivera Izaguirre, en relación al decreto expropiatorio de cuatro de marzo de mil novecientos noventa y ocho, publicado en el periódico oficial del Estado de Tamaulipas el seis siguiente, únicamente en lo que se refiere a la demasía del terreno aducido en*

su demanda de garantías.

TERCERO. *La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Benito Arturo Rivera Izaguirre, contra el acto reclamado consistente en la inconstitucionalidad de los artículos 9, 12 y 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, respecto a las autoridades y por los motivos expuestos en el considerando sexto de la presente resolución.*

CUARTO. *La Justicia de la Unión ampara y protege a Benito Arturo Rivera Izaguirre, en lo relativo al decreto expropiatorio contenido en el acuerdo Gubernamental de cuatro de marzo de mil novecientos noventa y ocho, publicado en el periódico oficial del Estado de Tamaulipas el seis siguiente, por medio del cual se decreta a favor del Gobierno del Estado de Tamaulipas, la expropiación de diversos lotes de terreno, con superficie total de ***** hectáreas, que serviría para la construcción del Puente Internacional Matamoros III, incluyendo el Puerto Fronterizo, los puestos de Migración y Aduanas, con todos los accesorios necesarios, únicamente por lo que respecta a ***** hectáreas que afectaron parte de una superficie compuesta por ***** hectáreas, propiedad del aquí agraviado; ello respecto de las autoridades denominadas Gobernador Constitucional, Secretario General de Gobierno, Director del Instituto Registral y Catastral, todas residentes en Ciudad Victoria, Tamaulipas; Secretario de Comunicaciones y Transportes, Subsecretario de Infraestructura de dicha Secretaría, ambas con residencia en México, Distrito Federal y Director del Centro S.C.T., con sede en la Ciudad Capital del Estado de Tamaulipas”.*

La protección constitucional otorgada al quejoso en el resolutivo cuarto de la ejecutoria de amparo de mérito, se concedió para el efecto siguiente:

“Dejar sin efectos el Decreto Expropiatorio publicado el 6 de marzo de 1998, única y exclusivamente por la parte de terreno que le fue afectada al quejoso Benito Arturo Rivera Izaguirre y de las cuales acreditó su legítima propiedad, y se le otorgue la garantía de audiencia previa, sin perjuicio de que se reitere el acto privativo de expropiación si se está en posibilidad de hacerlo”.

1.3.- Recurso de revisión ***.** Inconformes con lo anterior, tanto la parte quejosa como las autoridades responsables, interpusieron sendos recursos de revisión; de los cuales, conoció el

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, quien con fecha once de abril de dos mil trece, dictó ejecutoria, en la que:

a).- Modificó la sentencia recurrida;

b).- Sobreseyó en el juicio por lo que se refería a la demasía del terreno afectado; y

c).- Otorgó el amparo al quejoso, para el efecto de que se le otorgara la garantía de audiencia en el trámite del expediente de expropiación.²

1.4.- Cumplimiento de ejecutoria. Mediante acuerdo de veintiséis de mayo de dos mil trece, el Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas emitió acuerdo administrativo publicado en dos ocasiones en los extraordinarios números 2 y 3 del Periódico Oficial del Estado de fechas seis y diecisiete de marzo del mismo año, mediante el cual, dejó sin efectos el decreto expropiatorio de cuatro de marzo de mil novecientos noventa y ocho, única y exclusivamente por lo que respecta a la porción del terreno afectado al C. Benito Arturo Rivera Izaguirre, correspondiente a ***** hectáreas.

De igual forma, dados los efectos de la sentencia de amparo arriba referida, se determinó conceder la garantía de audiencia al C. Benito Arturo Rivera Izaguirre, por conducto de la Secretaría de Obras Públicas del Gobierno del Estado, de conformidad con las previsiones del artículo 6 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas.

² Cabe precisar que, en el considerando séptimo de dicha sentencia, se dejó firme la negativa de amparo decretada en el considerando sexto de la ejecutoria de amparo, en relación con la inconstitucionalidad de los artículos 9, 12 y 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas (o ley de expropiación), toda vez que ello no fue impugnado por el quejoso.

1.5.- Segundo acuerdo expropiatorio.

a).- Declaratoria de utilidad pública. Con fecha dos de diciembre de dos mil trece, se emitió la Declaratoria de Utilidad Pública, misma que fue publicada en el Periódico Oficial del Estado en fecha cuatro de diciembre de dos mil trece (número 146 del tomo CXXXVIII). Dicha declaratoria, fue notificada en fecha seis de diciembre de dos mil trece al C. Benito Arturo Rivera Izaguirre, en su calidad de propietario del área afectada. Mediante la notificación de la Declaratoria de Utilidad Pública practicada, se le otorgó al C. Benito Arturo Rivera Izaguirre un plazo de quince días hábiles para manifestar a lo que su derecho conviniera y promover las pruebas que estimara conveniente.

b).- Manifestaciones del afectado. Con motivo de lo anterior, mediante escrito presentado el veintisiete de diciembre de dos mil trece, Benito Arturo Rivera Izaguirre, compareció a través de sus representantes legales ante la Secretaría de Obras Públicas del Gobierno del Estado de Tamaulipas, para realizar diversas manifestaciones relacionadas con el monto de la indemnización.³

c).- Cierre de alegatos. Posteriormente, con fecha veinte de enero de dos mil catorce,⁴ el Secretario de Obras Públicas local, dictó un acuerdo en el que hizo constar que el periodo para hacer valer alegatos había concluido, sin que el interesado hubiere hecho valer su derecho.

³ Básicamente, el afectado expuso que, además de la indemnización correspondiente, se le debería otorgar un pago por daños y perjuicios, el uso del terreno y por los frutos civiles producidos por el bien inmueble, durante la ocupación de éste; que para que una expropiación sea válida, debe mediar una indemnización compensatoria, equitativa y justa; que el artículo 1110 del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, establece que la indemnización debe pagarse sobre el valor comercial; y que el valor catastral que pretende tomarse como base, no concuerda con el valor real del inmueble el cual se acrecienta con el paso del tiempo.

⁴ Foja 580 del Cuaderno de Amparo D.C. *****.

d).- Confirmación de la declaratoria de utilidad pública. Así, el veintiocho de enero de dos mil catorce, el Secretario de Obras Públicas, dictó resolución en la que confirmó la declaratoria de utilidad pública, por lo que ordenó remitir el asunto a la Secretaría General de Gobierno en Tamaulipas, para la elaboración del acuerdo respectivo.

e).- Acuerdo expropiatorio. Finalmente, por acuerdo de seis de marzo de dos mil catorce, publicado el once siguiente en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, el gobernador de la citada entidad federativa, decretó la expropiación por causa de utilidad pública, del predio con superficie de ***** hectáreas, ocupado por el ***** , de ***** . Dicho acuerdo, en su parte resolutive, es en lo conducente, del tenor literal siguiente:

“ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE EXPROPIA POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA UNA SUPERFICIE TOTAL DE *** HECTÁREAS ***** , QUE OCUPA ACTUALMENTE EL ***** , DE ***** .**

ARTÍCULO PRIMERO.- Se decreta la expropiación por causa de utilidad pública, de un predio con una superficie total de ***** hectáreas (*****), que ocupa actualmente el ***** , de ***** , mismo que se identifica conforme las medidas y colindancias siguientes:

[...]

ARTÍCULO SEGUNDO.- El beneficiario de la expropiación materia del presente Acuerdo será el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en la inteligencia de que la superficie expropiada actualmente ocupada por el ***** , de ***** , está a cargo de la propia dependencia federal cumpliendo con ello la causa de utilidad pública que motiva esta determinación expropiatoria, debiendo levantarse el acta administrativa correspondiente.

ARTÍCULO TERCERO.- La expropiación por causa de utilidad pública de la superficie que nos ocupa, afecta única y exclusivamente al predio de ***** HECTÁREAS, ***** , propiedad el C. Benito Arturo Rivera Izaguirre, no así las construcciones e instalaciones que se encuentren en el propio terreno toda vez que estas fueron construidas por el Gobierno

Federal por lo que al afectado se le deberá indemnizar por lo que hace al terreno conformado por ***** HECTÁREAS.

ARTÍCULO CUARTO.- El pago de la indemnización será cubierto al propietario del inmueble afectado o a quien represente sus derechos, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con base en la cantidad que como valor fiscal del mismo figure en las oficinas catastrales,⁵ de conformidad con lo dispuesto por los artículos 7 párrafo cuarto, 12 y 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas.

ARTÍCULO QUINTO.- Para los efectos del pago indemnizatorio que deberá realizar la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se señala como **valor catastral** del inmueble afectado la cantidad de \$***** , conforme al valor catastral del inmueble a razón de \$***** por metro cuadrado; y en cuanto a los bienes distintos a la tierra no se consideran en la indemnización toda vez que fueron realizados por el Gobierno Federal, no así por el afectado.

ARTÍCULO SEXTO.- Tendrán derecho al pago indemnizatorio los propietarios, sus legítimos herederos o causa-habientes del bien expropiado.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- De conformidad con lo establecido por el artículo 7 párrafo quinto de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio del Estado de Tamaulipas, la notificación se hará dentro de los quince días hábiles posteriores a la fecha de publicación del Acuerdo. En caso de que no pudiere notificarse personalmente, por ignorarse quiénes son los propietarios, legítimos herederos o causahabientes, o su domicilio o localización, surtirá los mismos efectos una segunda publicación en el Periódico Oficial del Estado, o bien en un diario de amplia circulación en el municipio de Matamoros, Tamaulipas, misma que deberá realizarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la primera publicación.

[...].

SEGUNDO.- Trámite y resolución del juicio de amparo indirecto ***** . Mediante escrito presentado el veintidós de abril de dos mil catorce,⁶ Benito Arturo Rivera Izaguirre, por derecho propio, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, señalando para tal efecto, lo siguiente:

⁵ El énfasis es de este proyecto.

⁶ Cuaderno del juicio de amparo ***** . Fojas 1-59.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

A) Autoridades responsables:

Autoridad	Residencia
Congreso del Estado.	Ciudad Victoria, Tamaulipas
Gobernador del Estado.	
Secretario General de Gobierno.	
Secretario de Finanzas.	
Secretario de Obras Públicas.	
Director de Patrimonio.	
Director de la Oficina de Catastro Municipal.	Matamoros, Tamaulipas
Director del Instituto Registral y Catastral.	
Secretario de Comunicaciones y Transportes.	Ciudad de México
Director General del Centro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	
Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	

B) Actos reclamados:

“1.- Del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, reclamo en general la expedición y aprobación de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, por resultar contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y directamente violatoria a lo dispuesto por los artículos 14, 22, 27 y 133 de la Ley Fundamental en relación con lo dispuesto por el artículo 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en relación al artículo 8.1 y 21.2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos (Pacto de San José), y este a su vez con los artículos 16 y 17 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Tamaulipas y en especial reclamo los artículos 9, 12 y 26 de dicho ordenamiento legal, así como cualesquier otro efecto jurídico que pudiere derivar del presente acto reclamado.

2.- Del C. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas reclamo lo siguiente:

a) La promulgación, publicación y la orden de debido cumplimiento de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas en general, por no observar la garantía de audiencia y en especial a lo que se refiere al artículo 9, 12 y 26 del citado cuerpo de leyes por la inconstitucionalidad del mismo.

*b) La emisión del Acuerdo Gubernamental de Expropiación de fecha 6 de Marzo del 2014, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas e día 11 de Marzo del 2014, por medio del cual se declara de utilidad pública, de orden público e interés social, y en consecuencia se expropia ***** hectáreas propiedad del suscrito, en razón, en franca violación a la garantía de audiencia que*

todo gobernado debe tener frente a la ley, así como cualesquier otro efecto jurídico que tenga dicho acto reclamado.

[...]

3.- Del C. Secretario General de Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas reclamo lo siguiente:

a) El refrendo en general, de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, y en específico por lo que hace al artículos 9, 12 y 26 del citado cuerpo de leyes, por ser violatorios a los artículos 14, 16, 22, 27 y 133 de la Constitución Política de la República Mexicana en relación con lo dispuesto por el artículo 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en relación al artículo 8.1 y 21.2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos (Pacto de San José) y éste a su vez con los artículos 16 y 17 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.

*b) La emisión, autorización, cumplimiento, ejecución y cualesquier otro efecto jurídico que se pueda desprender del Acuerdo Gubernamental expedido el día 6 de marzo del 2004, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el día 11 de marzo del 2014, por medio del cual se decreta la expropiación de una superficie de terreno de ***** hectáreas y a la que se le hace referencia en párrafo precedente, y cuyos puntos resolutivos fueron transcritos con anterioridad.*

4.- Del a) C. Secretario de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y del b) C. Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de los Estados Unidos Mexicanos, reclamo el cumplimiento y ejecución o cualesquier otro efecto jurídico que se desprenda del Acuerdo Gubernamental de expropiación de 6 de marzo del 2014, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el día 11 de marzo del 2014 y que ha quedado (sic) precisado en párrafos precedentes.

5.- De los CC. Secretarios de Finanzas; b) de Desarrollo Urbano y de Ecología; c) de Obras Públicas; d) de Desarrollo Económico y del Empleo; y e) del Controlador Gubernamental, todos del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, con residencia en Ciudad Victoria, Tamaulipas, reclamo el cumplimiento, ejecución y cualesquier otro efecto jurídico que se desprenda del Acuerdo Gubernamental Expropiatorio de fecha 6 de Marzo del 2014, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el día 11 de Marzo del 2014 y que ha quedado especificado en párrafos precedentes.

6.- De los a) CC. Director de Patrimonio; b) Director General del Centro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; c) Director del Instituto Registral y Catastral, antes Director Público de la Propiedad y del Comercio, todos del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, con residencia en Ciudad Victoria, Tamaulipas, reclamo, el cumplimiento, ejecución y cualesquier efecto jurídico que se pudiera

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

desprender del inconstitucional acuerdo de 6 de Marzo del 2014, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el día 11 de Marzo del 2014, que ha quedado identificado en párrafos precedentes.

7.- Del C. Director de la Oficina de Catastro Municipal con sede en esta ciudad de H. Matamoros, Tamaulipas, la fijación del valor catastral que sirvió de base para determinar la indemnización del inconstitucional acuerdo de expropiación de 6 de marzo del 2014, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el día 11 de marzo del 2014, y que ha quedado precisado en párrafos precedentes y en específico, el ilegal registro o anotación catastral que haya llevado a cabo dicha autoridad, derivado de la publicación del Acuerdo Gubernamental de Expropiación materia del presente juicio de garantías, así como cualesquiera otro efecto jurídico.

En consecuencia, la protección Constitucional solicitada deberá extenderse a todos aquellos actos de ejecución de los actos reclamados de las autoridades responsables, incluyendo aquellos que hubieren sido ejecutados o pretendan ser ejecutados por autoridades subordinadas a las señaladas como responsables”.

C) Preceptos que contienen los derechos humanos violados:

Los artículos 14, 16, 27, 73, fracción X, 89, fracción I y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 8.1 y 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 16 y 17 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.

De dicha demanda tocó conocer al **Juez de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Tamaulipas**, el cual dictó sentencia dentro de los autos del juicio de amparo *********, terminada de engrosar el veintiséis de febrero de dos mil dieciséis,⁷ en la que resolvió lo siguiente:

Sentido de la sentencia dictada por el Juez de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Tamaulipas, en el juicio de amparo *****	
Sobreseyó	Se sobreseyó el juicio respecto de los actos reclamados al Secretario de Comunicaciones y Transportes, Secretario de Infraestructura de dicha secretaría, Secretario de Finanzas, Director

⁷ *Ibidem.* Tomo III. Fojas 419-439.

Sentido de la sentencia dictada por el Juez de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Tamaulipas, en el juicio de amparo *****	
	de Patrimonio, Director del Instituto Registral y Catastral y Director de la Oficina de Catastro Municipal, pues éstos negaron la existencia de los actos reclamados, sin que el quejoso desvirtuara ello (artículo 63, fracción V de la Ley de Amparo).
Negó	Se negó el amparo al quejoso respecto del acto reclamado al Congreso, Gobernador y Secretario General, todos del Gobierno del Estado de Tamaulipas, consistente en la inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para dicha entidad federativa, en específico, de los artículos 9, 12 y 26. Ello, pues los conceptos de violación se estimaron infundados, en atención a lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> • Los artículos 9, 12 y 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, no vulneran la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional. • El artículo 9 de la citada ley de expropiación, no es inconstitucional, porque no existe en la Constitución Federal, dispositivo alguno que prevea la posibilidad de controvertir el monto que se toma como base para calcular la indemnización. Además, el hecho de que el concepto de justa indemnización no esté plasmado en dicho artículo, no conlleva a declararlo inconstitucional, pues se está en presencia de un concepto motivo de interpretación por la autoridad jurisdiccional. • El artículo 26 de la ley de expropiación local no vulnera el artículo 27 constitucional, pues éste no exige que la indemnización sea cubierta con anterioridad al acto posesorio del bien expropiado. • El artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, no vulnera en perjuicio de la quejosa los artículos 1 y 133 de la Constitución Federal puesto que el numeral 1110 del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, regula la inversión extranjera; y, en el caso, la ley local está encaminada a regular actos de expropiación a particulares nacionales.
Otorgó	Se otorgó el amparo al quejoso respecto del acto reclamado al Gobernador, Secretario General y Secretario de Obras Públicas, todos del Gobierno del Estado de Tamaulipas, así como al Director General del Centro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con residencia en la Ciudad de México, en relación al

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Sentido de la sentencia dictada por el Juez de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Tamaulipas, en el juicio de amparo *****.	
	<p>artículo quinto del acuerdo gubernamental de expropiación de seis de marzo de dos mil catorce, única y exclusivamente en relación al monto indemnizatorio que deberá realizarse a la parte quejosa respecto a la expropiación de ***** hectáreas de su propiedad.</p> <p>Ello, pues el juez de distrito refirió que la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, prevé el procedimiento para la obtención de la justa indemnización, el cual se tramita ante la autoridad jurisdiccional. Por tanto, si las autoridades responsables determinaron el monto de la indemnización sólo con base al valor catastral, sin tomar en consideración el tiempo que llevan ocupando el inmueble, los daños ocasionados al patrimonio de la quejosa, ni el justo valor del mismo, entonces con la emisión del acuerdo de expropiación, las autoridades habían vulnerado en perjuicio del quejoso el artículo 27 constitucional y el numeral 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.</p>

TERCERO.- Interposición y trámite de los recursos de revisión ante el Tribunal Colegiado.

3.1.- Revisión principal interpuesta por la parte quejosa. Inconforme con la ejecutoria de amparo, Benito Arturo Rivera Izaguirre, a través de sus autorizados en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, ***** y *****, interpuso recurso de revisión.⁸

3.2.- Revisión principal interpuesta por las autoridades responsables. De igual forma, el Gobernador Constitucional y Secretario General de Gobierno, ambos del Estado de Tamaulipas, por conducto de su delegado, Gabriel Higuera Licona; así como el Secretario de Obras Públicas del Gobierno del Estado, Manuel Rodríguez Morales, interpusieron sendos recursos de revisión.⁹

3.3.- Revisión adhesiva. Una vez admitidos los recursos principales, el Secretario de Comunicaciones y Transportes, por

⁸ Cuaderno del amparo en revisión ***** . Fojas 3-46.

⁹ *Ibidem*. Fojas 47-84.

conducto de su representante, Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, interpuso revisión adhesiva.¹⁰

3.4.- Resolución del Tribunal Colegiado. De los citados medios de impugnación tocó conocer al **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito**, el cual, en sesión de dieciséis de marzo de dos mil diecisiete,¹¹ dictó sentencia dentro de los autos del amparo en revisión *********, en la que desechó por improcedente el recurso de revisión adhesivo interpuesto por el Secretario de Comunicaciones y Transportes y, reservó jurisdicción a este Alto Tribunal para conocer del asunto, respecto de:

(1) la regularidad constitucional de los artículos 9, 12 y 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, y

(2) la fijación del alcance del derecho humano a una indemnización justa, previsto en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

CUARTO.- Trámite del amparo en revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mediante proveído de diecinueve de abril de dos mil diecisiete,¹² el Ministro Presidente acordó asumir la competencia originaria para que este Alto Tribunal conociera de los recursos de revisión interpuestos y, ordenó turnar el asunto al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, así como el envío de los autos a la Sala a la que se encuentra adscrito.

¹⁰ *Ibidem*. Fojas 203-228.

¹¹ *Ibidem*. Fojas 281-297.

¹² Cuaderno del amparo en revisión 337/2017. Fojas 127-130.

QUINTO.- Avocamiento. Por acuerdo de veintitrés de mayo de dos mil diecisiete,¹³ la Ministra Presidenta de la Primera Sala, dispuso que la misma se avocara al conocimiento del asunto, y ordenó el envío de los autos a la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, a fin de que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e) y 83 de la Ley de Amparo en vigor; 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y conforme a lo previsto en los puntos Primero y Tercero del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que se interpuso en contra de una sentencia dictada por un juez de distrito, en un juicio de amparo en el que se cuestionó la constitucionalidad de los artículos 9, 12 y 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas.

Ello además de que, en la referida sentencia impugnada, se definieron los alcances del derecho humano a la indemnización justa en casos de expropiación, atendiendo a lo previsto en los artículos 21.2¹⁴ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 27, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³ *Ibidem*. Foja 197.

¹⁴ También citado como artículo 21 apartado 2.

Cabe señalar que, en el caso, no se justifica la competencia del Tribunal Pleno para conocer del presente asunto, en términos del punto Segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013, en virtud de que su resolución no reviste un interés excepcional.

Adicionalmente, se estima pertinente aclarar que, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que, en forma ordinaria, debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto.

Lo anterior, puesto que el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento dispone que *–al igual que los amparos directos en revisión–* los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas.

Por tanto, si el recurso que nos ocupa se turnó a un Ministro adscrito a esta Primera Sala y no existe solicitud de diverso Ministro para que lo resuelva el Pleno, entonces, en términos de lo dispuesto en el punto Tercero del Acuerdo Plenario 5/2013, esta Sala debe avocarse al conocimiento del mismo.

SEGUNDO. Oportunidad. No es necesario analizar la oportunidad con la que fueron interpuestos los recursos de revisión, habida cuenta que el Tribunal Colegiado que conoció del asunto examinó dicha cuestión en el segundo considerando de su resolución, y determinó que los medios de impugnación fueron interpuestos en el término legalmente establecido para ello.

TERCERO. Legitimación. Los recursos de revisión fueron interpuestos por Benito Arturo Rivera Izaguirre, el Secretario de Obras Públicas del Gobierno del Estado de Tamaulipas, así como por el Gobernador Constitucional y el Secretario General de Gobierno de dicha entidad federativa, quienes tienen la calidad de quejoso y autoridades responsables, respectivamente, dentro de los autos del juicio de amparo *********, por lo que cuentan con legitimación para interponer los medios de impugnación objeto de resolución en este fallo. Lo anterior, máxime que los recursos de revisión interpuestos por las citadas autoridades responsables están directamente relacionados con los actos que a cada una de ellas fueron reclamados.

CUARTO. Estudio de causales de improcedencia del juicio de amparo. De un análisis de los autos, se advierte que las causales de improcedencia del juicio de amparo, invocadas por las autoridades responsables, han sido debidamente estudiadas por los órganos jurisdiccionales que precedieron en el estudio del asunto.

En tal sentido, y no existiendo ningún motivo de improcedencia pendiente de estudio o que de oficio advierta esta Primera Sala, que pudiere impedir el análisis de constitucionalidad planteado, se estima que es viable realizar el estudio de fondo del asunto.

Es importante precisar, que la parte quejosa no combate el sobreseimiento decretado por el juez de distrito, decretado en la sentencia de veintiséis de febrero de dos mil dieciséis, dictada dentro de los autos del juicio de amparo *********, en contra de los actos atribuidos al Secretario de Comunicaciones y Transportes, Secretario de Infraestructura de dicha secretaría, Secretario de Finanzas, Director de Patrimonio, Director del Instituto Registral y Catastral y Director de

la Oficina de Catastro Municipal, pues éstos **negaron la existencia de los actos** reclamados.

QUINTO. Cuestiones previas al estudio de fondo. Previo a realizar el estudio de fondo del asunto, se estima necesario hacer referencia, en lo que es relevante a este medio de impugnación, a:

- Los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo;
- Las consideraciones en las que el juez de distrito basó la ejecutoria que se recurre;
- Los agravios expuestos por la parte quejosa en su escrito de revisión principal.
- Los agravios expuestos por las autoridades responsables en sus respectivos recursos de revisión (principales).
- Las consideraciones por las que el Tribunal Colegiado estimó reservar jurisdicción a este Alto Tribunal;

5.1.- Conceptos de violación. En su escrito inicial (demanda de amparo), la parte quejosa expuso, en esencia, lo siguiente:

Primero. Alega, que los artículos 9, 12 y 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, son violatorios de las garantías de audiencia, legalidad, seguridad jurídica y debido proceso.

Sostiene, que **la ley referida resulta inconstitucional**, pues no concede la garantía de audiencia respecto a la valuación del inmueble

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

afectado, ni mucho menos cumple con las formalidades esenciales del procedimiento, por lo que no existe oportunidad para desvirtuar dicha valuación, dejándolo en estado de inseguridad y certeza jurídica.

Para ello, refirió que en la legislación en comento no existe un procedimiento preciso, a efecto de valorar los predios expropiados, donde sea oído y vencido previo al acto de afectación.

Refiere, que aun cuando en la ley no exista precepto alguno que obligue a la autoridad responsable a respetar la garantía de audiencia, ello es un mandato establecido en el artículo 14 constitucional y en el numeral 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Insiste, en que la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas es inconstitucional, porque no prevé un procedimiento claro y preciso para que el propietario afectado por la expropiación, sea oído haciendo valer sus derechos –previo a fijar la indemnización correspondiente- por la autoridad responsable, y menos aún establece recurso alguno, ni cumple con las formalidades esenciales del procedimiento, lo cual imposibilita que pueda hacer valer sus derechos contra la fijación unilateral de la indemnización.

Pide que se le restituya la garantía de audiencia que le fue violada, para que pueda ser oído y vencido en juicio, y participe en la valuación del inmueble, previo a la emisión del decreto expropiatorio.

Segundo. Aduce que el artículo 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, es inconstitucional porque viola las garantías de propiedad, posesión, audiencia, indemnización, seguridad y certeza

jurídica y debido proceso legal, pues establece como plazo para que deba pagarse la indemnización **cuarenta y cinco días hábiles**, contados a partir de la publicación del acuerdo expropiatorio, lo que se contrapone al artículo 27 de la Constitución Federal, el cual establece que: *“el importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio”*.

Al respecto, señala que el citado artículo 26 de la citada ley, trae como consecuencia la privación de bienes del quejoso sin que medie la indemnización correspondiente, lo cual se convierte en una “confiscación disfrazada” prohibida por el artículo 22 constitucional.

Que la indemnización debe ser previa al acto expropiatorio, pues el artículo 14 constitucional señala que nadie puede ser despojado de sus bienes y posesiones sin previo procedimiento, y que lo mismo debe entenderse en materia de expropiación, en la que la palabra “*mediante*” es sinónimo de “*previo*”.

Refiere que la fecha de pago de la indemnización no puede ser incierta, pues de lo contrario el afectado nunca recibiría dicha contraprestación; por tanto, la ley debe fijar un plazo máximo para que tenga lugar ese acto, que debe contenerse en el decreto expropiatorio.

Argumenta, que la *litis* que se plantea es la inconstitucionalidad de la ley secundaria, porque no sólo no existe un procedimiento claro de la forma de indemnizar, sino también porque dicha contraprestación nunca se otorgará de manera simultánea a la traslación de la propiedad y posesión a favor del Estado; lo cual es contrario al segundo párrafo del artículo 27 constitucional, pues éste prevé la obligación de que cuando el Estado expropie por causa de utilidad pública, lo haga

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

mediante indemnización, y así se traduzca en la seguridad jurídica del gobernado de percibir el valor real del inmueble afectado.

Dice, que el artículo 27 constitucional establece que: “*las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización*”, por lo que al contemplar el vocablo “sólo”, se entiende que es la única manera en que puede efectuarse el acto de expropiación, y por tanto toda disposición que establezca un método distinto, deviene inconstitucional.

Dice, que la indemnización debe pagarse durante la *vacatio legis* del decreto expropiatorio, es decir en el plazo intermedio que transcurre entre la publicación correspondiente y su entrada en vigor.

Expresa, que con la expropiación del bien se contraviene el derecho a recibir una indemnización justa prevista en el artículo 21.2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos [sic], pues no se cumple con él, si tanto el precio como el momento del pago, lo determina de manera unilateral la autoridad responsable.

Sostiene, que no se tomó en consideración lo establecido en el artículo 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el sentido de que la indemnización debe ser equivalente al **valor del justo mercado** que tenga la inversión expropiada inmediatamente antes de que la medida expropiatoria se haya llevado a cabo, incluyéndose criterios de valuación, el valor corriente, el valor del activo, así como otros criterios que resulten apropiados para determinar el mercado.

En este sentido, aduce que la ley impugnada se emitió en contravención al principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 133 constitucional.

Alega, que además de que se quiere fijar la indemnización a un valor catastral del año de mil novecientos noventa y ocho, tampoco se contempla por la ocupación temporal desde esa fecha a la actualidad, lo que contraviene el numeral 21.2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos [sic].

Dice, que se debe decretar la **inconstitucionalidad del artículo 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas**, al establecer un término posterior al decreto expropiatorio para el pago de la indemnización, y al habersele privado de disponer y recibir los frutos libremente en ejercicio de su derecho de libre propiedad y posesión, existiendo una “ilegal” apropiación de su patrimonio a favor del Estado, sin que hubiere recibido contraprestación alguna.

Tercero. Afirma que el artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, es inconstitucional porque viola en perjuicio del quejoso las garantías consagradas en los artículos 1, 14, 16, 17, 27 y 133 de la Constitución Federal, en relación con lo dispuesto en el numeral 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, al establecer de manera “ilegal” que: *“el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figura 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*

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

base, o bien, a solicitud expresa del interesado el valor podrá ser fijado por el Comité de Compra y Operaciones Patrimoniales de la Administración Pública del Estado...”.

Al respecto, sostiene que ello viola lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, en relación con el artículo 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pues no se regula en qué consiste el valor catastral, ni qué bases se tomaron para determinarlo, y si éste obedece al valor que tenía el predio antes de la expropiación.

Argumenta, que, si en nuestra Constitución Federal se estableció determinada manera para establecer el monto de la indemnización, se refería a que el valor catastral podría concordar con el valor real y actual del bien inmueble a expropiarse, lo cual no sucede en el caso, pues las autoridades responsables no realizaron las actuaciones correspondientes.

Expresa, que el artículo 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, establece que la indemnización deberá ser equivalente al valor justo del mercado, incluyéndose como criterios de valuación el valor corriente y el del activo. Así, como dicho tratado se encuentra dentro de los señalados por el artículo 133 constitucional, entonces constituye la Ley Suprema, por lo que no se puede concebir en el sistema jurídico mexicano un trato discriminatorio a los nacionales.

En este sentido, refiere que dicho tratado debe aplicarse, pues brinda una protección más amplia al ciudadano, por lo que el juez debe ejercer un control difuso de convencionalidad *ex officio* como parámetro de solución.

Dice, que el Estado de Tamaulipas no tiene la certeza de que el valor catastral corresponda al valor comercial del inmueble, puesto que la Ley Catastral aun cuando contempla la reevaluación del inmueble por traslación de dominio, ésta no se contempla por causa de expropiación.

Arguye, que el artículo quinto del acuerdo expropiatorio, materializa la violación a sus garantías individuales, por la aplicación del artículo 12 de la ley impugnada, pues se pretende como pago por indemnización una cantidad ínfima derivada del valor catastral, la cual es inequitativa, irreal y no compensatoria de los efectos producidos por la afectación. Ello, pues el valor real del inmueble se acrecienta cada día, máxime cuando el predio se encuentra en zona fronteriza.

Alega, que el hecho de que el bien expropiado pasara a formar parte del patrimonio del Estado, sin que éste hubiere fijado un precio real y sin una indemnización que conforme a la Ley Suprema está obligado a otorgar a manera de contraprestación; ello, produce que no exista una justa indemnización, puesto que carece de efectividad e inmediatez, violando así el numeral 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Cuarto. Sostiene, que el acuerdo expropiatorio viola en su perjuicio las garantías de audiencia, seguridad y certeza jurídica, por lo que deviene inconstitucional, al no prever la ocupación temporal que desde el cuatro de marzo de mil novecientos noventa y ocho, llevó a cabo la autoridad responsable con base en el decreto expropiatorio de esa misma fecha, por lo que ha usado y disfrutado el bien, sin que medie un acto jurídico en el que se cuantifique una indemnización por tal ocupación temporal.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Argumenta, que, pese a que se dejó sin efecto el acuerdo de cuatro de marzo de mil novecientos noventa y ocho, las autoridades responsables construyeron un puente sobre su predio.

Por tanto, al no fijarse una indemnización por la ocupación temporal, se actualiza una franca violación al artículo 2 de la ley impugnada, en relación con los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Así, señala que con ello se violan las garantías de legalidad y debido proceso, porque la autoridad responsable ocupó el bien inmueble sin fundamento ni motivo alguno, y, por consiguiente, sin mediar indemnización, privándolo de forma arbitraria del uso del predio, así como de los ingresos, intereses, utilidades y demás accesorios que genere el pago de una indemnización.

Quinto. En este concepto de violación, el quejoso alega que el artículo cuarto del acuerdo expropiatorio, viola en su perjuicio las garantías de audiencia, seguridad y certeza jurídica, toda vez que el Gobernador de Tamaulipas -careciendo de facultades e invadiendo esferas y competencias- impuso a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el pago de la indemnización, siendo que dicha dependencia está sujeta a las disposiciones de carácter federal, y no así a las locales.

Por tanto, aduce que se vulnera su garantía de seguridad y debido proceso, además de los fundamentos del pacto federal, pues es la propia Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quien puede obligarse a pagar la indemnización al quejoso.

Plantea, que el acto de molestia no se encuentra debidamente fundado ni motivado en la Constitución, además de que le priva de su derecho a recibir una indemnización.

Por tanto, solicita que el acto reclamado se declare inconstitucional por haber sido emitido por el Gobernador Constitucional, en una clara invasión de competencias y atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Sexto. Infiere, que el acto reclamado viola los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, así como los principios de legalidad y exhaustividad, pues la autoridad responsable señala que los inmuebles distintos a la tierra fueron realizados por el Gobierno Federal sin que ello se acredite, aunado a que no se consideran para el pago de la indemnización; lo que, además, transgrede el artículo 818 del Código Civil para el Estado de Tamaulipas.

Finalmente, expresa que las edificaciones llevadas a cabo por el Gobierno Federal se realizaron de mala fe y en oposición a la voluntad del quejoso, por lo que aquéllas son de su propiedad por accesión, y debieron ser tomadas en cuenta al momento de fijar la indemnización.

5.2.- Consideraciones del juez de distrito. En la ejecutoria de amparo, el juzgador expresó, en esencia, las siguientes consideraciones:

En primer término, **sobreseyó** en el juicio respecto de las autoridades responsables Secretario de Comunicaciones y Transportes y Secretario de Infraestructura de dicha Secretaría, ambos con residencia en la Ciudad de México, así como del Secretario de

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Finanzas, Director de Patrimonio, y Director del Instituto Registral y Catastral (antes Director Público de la Propiedad y del Comercio), todos con sede en Ciudad Victoria, Tamaulipas, y Director de la Oficina de Catastro Municipal en Matamoros, con motivo de la inexistencia de los actos reclamados.

En segundo lugar, procedió al estudio de las **causales de improcedencia**, de la siguiente forma:

- Estimó *infundada* la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV de la Ley de Amparo, hecha valer por el Gobernador Constitucional, Secretario de Gobernación y Secretario de Obras Públicas, todos del Estado de Tamaulipas, con base en la cual estimaron que la parte quejosa había consentido tácitamente el acto reclamado, porque compareció al procedimiento (declaratoria de utilidad pública) a inconformarse con el valor catastral señalado como base para la determinación del monto de la indemnización del inmueble materia de este juicio. Ello, pues el juzgador advirtió que el decreto de expropiación por causa de utilidad pública publicado el once de marzo de dos mil catorce, en el que se señaló como valor del inmueble afectado, un monto de \$*****, fue notificado a la parte quejosa el treinta y uno de marzo de dos mil catorce, por lo que si la demanda de amparo se presentó el veintidós de abril de dos mil catorce, entonces se encontraba dentro del término de quince días establecido en el artículo 17 de la Ley de Amparo; sin que fuera óbice que el autorizado del amparista hubiere comparecido al procedimiento, pues ello de ninguna manera determinaba el consentimiento del acto reclamado, ya que en esa fecha (veintisiete de diciembre de dos mil trece), aún no se había emitido la resolución que era la causa de pedir en el juicio constitucional.

- Refirió que era *infundada* la causa de improcedencia hecha valer por el Gobernador Constitucional y el Secretario de Gobierno, ambos del Estado de Tamaulipas, en el sentido de que se actualizaba el supuesto previsto en las fracciones IX y X, del artículo 61 de la Ley de Amparo, porque los artículos 9, 12 y 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas tildados de inconstitucionales, ya habían sido materia de estudio en la ejecutoria emitida en el juicio de amparo número *****, del índice del propio juzgado.

Al respecto, el juzgador sostuvo que era infundado lo anterior, porque si bien en el juicio de amparo referido por las autoridades responsables sí se había analizado la constitucionalidad del artículo 26 de la ley referida; lo cierto era que la parte quejosa volvía a invocar el citado artículo, pero combatiendo lo relativo al proceso de indemnización y la temporalidad en que ésta debía pagarse.

- Por otro lado, también estimó que era *infundada* la causa de improcedencia invocada por el Secretario de Obras Públicas del Estado de Tamaulipas, prevista en la fracción XVII, del artículo 61 de la Ley de Amparo [cambio de situación jurídica]; ello, porque consideró que el acto reclamado en el juicio constitucional no lo constituía “el acuerdo que decretó la expropiación del bien propiedad de la quejosa; sino, la resolución emitida por el Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas”, el seis de marzo de dos mil catorce, a través de la cual decretó la expropiación por causa de utilidad pública, del predio propiedad de la parte agraviada, y en la que para los efectos del pago

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

indemnizatorio, señaló como valor catastral del inmueble la cantidad de \$*****.

- Por cuanto hace a la causal de improcedencia prevista en la fracción XX, del artículo 61 de la Ley de Amparo [no agotamiento del principio de definitividad], hecha valer por el Gobernador Constitucional, Secretario de Gobernación y Secretario de Obras Públicas, todos del Estado de Tamaulipas, el juez de distrito la desestimó, pues advirtió que se encontraba íntimamente relacionada con el fondo del asunto.

En **tercer lugar**, al no advertir otra causa de improcedencia, analizó los conceptos de violación relacionados con los artículos 9, 12 y 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, como a continuación se sintetiza:

- El juzgador consideró que el primer concepto de violación era *infundado*, pues contrario a lo expuesto por la parte quejosa, la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, no vulneraba en su perjuicio el derecho de audiencia contemplado en el artículo 14 constitucional y 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Para arribar a esa conclusión, adujo que la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional, era la principal defensa de los gobernados frente a actos de privación de derechos, por lo que todo acto de autoridad –incluso la autoridad legislativa- debía observar las etapas que constituyen esa garantía.

Luego, advirtió que de los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, se advertía el procedimiento para controvertir el monto de la indemnización de un bien expropiado.

Por otro lado, el órgano jurisdiccional estimó que también resultaba *infundado* lo expuesto en el mismo concepto de violación, en el que la quejosa adujo que si bien el artículo 9 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas contempla la posibilidad de controvertir el monto de la indemnización, no lo hace en cuanto al monto base, porque el artículo 12 de la legislación en comento prevé que esa indemnización opera solamente en relación a las mejoras o deterioros que se le hubieren hecho o hubiere sufrido el inmueble después de la asignación de su valor fiscal, imposibilitando así la impugnación en cuanto a la totalidad del monto.

Ello, pues el juzgador refirió que el artículo 9 de la citada ley, era acorde al contenido del artículo 27 de la Constitución Federal y del numeral 21.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues el concepto de justa indemnización es una cuestión de interpretación por parte de la autoridad jurisdiccional, más no un motivo de inconstitucionalidad de la norma.

- Sostuvo que era *infundado* el segundo concepto de violación, en el que la quejosa adujo que la indemnización debía ser previa al acto expropiatorio; por lo que, si el artículo 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas disponía el lapso de cuarenta y cinco

días para que ello aconteciera, entonces se contraponía a los artículos 27 de la Constitución Federal y 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Lo anterior, pues el órgano de amparo consideró que los preceptos constitucional y convencional, en su segundo párrafo, prevén que la expropiación será “mediante” indemnización, y no “previa” indemnización como lo refería la parte quejosa; pues si la expropiación por causa de utilidad pública como acto de soberanía responde a las necesidades sociales urgentes, éstas podrían resultar afectadas si no se pudiera disponer del bien hasta que se cubriera la indemnización.

Así, refirió que la exigencia constitucional consiste en cubrir la indemnización en un plazo cierto y pronto, esto es, sólo el necesario para determinar su monto y entregarlo al afectado, a fin de que la compensación que para éste representa no se torne ilusoria e irreal. Al respecto, estimó aplicable la tesis PCXIX/97, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: ***“EXPROPIACIÓN. EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY APLICABLE EN MATERIA FEDERAL, VIGENTE HASTA 1993, EN CUANTO AL PLAZO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN, NO ES INCONSTITUCIONAL”***.

- Consideró que era infundado el tercer concepto de violación en el que la parte quejosa expresaba que el artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, transgredía los artículos 1, 14, 16, 17, 27 y 133 constitucionales, en relación con el 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, porque fija la indemnización del bien expropiado en base al valor catastral, sin que se regule

en qué consiste, ni qué bases se tomaron para determinar dichos valores.

Ello, pues el juzgador estimó que en atención a principio de especialidad, no era aplicable al caso concreto el artículo 1110 señalado, porque éste se refería a que ningún país parte podrá nacionalizar ni expropiar, directa o indirectamente, una inversión de un inversionista de otra parte en su territorio, salvo los casos contemplados en el mismo, y mediante la justa indemnización; sin embargo, en el caso concreto, no existía constancia alguna de que el predio expropiado constituya inversión de un extranjero, sujeta al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En ese orden de ideas, el juez de distrito señaló que el Congreso Local no estaba obligado a redactar y adecuar el contenido del artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, al texto del artículo 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pues la legislación citada en primer término, está encaminada a regular, entre otros, actos de expropiación a particulares nacionales, que distan de una inversión extranjera.

En **cuarto lugar**, el juez de distrito procedió al análisis de la constitucionalidad del acto de aplicación de la norma, consistente en el acuerdo gubernamental de expropiación de fecha seis de marzo de dos mil catorce, particularmente respecto de los artículos cuarto y quinto, que controvertía la quejosa, relativos a la autoridad que efectuaría el pago de la indemnización, y el monto al que asciende la misma.

- Sobre el particular, el órgano jurisdiccional dijo que el concepto de violación en el que se controvertía el monto de la indemnización,

era fundado en la medida de que no constituía una cantidad justa, porque para ello debía tomarse como referencia el valor comercial del bien anterior a la declaratoria pública, además de que debía pagarse en un plazo corto para evitar que el afectado se encontrara en estado de incertidumbre jurídica.

- Para sostener lo anterior, el juzgado de distrito advirtió que del contenido de los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, se desprendía que cuando se controvierta el monto de indemnización de un bien expropiado, la autoridad hará la consignación ante la autoridad jurisdiccional correspondiente, donde: **a)** lleve a cabo el procedimiento correspondiente; **b)** en él se establezcan los términos para que las partes ofrezcan pruebas periciales para determinar la fijación del valor de las mejoras o del demérito de la propiedad; **c)** a cargo de quién estará la presentación de los peritos y el pago de sus honorarios; **d)** qué sucede en caso de que los peritos de las partes no se pongan de acuerdo; y **e)** el plazo de diez días hábiles que tiene la autoridad jurisdiccional para resolver, ello con vista de las opiniones técnicas, lo cual lleva implícito el derecho a alegar.
- Con base en lo anterior, el juzgador concluyó que si las autoridades responsables determinaron el monto de la indemnización sólo en base al valor catastral, sin tomar en consideración el tiempo que llevan ocupando el inmueble, los daños ocasionados al patrimonio de la quejosa, ni el justo valor del mismo; entonces era inconcuso que **con la emisión del acuerdo gubernamental de expropiación, las autoridades responsables vulneraron en perjuicio de la parte quejosa el contenido del artículo 27 de la Constitución Política de los**

Estados Unidos Mexicanos y 21 de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos, ante lo cual, por existir inconformidad de la parte afectada, esa violación debía ser reparada a través del juicio de amparo.

- Por tanto, declaró **inconstitucional e inconvencional el contenido del artículo quinto del acuerdo gubernamental de expropiación** de fecha seis de marzo de dos mil catorce.

Finalmente, el juez de distrito estableció los **efectos de la concesión del amparo**, en los términos siguientes:

- Que el Gobernador Constitucional del Estado, Secretario General de Gobierno y Secretario de Obras Públicas, todos del Estado de Tamaulipas, dejaran sin efecto el contenido del artículo quinto del acuerdo gubernamental de expropiación de fecha seis de marzo de dos mil catorce, **única y exclusivamente en relación al monto indemnizatorio** que deberá realizarse a la parte quejosa, respecto a la expropiación de ********* hectáreas de su propiedad.
- Hecho lo anterior, remitieran los autos a la autoridad jurisdiccional competente para que se pronunciara respecto del procedimiento de impugnación contemplado en la legislación; ello, atendiendo a la inconformidad que se advierte de la parte quejosa en relación al monto indemnizatorio.
- Hizo el amparo extensivo respecto de los actos relativos al contenido del artículo cuarto del acuerdo gubernamental, en razón de que, tanto el monto de la justa indemnización, así como quién deberá cubrirlo (Director General del Centro de la

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con residencia en México, Distrito Federal), sería motivo de análisis jurisdiccional. Conviene precisar que, en ese artículo, también se hace referencia al valor fiscal, como referencia para el establecimiento del monto de la indemnización correspondiente.

- Hizo extensivos los efectos de la concesión al Director General del Centro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la Ciudad de México, a quien se atribuyó la ejecución del artículo quinto del acuerdo gubernamental.

5.3.- Agravios de la parte quejosa. En el recurso de revisión, la parte quejosa expuso, en síntesis, los siguientes agravios:

Primero.

- Aduce que la sentencia recurrida viola lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley de Amparo, en relación a los principios de legalidad, ***exhaustividad*** y ***congruencia***, pues se realiza un estudio deficiente del primer concepto de violación.
- Al respecto, sostiene que el *A quo* fue omiso en resolver respecto a la inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, por no prever en su propio ordenamiento un procedimiento claro y preciso para que el propietario afectado por una expropiación, sea oído ante la propia responsable, participe de la valuación del inmueble de su propiedad, y pueda hacer valer sus derechos previo al acto de expropiación.

Ello, pues la revisionista dice que el *A quo* se apartó totalmente de la *litis*, pues aún y cuando señala que existe un medio para inconformarse respecto del monto de la indemnización, ello corresponde a una etapa **posterior** a la emisión del acuerdo correspondiente, mientras que el concepto de violación se propuso en razón de la falta de medios jurídicos y oportunidades para ser oído y participar en la fijación de la indemnización **previo** al acuerdo expropiatorio.

Insiste, en que la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, no contiene garantía de audiencia para participar en la determinación del monto de la indemnización, previo al decreto expropiatorio, por lo que refiere que dicha ley debe declararse inconstitucional, de conformidad con los artículos 14, 16, 22, 27 y 133 de la Constitución General, en relación con el numeral 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Refiere que el proceso expropiatorio únicamente prevé la garantía de audiencia por lo que hace a la declaración de utilidad pública, pero nunca sobre un proceso de valuación.

Señala, que consta en autos que ocurrió ante la autoridad expropiante, para hacer valer su derecho para que el precio del inmueble fuere justo y sobre el valor comercial.

- Plantea, que es infundado el argumento del *A quo* respecto a que el pago de la indemnización debe hacerse ante la autoridad jurisdiccional; ello, pues refiere la recurrente, que para tal efecto se requiere que exista incongruencia entre las valuaciones del bien expropiado, lo cual no ocurre en la especie.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

- Aduce, que es incorrecto lo sostenido por el *A quo*, porque del artículo 12 de la ley impugnada, se desprende que únicamente está sujeto a juicio pericial y a resolución judicial, el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, y no así respecto a la conformidad o no del monto de la indemnización, pues la propia ley establece que éste debe ser con base en el valor fiscal.
- Expresa, que “la responsable” omite analizar que el artículo 12 de la ley de expropiación es inconstitucional, porque obliga a la autoridad responsable a pagar la indemnización conforme al valor catastral, lo cual, es contrario a los tratados internacionales y a la Constitución Federal.
- Señala, que el argumento del *A quo* respecto a que la justa indemnización es una cuestión de interpretación por parte de la autoridad jurisdiccional que conozca del asunto, más no un motivo de inconstitucionalidad de la norma, es infundado. Ello, pues la ley es tajante en establecer que la indemnización debe ser pagada con base en el valor fiscal, lo que es contrario a la Ley Fundamental y a los tratados internacionales.

En este sentido, alega que la resolución en donde se les negó el “derecho de una valuación” –con motivo de la solicitud en la que se planteó que el predio fuera liquidado a un precio justo- es inconstitucional, desde el momento en que se funda en el artículo 12 de la Ley de Expropiación.

- Dice, que la responsable nunca ha consignado el valor de la indemnización, por lo que hace nugatorio el plazo de cuarenta y cinco días que establece la ley para su pago.
- Sostiene, que el hecho de que la ley ordene que la autoridad expropiante únicamente pague la indemnización con base en el valor catastral, es razón suficiente para declarar la inconstitucionalidad de los artículos 9, 12 y 16 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, por ser violatorios de los tratados internacionales que establecen que la indemnización debe ser justa, real y equitativa.

Segundo.

- Refiere que se viola lo dispuesto en los artículos 74 y 217 de la Ley de Amparo, en relación a la **indebida interpretación del artículo 9 y 12** de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, pues el *A quo* lleva a cabo un estudio deficiente del segundo concepto de violación, pues se enfoca únicamente en que la indemnización no debe llevarse a cabo de **forma previa** al decreto expropiatorio.
- Arguye, que es infundado lo sostenido por el *A quo* en el sentido de que las jurisprudencias emitidas por el Máximo Tribunal, de rubros: **“EXPROPIACIÓN, INDEMNIZACIÓN EN CASO DE”, “EXPROPIACIÓN, POR UTILIDAD PÚBLICA, INDEMNIZACIÓN POR LA”**, se emitieron cuando el plazo para cubrir la indemnización era de veinte años. Ello, pues el revisionista refiere que tales criterios únicamente ordenan que

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

resulta inconstitucional señalar plazos para el pago de indemnizaciones.

- Dice, que el *A quo* omitió evaluar que han pasado más de dieciocho años desde que fue afectado con la primera expropiación, sin que a la fecha se le hubiere pagado la indemnización, lo cual debe hacerse para restituir al quejoso sus derechos humanos violados. Asimismo, expresa que, además de ello, “la responsable” pretende que se realice un juicio de revaloración del predio, para “dilatar” más el derecho a percibir un justo pago de indemnización.
- Plantea, que el *A quo* no vierte razonamientos o fundamentos jurídicos, para sustentar por qué el plazo –posterior al acuerdo expropiatorio– para el pago de la indemnización, no viola la inmediatez que exige el segundo párrafo, del artículo 27 constitucional; no obstante que aquél debe ser concomitante al decreto expropiatorio, es decir, que la indemnización debe pagarse entre la publicación del decreto y su entrada en vigor.

Tercero.

- Alega, que se viola lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley de Amparo, con motivo de la indebida interpretación de los principios de igualdad y *pro persona*, previstos en el artículo 1º constitucional, en relación con el numeral 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- Afirma, que el *A quo* no justifica por qué a un extranjero que se le afecta su derecho de propiedad, se le otorga una mayor protección legal obligando al Estado a pagarle sobre el valor

comercial del predio, y a un nacional que se encuentra en esa misma circunstancia, se le indemniza con base en el valor fiscal, lo que se traduce en un acto de discriminación.

- Sostiene, que atendiendo al principio *pro persona*, el *A quo* debió atender tanto al artículo 1 constitucional, como al numeral 1110 del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, pues esta última ofrece un mayor beneficio a la persona respecto al pago de la indemnización con motivo de una expropiación.
- Arguye, que el *A quo* no lleva a cabo un análisis conciliatorio entre ambos preceptos constitucionales y convencionales, aplicando la protección más amplia al gobernado; además de que discrimina al quejoso por el hecho de ser mexicano, al coartar su derecho a obtener un mayor beneficio.
- Pide, que sea declarado inconstitucional el artículo 12 de la Ley de Expropiación, en virtud de que determina el monto de la indemnización únicamente con base en el valor fiscal, sin tomar en consideración el valor comercial.

Cuarto.

- Sostiene que se viola lo dispuesto por los artículos 74 y 79 de la Ley de Amparo, pues el *A quo* no estudió la inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas.
- Refiere, que es incongruente que el *A quo* declare inconstitucionales los artículos cuarto y quinto del acuerdo expropiatorio de fecha seis de marzo de dos mil catorce, al

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

advertir una violación de derechos humanos por parte de la autoridad responsable, por establecer que el precio de la indemnización se fije con el valor catastral; y no lo haga respecto del artículo 12 de la ley de expropiación, pues éste es el que ordena que el precio que se fijará como indemnización, sea con base en el valor fiscal que figure en las oficinas catastrales.

- Al respecto, señala que en su tercer concepto de violación reclamó la inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley de Expropiación, por violar el artículo 27 de la Ley Fundamental, así como el numeral 1110 del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.
- Plantea, que como el *A quo* advirtió que se vulneraron los derechos del quejoso en los artículos cuarto y quinto del acuerdo expropiatorio, debe suplirse la deficiencia de la queja y declarar inconstitucional el artículo 12 de la Ley de Expropiación.

Quinto.

- Se duele de la violación a lo dispuesto por los artículos 1, 2, 4 y 74 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 77 del mismo ordenamiento, porque el *A quo* **no estableció en los efectos de amparo** que las cosas se reestablecieran al estado que guardaban antes de la violación.
- En este sentido, señala que el *A quo* debió dejar sin efecto los artículos cuarto y quinto del acuerdo expropiatorio, para restituir al quejoso en el estado que guardaba antes de la violación y, ordenar a la autoridad responsable que dictara otro acuerdo expropiatorio, en el que se determinara una justa indemnización

en la que se incluyera: el tiempo en que las autoridades responsables llevan ocupando el inmueble; daños y perjuicios; y el valor justo y real de mercado.

- Dice, que el *A quo* viola lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley de Amparo, pues introduce cuestiones ajenas a la *litis* al ordenar remitir los autos a la autoridad jurisdiccional para que se pronuncie respecto al procedimiento de impugnación previsto en la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, con lo que sustituye en su jurisdicción a las autoridades responsables.
- Estima, que es incongruente que las garantías que le fueron violadas deban ser resarcidas por una autoridad distinta a la que emitió el acto reclamado.
- Que el *A quo* debió otorgar el amparo para el pago inmediato de la indemnización, **conforme a los avalúos que se desahogaron dentro del proceso de garantías**, por lo que al no haberlo hecho así, incurre en violaciones por su falta de justipreciación.
- Insiste, que, en el caso, no existió garantía de audiencia, y que la responsable, en cumplimiento de su propia ley, determinó pagar a valor catastral y fiscal en franca violación a los tratados internacionales.

Sexto.

- Sostiene que el *A quo* transgrede el artículo 74 de la Ley de Amparo, porque no lleva a cabo el estudio del **cuarto concepto de violación** que hizo valer en la demanda de amparo, en el que reclamó la violación a los preceptos 14, 16, 22, 27 y 133 de la

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Constitución Federal, en relación al artículo 2 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, pues en el “ilegal” acuerdo expropiatorio de fecha seis de marzo de dos mil catorce, no se incluye la ocupación por parte de las autoridades responsables del predio ilegalmente expropiado.

- Dice, que aun cuando se ordenó que los autos se remitieran al órgano jurisdiccional competente para que se pronunciara respecto del procedimiento de impugnación previsto en la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas; dicha autoridad está impedida para cuantificar la cantidad que debe ser pagada al quejoso por la ocupación temporal del predio expropiado, pues únicamente puede ocuparse del 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, porque ello será lo único que queda sujeto a juicio pericial y a resolución judicial, de conformidad con el artículo 12 del mismo ordenamiento.
- Señala, que han pasado más de dieciocho años desde que fue afectado con el primer acuerdo gubernamental de fecha cuatro de marzo de mil novecientos noventa y ocho; fecha en la que las autoridades responsables tomaron posesión del predio expropiado, sin que hasta el momento se le hubiere pagado indemnización alguna con motivo de la ocupación.
- Arguye, que el *A quo* no da elementos que respondan el por qué la autoridad responsable no haya incluido la indemnización por ocupación predio ilegalmente expropiado al quejoso.

- Por tanto, pide que se declare constitucional el decreto expropiatorio de seis de marzo de dos mil catorce, y en su lugar, se dicte otro en el que se incluya el pago de indemnización por ocupación temporal de más de dieciocho años.

Séptimo.

- Expone, que el *A quo* viola lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley de Amparo, porque no llevó a cabo un estudio del quinto concepto de violación, en el que reclamó que el Gobernador de Tamaulipas no tiene **facultades para obligar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes**, a pagar la indemnización, como lo hizo en el acuerdo expropiatorio de seis de marzo de dos mil catorce.
- Dice, que aun cuando se ordenó que los autos se remitieran al órgano jurisdiccional competente para que se pronunciara respecto del procedimiento de impugnación previsto en la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas; dicha autoridad está impedida para señalar quién debe cubrir el monto de la justa indemnización, pues únicamente puede ocuparse del 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, porque ello será lo único que queda sujeto a juicio pericial y a resolución judicial, de conformidad con el artículo 12 del mismo ordenamiento.

Octavo.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

- Alega, que el *A quo* viola lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley de Amparo, porque no llevó a cabo un estudio del sexto concepto de violación, en el que reclamó la violación a lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en relación con lo establecido en el numeral 818 del Código Civil para el Estado de Tamaulipas, con motivo de las edificaciones realizadas de “mala fe” por el Gobierno Federal, por lo que éstas se debieron tomar en cuenta al momento de fijar la indemnización correspondiente.
- Expresa, que el *A quo* no vierte ningún razonamiento respecto a que la autoridad responsable no tomó en cuenta para fijar la indemnización, las edificaciones realizadas por el Gobierno Federal.
- Finalmente, pide que se declare inconstitucional el acuerdo expropiatorio de seis de marzo de dos mil catorce.

5.4.- Agravios del Secretario de Obras Públicas del Gobierno del Estado del Tamaulipas.

Alega que es erróneo lo determinado en la sentencia recurrida, respecto a que el monto a cubrir no constituye una justa indemnización. Ello, pues refiere la revisionista, que el valor catastral que debe pagarse por concepto de indemnización por expropiación, está contenido en el artículo 27, fracción VI, segundo párrafo de la Constitución Federal, y en el diverso artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal y Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, el cual se encuentra totalmente ajustado al texto constitucional.

Plantea, que son erróneos los razonamientos contenidos en la ejecutoria de amparo, pues el juez pretende aplicar el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como criterios

de la Corte Europea y/o Tribunal Europeo y de la Corte Permanente de Justicia Internacional, cuando éstos son inaplicables al caso concreto; ello, debido a que existe una restricción constitucional al goce y ejercicio de derechos fundamentales (como lo es la expropiación por causa de utilidad pública, cuya indemnización se basa en el valor catastral), sobre la cual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que son inoperantes los agravios que pretendan su inaplicación, y que por ser una manifestación establecida por el constituyente, impide su ulterior ponderación con otros instrumentos internacionales.

Aduce, que la apreciación del juez respecto a que el artículo quinto del acuerdo gubernamental expropiatorio es inconstitucional e inconvencional, así como los efectos de la concesión de amparo son errados e ilegales, pues contravienen la restricción prevista en el artículo 27 de la Constitución General.

Refiere, que es inadmisibile que el juez de distrito remita al procedimiento para impugnar la indemnización, previsto en los artículos 18 a 23 de la ley impugnada, pues el valor que se asigna a los bienes expropiados se funda en el principio de legalidad, y en las garantías de fundamentación y motivación que tienen asidero constitucional en el artículo 16.

Argumenta, que la garantía de audiencia no opera para fijar el valor de la cosa expropiada, pues ésta únicamente aplica después de la notificación del acuerdo expropiatorio, cuando el particular cuenta con diez días hábiles para controvertir el monto de la indemnización y, en su caso, exigir el pago de daños y perjuicios.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Dice, que el quejoso se dolió de que no participó en el procedimiento de utilidad pública o expropiación para fijar el valor de la indemnización, lo cual fue desechado por extemporáneo.

Expresa que el quejoso violenta el principio de definitividad, porque desde que se fijó el valor del precio en el acuerdo expropiatorio, debió agotar el procedimiento previsto en la ley de la materia.

Adicionalmente, señala que en términos de los artículos 27 constitucional, así como 12 y 23 de la ley impugnada, 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. Afirma que, en tal contexto, de una interpretación armónica, sistemática y funcional, se puede concluir que dicho procedimiento sólo aplica en caso de mejoras o demérito, pues el valor a fijar que es el catastral se rige bajo el principio de legalidad, siendo inaplicable la remisión al procedimiento judicial ordenada por el juez de distrito.

5.5.- Agravios del Gobernador Constitucional y del Secretario General de Gobierno, ambos del Estado de Tamaulipas.

Primero. Sostienen que les causa agravio el considerando séptimo de la ejecutoria de amparo, en la que el juez de distrito determinó que el artículo quinto del acuerdo gubernamental de fecha seis de marzo de dos mil catorce, es inconstitucional e inconvencional, debido a que las autoridades responsables determinaron el monto de la indemnización sólo con base en el valor catastral, sin tomar en consideración el tiempo que lleva ocupando el inmueble, los daños ocasionados al patrimonio de la quejosa, ni el valor del mismo, por lo

que el órgano de amparo consideró que se vulneraron en perjuicio del quejoso los artículos 27 constitucional y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al respecto, señala que de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución Federal, se desprende que la indemnización de la cosa expropiada se basa en el valor fiscal que figure en las oficinas catastrales, ya sea que dicho valor fuera manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él de modo tácito al haber pagado sus contribuciones y, sólo el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad por las mejoras y los deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Así, en el caso, el artículo 12 de la ley impugnada, prevé la indemnización de acuerdo al valor catastral que por metro cuadrado tiene registrada la propiedad del afectado, por lo que dicho precepto es acorde a la disposición constitucional.

Sostiene, que tampoco existe razón para que el artículo quinto del acuerdo gubernamental, considere en el monto de la indemnización el tiempo de ocupación de la propiedad, pues en el caso, no se está ante un acto de ocupación temporal, sino definitiva y permanente con motivo de la expropiación.

Señala, que el artículo 21 de la Convención Americana sólo condiciona el acto de expropiación al pago de una indemnización justa y mediante causa de utilidad pública o interés social, remitiendo para el pago de la citada indemnización, a las formas que establezcan las leyes, en este caso, la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Refiere, que el derecho a la propiedad no es absoluto, pues se encuentra restringido por el interés general y causa de utilidad pública, como lo es el caso de la figura de expropiación plasmada en el artículo 27 constitucional, en cuyo caso, el Estado tiene la obligación de pagar una indemnización en las condiciones señaladas en dicho precepto.

Insiste, en que el artículo quinto del acuerdo gubernamental de expropiación, no es inconstitucional ni inconvencional, porque su contenido es armónico con las normas supremas, como lo es el numeral 12 de la ley impugnada, mismo que a su vez, es acorde a la fracción VI, del artículo 27 constitucional y 21 de la Convención Americana.

Además, refiere que el acuerdo gubernamental de expropiación, se emitió en cumplimiento a la sentencia dictada en el juicio de amparo ***** promovido por el mismo quejoso, en contra del primer acuerdo de fecha cuatro de marzo de mil novecientos ochenta y ocho, por el que se le expropió la misma superficie.

Plantea, que si del acuerdo expropiatorio de seis de marzo de dos mil catorce, se desprende que la infraestructura con la que contaba el predio hasta ese momento, había sido construida por el Gobierno Federal, entonces no existía razón para que el artículo quinto de dicho acuerdo tomara en cuenta para la indemnización, además del valor catastral, el tiempo de ocupación del inmueble, los daños ocasionados al patrimonio del quejoso, ni el justo valor del mismo, porque la expropiación propiamente sucedió desde el cuatro de marzo de mil novecientos noventa y ocho, acto con el cual se extinguen todos derechos sobre la propiedad.

Segundo. Alega, que la sentencia recurrida le causa agravio porque viola el principio de cosa juzgada, pues el acuerdo gubernamental expropiatorio, fue emitido en cumplimiento a la sentencia dictada en el diverso juicio de amparo *****, misma que fue modificada en el amparo en revisión *****, para el efecto de que se le otorgara la garantía de audiencia al quejoso, quedando intocada en ambas instancias la indemnización determinada con base en el valor catastral del inmueble, a razón de \$***** por metro cuadrado.

En este sentido, expresa que el acuerdo gubernamental expropiatorio, no resolvió algo distinto a lo resuelto en el primer acuerdo de mil novecientos ochenta y ocho, lo que impide que el juez vuelva a emitir un nuevo pronunciamiento declarando inconstitucional e inconvencional lo ya juzgado.

Tercero. Señala que es improcedente lo determinado por el Tribunal Colegiado, en el sentido de que la autoridad responsable, en términos del artículo 18 de la Ley de Expropiación impugnada, remita los autos a la autoridad jurisdiccional competente, para que se pronuncie respecto del procedimiento para impugnar la indemnización.

Ello, pues alega que el procedimiento para controvertir el monto indemnizatorio previsto en el citado artículo, se inicia a petición de parte, y en el caso, el afectado no lo instó dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo expropiatorio. Sin que sea óbice que el apoderado legal del quejoso hubiere presentado un escrito ante la Secretaría de Obras Públicas, inconformándose del valor catastral establecido como base para determinar el monto de la indemnización, pues ello lo hizo en la fase de la declaratoria de utilidad pública, es

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

decir, de manera previa a que se emitiera el acuerdo gubernamental de expropiación; lo cual no fue ponderado por el juez.

Insiste, en que del contenido de los artículos 9 y 18 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, el momento procesal para controvertir el monto de la indemnización, es dentro de los diez días posteriores a la notificación del acuerdo de expropiación y, en este caso, la inconformidad a la que alude el juzgador para apoyar su consideración, se promovió de manera previa a la emisión del citado acuerdo.

5.6.- Consideraciones del Tribunal Colegiado del conocimiento. En la sentencia dictada en el amparo en revisión, el Tribunal Colegiado del conocimiento consideró, en síntesis, lo siguiente:

Primero, resolvió que era **improcedente el recurso de revisión adhesivo** interpuesto por el Secretario de Comunicaciones y Transportes, porque no le asistía interés legítimo toda vez que los recurrentes principales no se ocuparon de controvertir la decisión que le resultó favorable al Secretario de Comunicaciones y Transportes al haberse sobreseído el juicio por lo que respecta al acto que se le reclamó.

En segundo lugar, **estudió los motivos de improcedencia**, en los siguientes términos:

- Determinó que resultaba *ineficaz* lo sostenido por el Secretario de Obras Públicas del Gobierno del Estado de Tamaulipas, en el sentido de que en el caso no se observó el principio de definitividad que rige al juicio de amparo, porque desde la fijación

del valor indemnizatorio en el acuerdo de expropiación, el quejoso debió agotar el procedimiento previsto en la materia.

- Ello, pues el órgano colegiado advirtió que el juez de distrito había desestimado dicha causal, bajo la óptica de que constituía un tema que encontraba íntima relación con el fondo del asunto, y porque en el procedimiento respectivo no se establecía la suspensión del acto reclamado; lo cual no controvertía la autoridad recurrente, no obstante que estaba obligada a combatirlo.
- Estimó que también era *ineficaz* el segundo agravio de las autoridades recurrentes Gobernador Constitucional, y Secretario General de Gobierno, ambos del Estado de Tamaulipas, en el que expresaron que el artículo quinto del acuerdo gubernamental reclamado, constituía la figura de cosa juzgada, ya que en el diverso juicio de amparo ***** , como en su instancia de revisión ***** , quedó intocado el tema de la indemnización.

Lo anterior, pues el Tribunal Colegiado del conocimiento dijo que el amparo en revisión a que hacían referencia las autoridades como sustento del motivo de improcedencia invocado, no derivaba de una acción instada por el quejoso Benito Arturo Rivera Izaguirre; sino que, de la consulta realizada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, se desprendía que el amparo en revisión ***** , derivó del juicio de amparo ***** , del índice del Juzgado de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Tamaulipas, promovido por ***** .

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Finalmente, dejó a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del asunto, pues advirtió que en el juicio de amparo respectivo se reclamó la inconstitucionalidad de los artículos 9, 12 y 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, con motivo de un acto concreto de aplicación.

De manera que, con motivo del recurso de revisión interpuesto por el quejoso, el órgano colegiado refirió que subsistía el problema de constitucionalidad planteado en el juicio de amparo correspondiente, cuyo estudio implica fijar el alcance del derecho humano a una indemnización justa, previsto en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

SEXTO. Delimitación de los problemas jurídicos materia de análisis. Con base en lo hasta ahora expuesto, la materia del presente recurso de revisión se circunscribe al análisis de las siguientes tres cuestiones:

Primera Cuestión	Analizar, a la luz de los agravios vertidos por las partes recurrentes, si fue correcto que el juez de distrito, arribara a la conclusión de que resultan constitucionales los artículos 9, 12 y 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas.
Segunda Cuestión	Analizar, a la luz de los agravios vertidos por las partes, si es correcta la interpretación que realizó el juez de distrito, en cuanto a los alcances que tiene el principio de indemnización justa , en términos de los artículos 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 27, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Tercera Cuestión	Reservar, en su caso, jurisdicción al Tribunal Colegiado del conocimiento, para que se avoque al estudio de aquellas cuestiones de legalidad que aún subsistan y que no corresponda resolver a este Alto Tribunal, así como para que, conforme a las consideraciones de este fallo, emita la resolución que estime procedente.

SÉPTIMO. Estudio de fondo del recurso de revisión del quejoso. Por razón de técnica, los distintos agravios que formula la parte quejosa recurrente, en los que plantea la omisión o estudio deficiente de la inconstitucionalidad de la **Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas**; y, en particular, de sus artículos 9, 12 y 26, se realizará mediante el estudio conjunto de argumentos afines, conforme a la siguiente temática y orden:

<p>Tema 1</p>	<p>Omisión del juez de distrito de analizar la inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas (artículos 9, 12 y 26), por no contemplar la garantía de audiencia previa en la valuación del inmueble expropiado. Esto es, se dice que el juez de distrito no consideró que dicha ley no contiene una <u>garantía de audiencia previa</u> respecto a la participación en la fijación del precio que se fijará como indemnización, previo al decreto expropiatorio.</p> <p>También se indica que es infundado argumentar como lo hace el A quo que la “justa indemnización” sea una cuestión de interpretación por parte de la autoridad jurisdiccional que conozca el asunto, más no un motivo de inconstitucionalidad de la norma.</p>
<p>Tema 2</p>	<p>Estudio deficiente del juez de distrito respecto a la inconstitucionalidad del artículo 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, por vulnerar el principio de inmediatez.</p> <p>Se alega que el estudio del juez de distrito se enfoca únicamente en que la indemnización no debe llevarse a cabo en forma previa al decreto expropiatorio, y no atiende el argumento de que la misma debería de hacerse <u>concomitantemente</u> a la apropiación del bien y que el precio debería ser pagado en el momento mismo de la escritura.</p>
<p>Tema 3</p>	<p>Omisión del juez de distrito de analizar exhaustivamente la inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, en virtud de que determina el monto de la indemnización con base en el valor fiscal, sin tomar en cuenta el <u>principio de igualdad entre nacionales y extranjeros</u>, y lo previsto en el artículo 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que establece una norma más favorable a la persona.</p> <p>Se dice que el juez de distrito no realiza un ejercicio conciliatorio, entre los artículos 1º constitucional y 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.</p>

Tema 4	<p>Incongruencia en el hecho de que el juez de distrito declare inconstitucionales los artículos cuarto y quinto del Acuerdo Expropiatorio de fecha 6 de Marzo del 2014 (por no tomar en cuenta el valor justo del predio, el tiempo ocupado y los daños y perjuicios), y <u>no declare inconstitucional el artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas</u>, que es el que ordena que el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.</p> <p>Esto se relaciona con los argumentos relativos a que no se declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, porque no prevé el concepto de indemnización justa, y con el hecho de que el fallo protector no reestablece las cosas al estado que guardaban antes de la violación, e <u>indebidamente ordena como efecto se remitan los autos a la autoridad jurisdiccional, siendo que ésta sólo se puede ocupar del exceso de valor o demérito</u> que haya tenido la propiedad por las mejoras o deterioro ocurridos con posterioridad a la asignación del valor fiscal.</p>
---------------	--

Previo a ello, se estima necesario:

- Realizar un análisis del tratamiento histórico que han otorgado distintos documentos constitucionales a la materia de la expropiación, así como un estudio previo del contexto constitucional y convencional vigente en la materia, y
- Exponer el marco jurídico que es objeto de impugnación.

7.1.- TRATAMIENTO HISTÓRICO DE LA EXPROPIACIÓN EN DOCUMENTOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO MEXICANO Y ESTUDIO PREVIO DEL CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL VIGENTE.

La expropiación, como acto jurídico, ha sido regulada bajo diferentes concepciones en distintos antecedentes constitucionales, destacando los siguientes:

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814
<p>“Artículo 34.- Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades, y disponer de ellas a su arbitrio con tal que no contravengan a la ley”.</p> <p>“Artículo 35.- Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a una justa compensación”.</p>

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano -1822-
<p>“Artículo 12.- La propiedad es inviolable, la seguridad, como resultado de ésta y de la libertad”.</p> <p>“Artículo 13.- El Estado puede exigir el sacrificio de una propiedad particular para el interés común legalmente justificado; pero con la debida indemnización”.</p>

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos - 1824-
<p>“Artículo 112.- Las restricciones de las facultades del presidente son las siguientes:</p> <p>...3ª. El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del senado, y en sus recesos del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno”.</p>

Leyes Constitucionales - 1836-
<p>“Artículo 2.- Son derechos del mexicano:</p> <p>3º. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros en la capital, por el Gobierno y Junta departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, en caso de haberla. La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo”.</p>

Constitución Política de la República Mexicana - 1857-
<p>“Artículo 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización”.</p>

La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación, y los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”.

Es evidente de los textos transcritos, que la expropiación tuvo siempre en la historia constitucional mexicana, una relevante posición en cuanto a los requisitos y procedimientos a seguir, en aquellos casos en que, excepcionalmente, tuviese que privarse a las personas parcial o totalmente de su propiedad.

Ello, a tal extremo de que, en algunos casos, no sólo se contempló la necesidad de que la indemnización debía cubrirse de forma previa a la ocupación de la propiedad expropiada, sino que incluso, según el caso, se requería de la aprobación del Senado, o la propia intervención de la Suprema Corte de Justicia o del Superior Tribunal respectivo, para conocer de cualquier reclamación en contra del monto calculado de indemnización; ello, a pesar de que se daba al afectado, así como al Estado, el derecho de nombrar a hombres buenos o peritos que tasaran el valor de la propiedad afectada.

Incluso, en tal caso, se contempló en las Leyes Constitucionales de mil ochocientos treinta y seis, la previsión de que se suspendería la ejecución de la privación de la propiedad hasta que la Suprema Corte de Justicia resolviera sobre la reclamación respectiva.

No obstante, en lo que se refiere a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el texto original aprobado de su artículo 27, fue en lo que aquí interesa, el siguiente:

Constitución Política de la República Mexicana
Texto original -1917-

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

*Ésta no podrá ser apropiada sino por causa de la utilidad pública y **mediante indemnización.***

...”

Como se advierte, con respecto al texto vigente en mil ochocientos cincuenta y siete, el vocablo que hacía alusión a la **“indemnización previa”**, transitó en mil novecientos diecisiete al de **“mediante indemnización”**; lo cual, durante los trabajos que llevaron al texto final de la Carta Magna, tuvo tres momentos importantes:

Primer Momento Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución Discurso y entrega de proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza, Querétaro, 1º de diciembre de 1916
<p><i>“El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan.</i></p> <p><i>La única reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata.</i></p> <p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO:</p> <p><i>“Artículo 27o.- La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados”.</i></p>

Como se observa, la exposición de motivos proponía mantener la intención de que la indemnización, en caso de expropiación, se realizara de manera previa, con la estipulación de que fuese la

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

autoridad administrativa la que hiciera la declaración de utilidad pública, y la autoridad judicial la que interviniera para la fijación del valor justo de la cosa de cuya expropiación se tratara, aunque no se acotó si dicha intervención judicial, involucraría, como en textos constitucionales previos, la oportunidad de los afectados de participar en la valuación de la cosa, o de sólo recurrir a la vía judicial para impugnar el valor fijado; pero dado que la exposición de motivos sí fue clara en cuanto a que correspondería a la autoridad administrativa la declaración de utilidad pública, es posible derivar que a la misma no incumbiría ni siquiera fijar un valor propuesto del valor de la indemnización, lo que totalmente correspondería a la intervención judicial en cuanto a su misión de buscar el valor más justo de la misma, lo que sin duda, suponía la participación del afectado en dicha valuación.

<p style="text-align: center;">Segundo Momento Lectura del Dictamen del Proyecto de Constitución Secretario: Juan de Dios Bojórquez 30 de enero de 1917</p>
<p>-El mismo C. secretario: El artículo 27 dice: <i>"Ciudadanos diputados:</i> <i>El estudio del artículo 27 del proyecto de Constitución abarca varios puntos capitales: Si debe considerarse la propiedad como derecho natural; cuál es la extensión de este derecho; a quiénes debe reconocerse capacidad para adquirir bienes raíces y qué bases generales pueden plantearse siquiera como preliminares para la resolución del problema agrario, ya que el tiempo angustioso de que dispone el Congreso no es bastante para encontrar una solución completa de problema tan trascendental. Conforme a este plan, emprendió su estudio la Comisión, teniendo a la vista las numerosas iniciativas que ha recibido, lo mismo que el trabajo que presentó a la Cámara el Diputado Pastor Rouaix, quien ayudó eficazmente a la Comisión, tomando parte en sus deliberaciones.</i></p> <p>"Si se considera que todo esfuerzo, todo trabajo humano, va dirigido a la satisfacción de una necesidad; que la naturaleza ha establecido una relación constante entre los actos y sus resultados, y que, cuando se rompe invariablemente esa relación se hace imposible la vida, fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, su puesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable. El afán de abolir la propiedad individual inmueble no puede considerarse en su esencia sino como una utopía; pero ese deseo es revelador de un intenso malestar social, al cual nos referimos después, que está reclamando remedio sin haber llegado a obtenerlo.</p> <p>"Claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto, y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de</p>

todos los asociados; deber que no podía cumplir sin el derecho correlativo. Es un principio admitido sin contradicción, que **el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la nación; que lo constituye y ha constituido la propiedad privada es el derecho que ha cedido la nación a los particulares, cesión en la que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo ni a las aguas, como vías generales de comunicación.** En la práctica se tropieza con grandes dificultades al tratarse de especificar los elementos que se quedan eliminados de la propiedad privada: **La Comisión encuentra aceptables sobre este punto las ideas desarrolladas por el señor diputado Rouaix.**

*"Como consecuencia de lo expuesto, la Comisión, después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las **restricciones a que está sujeto ese derecho.***

"La capacidad para adquirir bienes raíces se funda en principios de Derecho público y de Derecho Civil. Los primeros autorizan a la nación para prohibir la adquisición de tierras a los extranjeros si no se sujetan a las condiciones que el mismo artículo prescribe. En cuanto a las corporaciones, es también una teoría generalmente admitida que no pueden adquirir un verdadero derecho de propiedad, supuesto que su existencia se funda en una ficción legal. Con estos fundamentos, la Comisión ha determinado la capacidad de adquirir bienes raíces, de las instrucciones de beneficencia, las sociedades comerciales y las corporaciones que forman centros poblados.

"Hace más de un siglo se ha venido palpando en el país el inconveniente de la distribución exageradamente desigual de la propiedad privada, y aún espera solución el problema agrario. En la imposibilidad que tiene la Comisión, por falta de tiempo, de consultar alguna solución en detalle, se ha limitado a proponer, cuando menos, ciertas bases generales, pues sería faltar a una de las promesas más solemnes de la revolución pasar este punto en silencio.

*"Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza, y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la nación. Por otra parte, los antecedentes históricos de la concentración de la propiedad raíz han creado entre los terratenientes y jornaleros una situación que, hoy en día, tiene muchos puntos de semejanza con la situación establecida durante la época colonial, entre los conquistadores y los indios **Página: 775** encomendados; y de esta situación proviene el estado depresivo en que se encuentra la clase trabajadora de los campos. Semejante estado de cosas tiene una influencia desastrosa en el orden económico, pues con frecuencia acontece que la producción agrícola nacional no alcanza a satisfacer las necesidades del consumo. **Corregir este estado de cosas, es, en nuestro concepto, resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto deban emprenderse consisten en reducir el poder de los latifundistas y en levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros.***

"El primer paso en esta vía se dio al expedir el decreto de 6 de enero de 1915, que proponemos sea elevado a la categoría de ley constitucional, con la extensión de proveer a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que puedan ser cultivados por los vecinos que en ellos residan. Una vez dado este primer paso, el siguiente debe consistir en exterminar los latifundios, respetando los derechos de los dueños, por medio de la expropiación. **No será preciso para esto cargar a la nación con una deuda enorme, pues los terrenos expropiados se pagarán por los mismos adquirentes, reduciendo la intervención del Estado a la de simple garantía.** Sería pueril buscar la solución del problema agrario convirtiendo en terratenientes a todos los mexicanos; lo único que puede y debe hacerse es **facilitar las condiciones para que puedan llegar a ser propietarios todos los que tengan voluntad y aptitud de hacerlo.** La realización práctica del fraccionamiento de los latifundios tiene que variar en cada localidad, supuesta la diversidad de las condiciones agrícolas en las diversas regiones del país; así es que esta cuestión debe dejarse a las autoridades locales, una vez fijadas las bases generales que pueden adaptarse indistintamente en toda la extensión de la República, las cuales deben ser, en nuestro concepto, las siguientes: Fijación de la superficie máxima que debe tener en cada localidad un solo individuo o corporación; fraccionamiento de la superficie excedente, sea por el mismo propietario o por el Gobierno, haciendo uso de su facultad de expropiación, **adquisición de las fracciones en plazos no menores de veinte años y haciendo el pago los adquirentes por medio de anualidades que amorticen capital e interés,** sin que éste pueda exceder del tipo de cinco por ciento anual. Si bajo estas condiciones se lleva a cabo el fraccionamiento, tomando todas las precauciones que exija la prudencia para que produzca el resultado apetecido, la situación de las clases trabajadoras de los campos mejorará indudablemente: Los jornaleros que se conviertan en propietarios, disfrutarán de independencia y de la comodidad necesaria para elevar su condición intelectual y moral, y la reducción del número de jornaleros obtenida por medio del fraccionamiento hará que su trabajo sea más solicitado y mejor retribuido. El resultado final será elevar la producción agrícola en cantidad superior a las necesidades del consumo.

"Como consecuencia de lo expuesto, proponemos a la consideración de ustedes el siguiente proyecto:

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

La propiedad privada no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización...

VII.- ...

Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, añadiéndolo con un diez por ciento. El exceso de este valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se

observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas”.

Si bien lo expresado en la lectura del dictamen, no es muy claro en cuanto a si la intención de la modificación a la iniciativa de Constitución al sustituir la expresión “*indemnización previa*” por la de “*mediante indemnización*”, surgía de la idea de facilitar al Estado el pago en el tiempo de los bienes expropiados -*plazos no menores de veinte años*-, o de la intención de permitir que los adquirentes de esos bienes (*habitantes de los pueblos y comunidades*) recibieran dicho apoyo, pagando en largos plazos el monto de lo expropiado con sus respectivos intereses, lo cierto es que la lectura de las ideas del diputado **Pastor Rouaix**, permite aclarar que la verdadera intención del cambio cubría ambos propósitos; puesto que, en sus propias palabras, dicho constituyente más tarde expresaría lo siguiente:

*“...Para el caso de la expropiación por utilidad pública, se estableció que la indemnización **no sería previa como lo prescribía la Carta de 1857**, sino “**mediante**”, con lo cual podía resolverse el problema agrario, urgente e imprescindible, **sin esperar un fallo judicial que fijara el monto de la cosa expropiada**. Este precepto se completaba con el párrafo que en nuestro proyecto tenía el número XIII concediendo a las autoridades administrativas la facultad de declarar la utilidad de la ocupación de una propiedad privada y estableciendo que el precio que debía asignársele, estaría en relación con su valor fiscal”.*¹⁵

Precisamente, en lo referente al precio a cubrirse con motivo de una indemnización por expropiación, **Pastor Rouaix** propuso lo siguiente, con respecto al propio proyecto del artículo 27 constitucional por él mismo presentado durante la dictaminación del precepto:

¹⁵ Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Pastor Rouaix. El Artículo Veintisiete. Su Redacción. Biblioteca Constitucional INEHRM. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. Secretaría de Cultura. Página 194. Consulta el 16 de noviembre de 2017:

<http://www.inehrm.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/1629/genesis.pdf>.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

*“XII.-La necesidad o utilidad de la ocupación de una propiedad, de acuerdo con las bases anteriores, deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, **umentándolo con un diez por ciento**. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio parcial o a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas”.*¹⁶

Así, queda claro que el cambio de la expresión **“indemnización previa”** por la de **“mediante indemnización”**, implicó una transformación fundamental en cuanto al momento en que tendrían que cubrirse las indemnizaciones derivadas de la ocupación por causa de utilidad pública de la propiedad privada, y que lo que en realidad se buscó, es que no se detuvieran este tipo de procesos que pretendían resolver el problema agrario, por diferencias o conflictos surgidos precisamente en el monto del pago de la indemnización correspondiente o con respecto al momento de realizarlo.

Tan dicha fue la intención de pago diferido, o al menos no previo, de la indemnización correspondiente, que en el texto finalmente aprobado en el año dos mil diecisiete del artículo 27 constitucional,¹⁷ se

¹⁶ *Ibidem*. Página 20.

¹⁷ ...Durante el próximo periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes: (a).- En cada Estado o Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida. (b).- El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales; y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes. (c).- Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación. (d).- El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del interés no excederá del cinco por ciento anual. (e).- **El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.** (f).- Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se le faculta al Ejecutivo de la Unión, para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

habló del pago de bonos como parte de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada, aunque aquí debe acotarse que este tipo de mecanismos estaban principalmente referidos a los esquemas previstos de reparto agrario.

<u>Tercer Momento</u> Texto aprobado del Artículo 27 -Publicado en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917-
<p>“Artículo 27.- <i>La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.</i></p> <p><i>Esta no podrá ser apropiada sino por causa de la utilidad pública y mediante indemnización.</i></p> <p>VII.- ...</p> <p><i>Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la de 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, umentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas”.</i></p>

En cuanto a la evolución del artículo 27 constitucional, en lo que a este asunto interesa, es importante hacer referencia a las siguientes reformas que explican la esencia de los veinte ajustes importantes que ha tenido dicho precepto constitucional de mil novecientos diecisiete a la fecha:

Fecha de la Reforma	Sinopsis
1ª Reforma DOF 10-01-1934	Se realizan distintas reformas al artículo 27, destacando las siguientes en materia de expropiación:

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

	<p>"Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.</p> <p>Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.</p> <p>...</p> <p>VI.- ...</p> <p>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. <u>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.</u> 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 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.</p> <p>El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada".</p>
2ª Reforma DOF 06-12-1937	Se reformó la fracción VII y previó como de jurisdicción federal la solución de cuestiones que surjan por límites de terrenos comunales entre dos o más núcleos de población.
3ª Reforma DOF 09-11-1940	Se adicionó el artículo 27 en cuanto a la imprescriptibilidad e inalienabilidad del dominio de la nación, al rubro de concesiones y a la restricción para expedir éstas en el ramo del petróleo y de los carburos de hidrógeno.
4ª Reforma DOF 21-04-1945	Se reformó el párrafo quinto del artículo 27 en cuanto a la propiedad de las aguas de los mares territoriales.
5ª Reforma DOF 12-02-1947	<p>Se reformaron las fracciones X, XIV y XV del artículo 27, en cuanto a los siguientes temas:</p> <p>a).- Núcleos de población que carezcan de ejidos.</p> <p>b).- Imposibilidad de propietarios afectados con resoluciones restitutorias de ejidos o aguas, para acceder a derechos o recursos legales ordinarios, o a la promoción del juicio de amparo.</p> <p>c).- Imposibilidad de las Comisiones Mixtas y gobiernos locales para afectar la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación.</p>
6ª Reforma DOF 02-12-1948	Adición a la fracción I del artículo 27, en cuanto a la posibilidad de que Estados extranjeros fuesen autorizados para adquirir propiedad privada en el lugar de la residencia de los Poderes Federales, para el servicio directo de su embajadas o legaciones.
7ª Reforma DOF 20-01-1960	Reforma a los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo fracción I del artículo 27, en cuanto a dominio de la nación de los recursos naturales, propiedad de

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

	aguas de los mares, reglas de adquisición de dominio de tierras y aguas de la nación por los mexicanos, derechos relacionados de los extranjeros y derechos de los estados extranjeros.
8ª Reforma DOF 29-12-1960 (Fe de erratas DOF 07-01-1961)	Se adicionó el párrafo sexto del artículo 27 en cuanto al tema de la energía eléctrica.
9ª Reforma DOF 08-10-1974	Se reformaron las fracciones VI, XI, XII y XVII del artículo 27, en distintos temas como la restitución o dotación de tierras y aguas, capacidad de Estados, Distrito Federal y Municipios para adquirir y poseer bienes, etc.
10ª Reforma DOF 06-02-1975	Adición al párrafo sexto e incorporación de un séptimo del artículo 27, en temas como petróleo, combustibles nucleares, etc.
11ª Reforma DOF 06-02-1976	Se adiciona el artículo 27, después del párrafo séptimo, en lo referente a la zona económica exclusiva.
12ª Reforma DOF 06-02-1976	Reforma del párrafo tercero del artículo 27 en cuanto a modalidades de la propiedad privada.
13ª Reforma DOF 03-02-1983	Reforma de las fracciones XIX y XX referentes a la justicia agraria y al desarrollo rural.
14ª Reforma DOF 10-08-1987	Reforma del párrafo tercero del artículo 27 en cuanto a modalidades de la propiedad privada.
15ª Reforma DOF 06-01-1992	Se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV ; VI, primer párrafo; VII ; XV y XVII; se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX ; y se derogan las fracciones X a XIV y XVI, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se busca ampliar la justicia y la libertad en materia agraria, y promover cambios que alientan una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional, revertir el creciente minifundio en el campo, etc.
16ª Reforma DOF 28-01-1992	Reforma de las fracciones II y III del artículo 27 en cuanto a la adquisición y posesión de bienes de asociaciones religiosas e instituciones de beneficencia.
17ª Reforma DOF 13-10-2011	Reforma de la fracción XX del artículo 27 en cuanto a que el desarrollo rural integral y sustentable, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.
18ª Reforma DOF 11-06-2013	Reforma del párrafo sexto del artículo 27, en materia de telecomunicaciones.
19ª Reforma DOF 20-12-2013	Reforma del párrafo sexto del artículo 27, en materia de hidrocarburos.
20ª Reforma DOF 29-01-2016	Reforma del artículo 27 en su párrafo quinto y párrafo décimo, fracción VI, párrafos primero y segundo. Esta reforma, especificó, en lo conducente, lo siguiente: "VI. Las entidades federativas , 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.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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

Como se observa de la tabla anterior, la principal reforma que directamente impacta el tema de expropiación motivo de este asunto, en lo que se refiere al cálculo del monto del valor afectado, corresponde al año de mil novecientos treinta y cuatro (1934); y, particularmente al segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, mismo que si bien se reformó en dos mil dieciséis, ello tuvo un mínimo impacto consistente en la sustitución del término “**Estados**” por el de “**Entidades Federativas**”.

Fue en esa reforma de mil novecientos treinta y cuatro en que se suprimió la idea de incrementar el monto de indemnización, sumando un diez por ciento más al valor fiscal de la cosa expropiada que figurare en las oficinas catastrales o recaudadoras, y aunque en algunas entidades federativas, se sigue contemplando dicha fórmula, lo cierto es que el mandato constitucional atiende al valor fiscal, cuestión que, desde luego, no impide que en las entidades federativas se concedan mayores derechos o beneficios en la materia.

De hecho, cuando menos las siguientes entidades federativas siguen manteniendo en sus leyes de expropiación, la fórmula original de mil novecientos diecisiete (1917) para calcular el monto de la indemnización, en cuanto al aumento en un diez por ciento del valor fiscal:

**LEY DE EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA
(HIDALGO)**

*“Artículo 6º.- Para toda expropiación se fijará como precio o indemnización de la cosa expropiada la cantidad que como **valor fiscal** de ella figure en las Oficinas (sic) Catastro 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 **umentándolo con un diez por ciento**”.*

**LEY DE EXPROPIACIÓN DE BIENES MUEBLES E
INMUEBLES DE PROPIEDAD PRIVADA
(JALISCO)**

*“Artículo 7.- La indemnización correspondiente, siempre que no hubiere acuerdo sobre el monto de ella, se basará en la cantidad que como **valor fiscal** figure en las oficinas catastrales, 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, **umentándolo en un 10 por ciento**.*

El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.

Esto mismo se observará cuando se trata de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas”.

**LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 154, REFORMADO, DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO
(SINALOA)**

*“Artículo 6o.- El monto de la indemnización de la cosa expropiada se fijará 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, **umentándolo con un 10%**.*

Si transcurridos diez años desde la fecha de la ocupación formal de los bienes expropiados éstos no se hubieren destinado a los fines para los que la expropiación hubiere sido decretada, el propietario afectado tendrá el derecho de revertirlos, a cuyo efecto solicitará de la Autoridad que hubiere decretado la expropiación que se los devuelva. Si fuere procedente la devolución, así lo decretará el órgano del Ejecutivo correspondiente, levantándose acta formal

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

de la devolución en el mismo número de ejemplares y para los mismos efectos a que se refiere el Artículo 5o. de esta Ley”.

En contraste, a raíz de una reforma del año mil novecientos noventa y tres (1993), la Ley de Expropiación vigente en el ámbito federal, amplió en su artículo 10 el derecho mínimo constitucional previsto en el artículo 27, fracción VI, para contemplar como monto de la respectiva indemnización, el valor comercial, mismo que no debe ser inferior al valor fiscal. El texto vigente del referido precepto, también modificado en dos mil doce, es el siguiente:

LEY DE EXPROPIACIÓN

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

El monto de la indemnización por la expropiación, la ocupación temporal o la limitación de dominio se fijará por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales o Instituciones de crédito o corredores públicos o profesionistas con posgrado en valuación, que se encuentren autorizados en los términos que indique el Reglamento. Párrafo adicionado DOF 16-01-2012.

*La Secretaría de la Función Pública emitirá las normas, procedimientos, criterios y metodologías de carácter técnico, conforme a los cuales se realizarán los avalúos, considerando la diversidad de bienes y derechos objeto de valuación, así como sus posibles usos y demás características particulares. Párrafo adicionado DOF 16-01-2012 Artículo reformado DOF 22-12-1993”.*¹⁸

¹⁸ En la respectiva exposición de motivos, que presentó el Ejecutivo Federal el 25 de noviembre de 1993, se expuso lo siguiente:

*“La vigente Ley de Expropiación que data de 1936, se ha mantenido prácticamente sin modificaciones. Ha llegado el momento de introducir algunas reformas a dicho ordenamiento con objeto de **otorgar una mayor seguridad jurídica a los particulares en los procedimientos expropiatorios**. De esta manera, con la modificación que se propone en la presente iniciativa, se busca establecer un procedimiento transparente y expedito, acorde con los tiempos actuales. Es así que en la iniciativa se precisa que corresponde al Ejecutivo Federal hacer la declaratoria en el decreto respectivo.*

Asimismo, se señala un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para que la autoridad que haya tramitado el expediente de expropiación resuelva la reversión total o parcial del bien cuando éste no fuere destinado al fin que dio causa a la declaratoria respectiva.

***Con la finalidad de no afectar a los particulares propietarios de un bien que se requiera para cumplir con una causa de utilidad pública, en la iniciativa se señala que el precio que se fijará como indemnización deberá ser equivalente a su valor comercial.** Para su determinación, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, se basará en el valor catastral del bien, que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, de conformidad con lo previsto en el artículo 27 constitucional.*

En el proyecto de reformas a la Ley de Expropiación, se prevé que la indemnización deba pagarse en moneda de libre circulación, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.

Esta ley de orden federal, contempla otros beneficios a favor de las personas afectadas con motivo de una expropiación, destacando los siguientes:

Ley de Expropiación	
<p>Derecho a ser notificados personalmente del decreto de expropiación, así como del avalúo en que se fije el monto de indemnización.</p>	<p><i>“Artículo 4o.- Procederá la expropiación previa declaración de utilidad pública a que se refiere el artículo anterior.</i></p> <p><i>La declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, se hará mediante decreto del Ejecutivo Federal que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.</i></p> <p><i>Los propietarios e interesados legítimos de los bienes y derechos que podrían resultar afectados serán notificados personalmente del decreto respectivo, así como del avalúo en que se fije el monto de la indemnización.</i></p> <p><i>La notificación se hará dentro de los quince días hábiles posteriores a la fecha de publicación del decreto. En caso de que no pudiese notificarse personalmente, por ignorarse quiénes son las personas o su domicilio o localización, surtirá los mismos efectos una segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación, misma que deberá realizarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la primera publicación”.</i></p>
<p>Derecho a controvertir judicialmente el monto de indemnización y, en su caso, a exigir el pago de daños y perjuicios.</p>	<p><i>“Artículo 5o.- Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del decreto correspondiente, los interesados podrán acudir al procedimiento judicial a que se refiere el artículo 11 de la presente ley.</i></p> <p><i>El único objeto del procedimiento a que se refiere el párrafo anterior será controvertir el monto de la indemnización y, en su caso, exigir el pago de daños y perjuicios”.</i></p> <p><i>“Artículo 11.- Cuando se controvierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo</i></p>

Por lo que hace al **plazo de pago**, que actualmente es de 10 años, en la iniciativa **se propone que sea de un año**, salvo los casos en que por la magnitud de la inversión, la indemnización no pueda cubrirse dentro de dicho plazo.

Asimismo, en congruencia con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se propone denominar decreto el ordenamiento por el que se dispone la expropiación. De esta forma se sustituirían las referencias al término acuerdo que actualmente se contienen en los artículos 4o., 5o. y 9o. de la Ley de Expropiación”.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

	<p>anterior, se hará la consignación al juez que corresponda, quien fijará a las partes el término de tres días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designarlos el juez en rebeldía, si aquéllos no lo hacen. También se les prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia, y si no lo nombraren, será designado por el juez”.</p>
<p>Derecho a recibir el pago de la indemnización a más tardar dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la publicación del Decreto expropiatorio.</p>	<p>“Artículo 20.- La indemnización deberá pagarse en moneda nacional a más tardar dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la publicación del decreto de expropiación, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.</p> <p>Salvo en los casos a que se refiere el artículo 8o de la ley, la autoridad podrá proceder a la ocupación del bien o a la disposición del derecho objeto de la expropiación una vez cubierto el monto de la indemnización fijado en el avalúo.</p> <p>En caso de que el afectado controvierta el monto de la indemnización, se estará a lo dispuesto en el artículo 11 del presente ordenamiento. Esta circunstancia no será impedimento para que la autoridad proceda a la ocupación del bien o a la disposición del derecho expropiado.</p> <p>La indemnización por la ocupación temporal o por la limitación de dominio consistirá en una compensación a valor de mercado, así como los daños y perjuicios, si los hubiere, que pudieran ocasionarse por la ejecución de dichas medidas, misma que deberá pagarse conforme al plazo referido en el párrafo primero de este artículo”.</p>

Por otro lado, cuando menos la Constitución Política del Estado de Guerrero, mantiene el esquema contemplado en la Constitución Federal de mil ochocientos cincuenta y siete (1857), en cuanto a la condición de pago de una indemnización previa como presupuesto para limitar la propiedad por causa de utilidad pública o interés social:

<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero</p>
<p>“Artículo 5.- En el Estado de Guerrero toda persona, individual o colectiva, es titular de derechos humanos, y se reconocen como mínimo los siguientes:</p>

...XII. A la propiedad y el uso y goce de sus bienes, este derecho sólo admite limitaciones por causa de utilidad pública o interés social, **previa indemnización** y en los casos y modalidades determinadas por ley”;

Como se advierte, las previsiones constitucionales en materia de expropiación, han presentado contextos distintos tanto en la legislación federal, como en la local, de tal manera que, en algunos casos, la ley ordinaria ha mantenido sin cambio las reglas mínimas que derivan del artículo 27 constitucional vigente, y que, en otros casos, la legislación ha mantenido derechos que se encontraban vigentes desde textos constitucionales previos, o ampliado los beneficios y derechos que contempla actualmente el pacto federal.

En cualquier caso, este Alto Tribunal ha establecido que los derechos mínimos establecidos en la Constitución Federal, pueden ser ampliados por el legislador ordinario *-federal o local-*.¹⁹

De igual forma, se ha sostenido que conforme a lo mandado por el artículo 1º constitucional, las condiciones de aplicación y los supuestos de protección de los derechos humanos plasmados en la Constitución Federal, pueden ampliarse significativamente con el contenido de los tratados internacionales,²⁰ mismos que también

¹⁹ Novena Época. Registro: 167386. Primera Sala. Tesis aislada. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta: Tomo XXIX. Abril de 2009. Materia constitucional, administrativa. Tesis: 1a. LIV/2009. Página: 590. De rubro: **“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO QUE PUEDE SER AMPLIADO POR EL LEGISLADOR ORDINARIO”**. Amparo en revisión 903/2008. *****. 12 de noviembre de 2008. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar.

²⁰ Época: Décima Época. Registro: 2015680. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a./J. 124/2017 (10a.). Página: 156. Rubro: **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011”**.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

pueden ampliar el catálogo de los derechos fundamentales contenidos en la Carta Magna.²¹

Lo anterior, podría estar únicamente acotado de existir en la Constitución Federal, una restricción, prohibición, limitación o excepción expresa, pero de no ser dicho el caso, el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano, estará constituido tanto por los derechos humanos contenidos en la propia Constitución, como por aquéllos contenidos en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.²²

Así, analizando el contenido vigente del artículo 27 constitucional, cuyo texto abajo se transcribe, es posible concluir que el mismo, en lo que interesa al presente asunto, no contiene una restricción o prohibición expresa en lo referido al monto que deba cubrirse por concepto de indemnización (*valor fiscal*), ni en lo que toca al momento de pago (*mediante indemnización*), aspectos en los que sólo existen lineamientos mínimos que deben atenderse en materia de expropiación, los cuales, si bien no pueden ser disminuidos, sí son susceptibles de ampliarse en sus beneficios y esquemas de protección o garantías.

²¹ Época: Décima Época. Registro: 2015596. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a./J. 93/2017 (10a.). Página: 206. Rubro: **“DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS EXTRANJEROS A LA NOTIFICACIÓN, CONTACTO Y ASISTENCIA CONSULAR. SU FUENTE Y JERARQUÍA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO”**.

²² Época: Décima Época. Registro: 2006224. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 20/2014 (10a.). Página: 202. Rubro: **“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”**.

Por otro lado, del texto constitucional, se advierte la existencia de una previsión expresa y que en el cuerpo de este fallo será motivo de análisis en cuanto a sus implicaciones, referida a la garantía que se concede para el examen judicial de la indemnización que deba pagarse (*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*):

Texto Constitucional Vigente (2017)
<p><i>“Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.</i></p> <p><i>Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización</i></p> <p>VI.- ...</p> <p><i>Las leyes de la Federación y de las entidades federativas en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, <u>será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.</u> Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.</i></p> <p><i>El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada”.</i></p>

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

En cualquier caso, debe considerarse que, si bien la Constitución Federal establece condiciones mínimas afines a la indemnización por concepto de expropiación, en cuanto a su monto y momento de pago, ello no limita la necesidad de atender a la aplicación de mayores beneficios, garantías o derechos que al respecto fuesen eventualmente previstos en un tratado internacional suscrito por el Estado Mexicano.

De igual forma, lo previsto en materia de indemnización por expropiación en la Carta Magna, no impide que el legislador federal o local, en ejercicio de su libertad configurativa y en el ámbito de su respectiva competencia, pueda maximizar la protección contenida en la Carta Magna o en los propios tratados internacionales, siempre y cuando no se actúe en contra de una prohibición o restricción expresa contenida en el Pacto Federal.

Así, es indispensable considerar en la materia, lo que en el tema de afectaciones a la propiedad privada, se encuentra dispuesto en el contexto internacional; y, en particular, atender a lo previsto en el artículo 21 apartado 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), precepto convencional que en lo referente a la indemnización, contempla similar principio al establecido en el texto constitucional, en cuanto al momento de pago de la indemnización (mediante), pero que incorpora sobre esta cuestión, la noción de **“indemnización justa”**, que expresamente no contiene el artículo 27 constitucional, aunque como se ha referido previamente, no existe al respecto restricción constitucional que impida acudir en materia de expropiación, al concepto de indemnización justa previsto convencionalmente:

Convención Americana sobre Derechos Humanos
“Artículo 21.- <i>Derecho a la Propiedad Privada</i>

1. *Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.*
2. *Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto **mediante el pago de indemnización justa**, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley”.*

Dicha norma internacional, ha sido interpretada por la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos, organismo internacional, que ha precisado, entre otras cuestiones, que, por indemnización justa, debe entenderse aquélla que tome como referencia el valor comercial del bien objeto de la expropiación anterior a la declaratoria de utilidad pública de éste, y que atienda al justo equilibrio entre el interés general y el interés particular.²³

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador Sentencia de 6 de mayo de 2008 (Excepción Preliminar y Fondo):

“95. El artículo 21.2 de la Convención Americana expresamente señala como requisito para poder llevar a cabo una privación de la propiedad el pago de una justa indemnización.

96. Al respecto, el Tribunal estima que en casos de expropiación el pago de una indemnización constituye un principio general del derecho internacional [89], el cual deriva de la necesidad de buscar un equilibrio entre el interés general y el del propietario. Dicho principio ha sido recogido en la Convención Americana en su artículo 21, al referirse al pago de una "justa indemnización". Esta Corte considera que para alcanzar el pago de una justa indemnización ésta debe ser **adecuada, pronta y efectiva** [90].

[89]Cfr. Artículo 1 del Protocolo No. 1 de la Corte Europea; y P.C.I.J The Factory At Chorzów (Claim for Indemnity) (The Merits) Judgment No. 13, p. 40 y 41.

[90]Cfr. INA Corporation v. The Islamic Republic of Iran, 8 Iran US CTR, p.373; 75 ILR, p. 595; y Principios 15 y 18 de los "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones", Resolución G.A. Res. 60/147, Preámbulo, UN.Doc. A/RES/60/147 (Dec. 16, 2006). Cfr. también: the WB, Guidelines of the Treatment of Foreign Direct Investment; 1962. Texaco case 17 ILM, 1978, pp. 3, 29; 53 ILR, pp. 389, 489; Aminoil case 21 ILM, 1982, p. 1032; 66 ILR, p. 601; y Permanent Sovereignty Resolution; 1974 Charter of Economic Rights Direct and Duties of States.

97. En este sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos ha interpretado la norma contenida en el artículo 1º del Protocolo No. 1, considerando que existe un derecho intrínseco a recibir una indemnización por la privación de la propiedad [91]. Asimismo, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas mediante Resolución No. 1803 señaló que dentro del marco de la soberanía de un Estado para la expropiación por causas de utilidad pública se encuentra el deber de éste de pagar al dueño la compensación apropiada [92]. Más aún, el principio según el cual es exigible la indemnización en caso de expropiación ha sido reafirmado por la jurisprudencia internacional [93].

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Dicho criterio, es consistente con la noción de indemnización justa, que ha aceptado el Pleno de este Alto Tribunal, en materia del pago de daños y perjuicios que deban cubrirse como cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, en aquellos casos en que no sea susceptible la restitución de un bien inmueble afectado, pues en dichos casos, se ha considerado que el valor comercial o de mercado, es el idóneo para tasar su precio.²⁴

Bajo la lógica anterior, es evidente que lo previsto en el artículo 21 apartado 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,

[91]Cfr. ECHR, *James v UK*, Judgment of February 1985, Application no. 8793/79, para. 54; y ECHR, *Lithgow and Others v. the United Kingdom*, Judgment of July 1986, Application no. 9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/8, paras. 114 and 120.

[92]Cfr. Resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1962, titulada "Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales" (1962).

[93]Cfr. *International Centre for Settlement of Investment Disputes, Arbitration between Compañía del Desarrollo de Santa Elena, S.A. and The Republic Of Costa Rica Case No. ARB/96/1; Asunto BP (British Petroleum Exploration Co. v. Libyan Arab Republic, octubre 10 de 1973 y agosto 1 de 1974; Asunto Liamco; y P.C.I.J The Factory At Chorzów, Judgment No. 7 (May 25th, 1926).*

98. La Corte estima que, en casos de expropiación, **para que la justa indemnización sea adecuada se debe tomar como referencia el valor comercial del bien objeto de la expropiación anterior a la declaratoria de utilidad pública de éste**, y atendiendo el justo equilibrio entre el interés general y el interés particular a que se ha hecho referencia en la presente Sentencia (*supra* párr. 63)".

²⁴ Época: Novena Época. Registro: 181445. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, Mayo de 2004. Materia(s): Común. Tesis: P. XXIV/2004. Página: 146. Rubro: **"SENTENCIAS DE AMPARO. EN EL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS COMO CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE AQUÉLLAS, EL VALOR COMERCIAL DE LOS BIENES INMUEBLES ES EL ADECUADO PARA FIJAR SU CUANTÍA"**. Texto: "Cuando se trata de bienes inmuebles, el valor comercial o de mercado es idóneo para tasar su precio o medida de cambio en unidades monetarias, el cual, en el Glosario de Términos de Valuación de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, se define como el precio más probable estimado, por el cual una propiedad se intercambiaría en la fecha del avalúo, entre un comprador y un vendedor actuando por voluntad propia en una transacción sin intermediarios, con un plazo razonable de exposición donde ambas partes actúan con conocimiento de los hechos pertinentes, con prudencia y sin compulsión. En la doctrina también se ha aceptado como método de valoración, el valor de mercado, y se ha definido como la suma de dinero para el que, en condiciones normales, se hallaría comprador para el inmueble; el más probable que un vendedor es capaz de aceptar y un comprador de pagar, en una situación similar a la del mercado analizado; el importe neto que razonablemente podría recibir un vendedor por la venta de la propiedad en la fecha de la valoración, mediante una comercialización adecuada y suponiendo que exista, al menos, un comprador correctamente informado de las características del inmueble y que ambos, comprador y vendedor, actúen libremente y sin un interés particular en la operación. En todo caso, el valor comercial o de mercado debe estar acotado en el tiempo al justiprecio del inmueble en la época y en las condiciones que tenía cuando se cometió la violación de garantías individuales, más el factor de actualización previsto en el artículo 7o., fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en acatamiento de la regla retrospectiva establecida en el artículo 80 de la Ley de Amparo, relativa a la restitución a la parte quejosa en el goce de sus garantías individuales violadas. Incidente de inejecución 62/2000. *****". 23 de marzo de 2004. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Margarita Luna Ramos y Humberto Román Palacios. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Roberto Rodríguez Maldonado. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de abril en curso, aprobó, con el número XXIV/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de abril de dos mil cuatro".

maximiza el principio derivado del artículo 27 de la Constitución Federal, cuando menos en lo referido a que el precio que se fijará como indemnización sobre la cosa expropiada, *se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras*; de ahí que en esta materia, resulta correcto asumir que debe prevalecer la noción de indemnización justa, y por ende, aquélla que tome como referencia el valor comercial o de mercado del bien expropiado.

Aquí, conviene apuntar que la interpretación que ha construido la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos de la noción de indemnización justa, parte del análisis que del término se ha hecho en distintos contextos internacionales, mismos que, en realidad, retoman la llamada fórmula Hull, atribuida al abogado y premio nobel Cordell Hull, quien defendió la doctrina de que una indemnización, para ser justa, debía ser pronta, adecuada y efectiva.

Para esta última posición, que se insiste, es la que ha predominado en las interpretaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en otros foros internacionales, una indemnización es “*adecuada*”, cuando se basa en el valor justo del mercado inmediatamente antes de la expropiación o inmediatamente antes de que se haga pública la decisión de expropiación, a lo cual, se adiciona la condición de que la determinación del valor de mercado justo, podrá ser aceptable si se realiza de acuerdo con un método de mercado acordado por el Estado y el inversionista extranjero o por un tribunal o por cualquier otra institución designada por las partes. En la misma línea, se entiende que una indemnización es “*efectiva*”, si se paga en moneda libre convertible; y se comprende que es “*pronta*”, la indemnización que se paga sin demora o, en circunstancias

excepcionales, si se paga en parcialidades, pero en un plazo lo más corto posible.²⁵

En lo que se refiere a la expresión “**mediante indemnización**” contemplada en el artículo 27 constitucional, no se advierte, al menos en principio, que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, contenga alguna maximización expresa de algún derecho relacionado con el momento de pago, pues en esencia, el artículo 21 de dicho instrumento internacional, reproduce la idea plasmada en el pacto federal, en cuanto a que la afectación de la propiedad privada, sólo puede realizarse “**mediante el pago de indemnización**”.

Sin embargo, retomando la idea aceptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en cuanto a que para estar en posibilidad de considerar que una indemnización es justa, la misma debe ser **adecuada, pronta y efectiva**,²⁶ es posible arribar a la conclusión de que, si bien, el pronto pago de la compensación, no implica necesariamente el extremo de que éste deba ser previo o concomitante al acto de afectación, cuando menos sí exige el que ello

²⁵ Wöss, Herfried. Indemnización. Obra que forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pág. 280. Consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2815/14.pdf>.

²⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. CASO SALVADOR CHIRIBOGA VS. ECUADOR. RESUMEN OFICIAL EMITIDO POR LA CORTE. SENTENCIA DE 6 DE MAYO DE 2008. (Excepciones Preliminares y Fondo). SENTENCIA DE 3 DE MARZO DE 2011. (Reparaciones y Costas): “...Al respecto, el Tribunal estimó que en casos de expropiación el pago de una indemnización constituye un principio general del derecho internacional, el cual deriva de la necesidad de buscar un equilibrio entre el interés general y el del propietario. Dicho principio ha sido recogido en la Convención Americana en su artículo 21, al referirse al pago de una “justa indemnización”. Esta Corte consideró que para alcanzar el pago de una justa indemnización ésta debe ser adecuada, pronta y efectiva. La Corte estimó que, en casos de expropiación, para que la justa indemnización sea adecuada se debe tomar como referencia el valor comercial del bien objeto de la expropiación anterior a la declaratoria de utilidad pública de éste, y atendiendo el justo equilibrio entre el interés general y el interés particular a que se ha hecho referencia en la presente Sentencia. ...Asimismo la Corte ordenó como medidas de reparación integral, las siguientes: a) por concepto de **daño material** fijó un monto por los intereses simples devengados por la falta de pago de la justa indemnización; b) por **concepto de daño inmaterial** fijó un monto en equidad por las violaciones declaradas en la Sentencia de fondo; c) como medida de restitución ordenó al Estado **devolver una cantidad determinada por concepto de impuestos y multas indebidamente cobrados, y sus intereses**; d) como medidas de satisfacción ordenó la publicación de determinadas partes de las Sentencias de fondo y de reparaciones y costas en el Diario Oficial y un resumen oficial de las referidas Sentencias en otro diario de amplia circulación, y e) el reintegro de costas y gastos”.

se realice en breve tiempo y lo antes posible a partir de que se actualiza la respectiva afectación, pues en caso contrario, es evidente que el retraso del pago de una indemnización, conllevará la obligación de cubrir daños y perjuicios.

De hecho, por ejemplo, en el caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estableció en un asunto en el que por varios años no se había cubierto la indemnización derivada de una expropiación, distintas medidas de reparación integral, entre las que se consideró por concepto de daño material, un monto por los intereses simples devengados por la falta de pago de la justa indemnización, así como otro monto asociado por concepto de daño inmaterial; lo cual, en cierta forma, sirvió para cubrir la ocupación de una propiedad sobre la cual no se pagó una justa, efectiva y pronta indemnización.

Desde luego, en esta materia es difícil establecer una regla fija atendiendo a las particularidades que cada asunto puede tener; y por ello, es que resulta idóneo que las leyes aplicables, contemplen como medida idónea para confirmar la existencia de una indemnización justa o para determinar la misma, la posibilidad de que el monto de indemnización fijado por la respectiva autoridad, pueda controvertirse en la vía judicial, así como la viabilidad de que, ante ésta, puedan también reclamarse los respectivos daños y perjuicios, mismos que, sin duda, podrían cubrir entre otros posibles conceptos, las actualizaciones de valor respectivas e incluso, de ser el caso, el valor que deba cubrirse si la propiedad afectada fue ocupada de manera indebida por el Estado, antes del debido acto expropiatorio, lo que se insiste, tendría que ser valorado por un juez, apoyado, en su caso, en el juicio de peritos.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Situación que, desde luego, no impide que la propia indemnización justa determinada por la autoridad que ordena o ejecuta la expropiación, pueda incluir o considerar de antemano, los conceptos de daños y perjuicios que estime pertinentes; y que, en su caso, también tendrían que ser susceptibles de ser controvertidos ante la autoridad judicial.

Sobre el tema que se analiza en materia de indemnización pronta, no pasa desapercibido que, en un criterio aislado emitido en mil novecientos diecinueve (1919), los entonces integrantes del Pleno de este Alto Tribunal, determinaron que el requisito de **“mediante indemnización”**, implicaba que, si bien la indemnización no debía necesariamente ser previa, sí tendría que ser, cuando menos, de presente y simultánea con el acto de expropiación.²⁷

Sin embargo, el criterio de este Alto Tribunal ha evolucionado en cuanto a precisar que el plazo para el pago de la indemnización correspondiente, se entenderá que cumple con la exigencia constitucional en tanto el mismo sea razonable, tomando en cuenta el tiempo necesario para determinar su monto y entregarlo al afectado, a fin de que la compensación que para éste representa no se torne ilusoria e irreal, con la salvedad de que cuando el Estado expropie para llenar una función social de urgente realización y sus condiciones económicas no permitan el pago de la indemnización en las condiciones mencionadas, pueda ordenarse tal pago dentro de las posibilidades del

²⁷ Época: Quinta Época. Registro: 289892. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo IV. Materia(s): Administrativa. Página: 920. **“INDEMNIZACIÓN. El requisito de la mediante indemnización, es indispensable para que puedan efectuarse, constitucionalmente, las expropiaciones; e interpretando el artículo 27 constitucional, se adquiere el convencimiento de que tal indemnización debe ser, si no previa, cuando menos de presente y simultánea con el acto de la expropiación. La Carta Magna no autoriza a que se reconozca simplemente el derecho a la indemnización; quiere que ésta se realice.** Amparo administrativo en revisión. Luján. Julio. 29 de abril de 1919. Unanimidad de ocho votos, en cuanto a los puntos resolutivos, y por mayoría de seis votos, en cuanto a los fundamentos. Ausentes: José M. Truchuelo, Alberto M. González y Enrique Moreno. Disidentes: Manuel E. Cruz y Victoriano Pimentel. La publicación no menciona el nombre del ponente”.

erario, pues de nueva cuenta, en este supuesto, la satisfacción de la necesidad social se encuentra por encima del derecho del afectado a ser resarcido del perjuicio que le ocasiona el acto expropiatorio.²⁸

Desde luego, el propio concepto de indemnización pronta a que se ha hecho referencia desde la perspectiva internacional implica evitar retrasos innecesarios e injustificados en la realización del pago respectivo, pero no necesariamente que éste deba pagarse de manera previa al acto expropiatorio o el mismo día en que se genere la respectiva afectación a la propiedad privada.

En lo que se refiere a la judicialización del monto que deba cubrirse por concepto de indemnización, como ya se refirió, la Carta Magna sí contiene en su artículo 27 una previsión expresa que alude a que *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*, cuestión que se hace extensiva en el propio precepto, a los casos referidos a *objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas*.

Sin embargo, debe entenderse que, dicho esquema restringido de acceso a la vía judicial, partió precisamente de la idea de un valor fijo de indemnización, condicionado ineludiblemente a tomar en cuenta el valor fiscal ya registrado del respectivo inmueble; puesto que, en dicho escenario, es evidente que sería innecesario acudir al juicio de peritos y menos aún a la vía jurisdiccional, ya que lo que rige en ese supuesto

²⁸ Época: Novena Época. Registro: 198203. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VI, Julio de 1997. Materia(s): Administrativa, Constitucional. Tesis: P. CXXII/97. Página: 8. **“EXPROPIACIÓN. EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY NÚMERO 25 DEL ESTADO DE GUERRERO, EN CUANTO AL PLAZO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN, NO ES INCONSTITUCIONAL”.**

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

el monto indemnizatorio base, es un valor que ya se encuentra de forma previa fijado en las respectivas oficinas rentísticas, e incluso, aceptado implícitamente por el contribuyente que ha cubierto sus respectivos impuestos o derechos a partir de dicho valor.

Así, tal lógica no puede ser compatible con la realización de ejercicios destinados a la estimación de un valor justo de indemnización a la luz de lo dispuesto por el artículo 21 apartado 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; toda vez que, en ese supuesto, como se ha sostenido previamente en este fallo, sí resulta pertinente brindar al gobernado la oportunidad de controvertir el avalúo o monto determinado por la autoridad responsable del acto expropiatorio ante la autoridad judicial, para que sea ésta la que, con base en el juicio de peritos, pueda validar o determinar el justo valor comercial o de mercado que deba regir el monto de la indemnización, así como, en su caso, los respectivos daños y perjuicios.

Por tanto, una lectura del artículo 27 constitucional, permite arribar a la conclusión de que, si bien, el constituyente, tuvo la intención original de que de manera exclusiva, lo único que pudiese ser objeto de juicio pericial y de resolución judicial, lo fuese el exceso de valor o el demérito de una propiedad expropiada, lo cierto es que tal previsión, no puede entenderse como una restricción constitucional expresa y absoluta que impida acudir a juicio pericial y a resolución judicial, cuando en términos de un tratado internacional, sea necesario fijar el monto justo de indemnización, o controvertir el monto de indemnización propuesto o determinado en esa misma línea por la autoridad responsable de ello en el proceso expropiatorio.

Esto, pues si por un lado, como ya se afirmó, la previsión del valor fiscal como monto de indemnización, se estableció en la Constitución

Federal como un lineamiento mínimo, y no como un factor máximo o que prohíba al legislador ordinario federal o local, establecer valores distintos e incluso superiores de indemnización; luego entonces, no puede entenderse prohibida la posibilidad de que, si a la luz de un tratado internacional, debe acudirse a un valor justo de indemnización, distinto del fiscal referido en la Constitución, y que, como se ha dicho, hace necesario acudir al valor comercial o de mercado, sí pueda acudirse en ese caso al juicio de peritos y a la resolución judicial.

Ello, máxime que existen pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con relación a lo que debe entenderse por indemnización justa, mismos que en términos de lo dispuesto por el Pleno de este Alto Tribunal, resultan vinculantes para los jueces mexicanos, siempre que sean más favorables a la persona; aspecto en lo que es aplicable la Jurisprudencia **P./J. 21/2014 (10a.)**, de rubro y texto siguientes:

“JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.”²⁹

Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso

²⁹ Época: Décima Época. Registro: 2006225. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Tomo I. Materia(s): Común. Tesis: P./J. 21/2014 (10a.). Página: 204.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

*específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos”.*³⁰

En suma, una interpretación armónica de lo señalado en los artículos 1º y 27 de la Constitución Federal, con respecto a lo contemplado en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, permite arribar a la conclusión de que, en materia de indemnización por motivos de expropiación, debe prevalecer la noción de “indemnización justa” prevista convencionalmente, misma que, en opinión de este Alto Tribunal, obliga a tomar como referencia el valor comercial o de mercado del bien expropiado, así como a atender al justo equilibrio entre el interés general y el interés particular, lo que, a la vez, constriñe a que dicho valor, pueda ser controvertido y ser sometido tanto a juicio de peritos, como a la determinación que al respecto deba adoptar una autoridad judicial; ello, fundamentalmente,

³⁰ “Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. Mayoría de seis votos de los Ministros: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, quien reconoció que las sentencias que condenan al Estado Mexicano sí son vinculantes y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta. Tesis y/o criterios contendientes: Tesis XI.1o.A.T.47 K y XI.1o.A.T.45 K, de rubros, respectivamente: **“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO”.** y **“TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN”**; aprobadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, páginas 1932 y 2079, y tesis I.7o.C.46 K y I.7o.C.51 K, de rubros, respectivamente: **“DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS”.** y **“JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. SU UTILIDAD ORIENTADORA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”**; aprobadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXVIII, agosto de 2008, página 1083 y XXVIII, diciembre de 2008, página 1052. El Tribunal Pleno, el dieciocho de marzo en curso, aprobó, con el número 21/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de dos mil catorce. Esta tesis se publicó el viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de abril de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013”.

cuando se presenten casos de inconformidad o diferencias entre el valor respectivo propuesto por la autoridad administrativa que deba cubrir la indemnización y el propio valor que quien resulte afectado con el acto expropiatorio, considere que debe serle cubierto.

Tal postura, no podría en el contexto nacional extenderse al supuesto de entender que, de manera obligada, debe concederse al particular afectado por un acto expropiatorio, la oportunidad de ser oído de manera previa ante la autoridad administrativa con respecto al monto de la respectiva indemnización -a fin de participar en la valuación correspondiente-, pues en ello, como ya fue previamente especificado, es clara la intención del constituyente en cuanto a que el pago de la indemnización y la determinación de su monto, no deberían dilatar u obstaculizar ni el propio acto formal de expropiación, ni el aprovechamiento de los bienes respectivos por causa de utilidad pública.

Y si bien, en el **amparo en revisión 925/2009**,³¹ el Pleno de este Alto Tribunal, identificó la interrupción del criterio jurisprudencial de rubro: **“EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO**

³¹ “...dicho criterio jurisprudencial quedó interrumpido, con fundamento en el artículo 194 de la Ley de Amparo, toda vez que en sesiones de dieciséis y diecisiete de enero de dos mil seis, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se apartó expresamente del criterio contenido en la jurisprudencia arriba transcrita, al resolver los amparos en revisión 1131/2004, 1132/2004 y 1133/2004; pues sustentó, por mayoría de ocho votos en el amparo en revisión 1133/2004, y por mayoría de diez votos (aunque por consideraciones distintas de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y Sergio A. Valls Hernández), en los amparos en revisión 1131/2004 y 1132/2004, que sí rige la garantía de previa audiencia tratándose de actos de expropiación; de manera que respecto de dicha cuestión, existió mayoría de por lo menos ocho votos para apartarse de la jurisprudencia antes trascrita, en términos del precepto en cita.

En dichas ejecutorias, el Pleno de este alto Tribunal sostuvo que el antiguo razonamiento para considerar que la garantía de audiencia previa no rige en materia de expropiación, basado en la idea de que las autoridades administrativas no están sujetas a la garantía de audiencia, ha quedado superado por la evolución del derecho administrativo en nuestro país, en la que paulatinamente, se creó una normatividad que permite a las autoridades administrativas tener injerencia en la esfera jurídica de los particulares, resultando necesario equilibrar normativamente los intereses particulares e intereses generales que pudieran resultar en conflicto; y que como resultado, dichas autoridades también están constreñidas a acatar garantía de audiencia, aun ante el silencio de la ley”.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

RIGE EN MATERIA DE,³² es pertinente acotar que dicha garantía de audiencia previa, se aceptó exclusivamente por cuanto hace a la declaratoria de utilidad pública, más no con relación a la determinación del monto de la indemnización derivada de un acto expropiatorio, para lo cual, es importante atender a los argumentos en que se sustentó el referido cambio de criterio:

1).- De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14 y 27 constitucionales se obtiene que la Constitución no ha establecido como excepción a la garantía de audiencia previa la ejecución de actos de carácter expropiatorio;

2).- El problema jurídico relativo a la aplicabilidad de la garantía de audiencia previa tratándose de la expropiación no entraña un verdadero conflicto entre garantías sociales e individuales y, aunque pudiera considerarse que genera un conflicto de esa índole, ese tipo de controversias no deben resolverse de modo absoluto y abstracto favoreciendo a las garantías sociales frente a aquéllas.

3).- La Ley de Expropiación prevé medidas legales alternativas que permiten la ocupación inmediata de los bienes en casos urgentes, como la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, que por ser actos de molestia y no de privación, pueden ejecutarse sin previa audiencia;

4).- Debe existir una relación lógica de correspondencia entre la intensidad de la afectación de un acto expropiatorio y la intensidad de

³² Época: Novena Época. Registro: 198404. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V, Junio de 1997. Materia(s): Administrativa, Constitucional. Tesis: P./J. 65/95. Página: 44. Rubro: ***“EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE”***.

las garantías de defensa frente a posibles actuaciones arbitrarias sobre el derecho fundamental a la propiedad privada.

Con base en dichas razones, el Pleno concluyó que la garantía de defensa frente a actos expropiatorios debe ser previa a la definición del acto privativo, para que sea efectiva; que debe respetarse dicho derecho expresamente consagrado en el artículo 14 de la Carta Magna en todos los actos de privación que afecten a los gobernados, calificativo con que debe identificarse a la expropiación, si se tiene presente que ese tipo de actos producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado; y que ello se cumple, tratándose de actos privativos provenientes de autoridad administrativa, cuando se sigue un procedimiento semejante a un juicio, donde se escucha al gobernado en forma previa al acto de afectación, y que se cumple a través de las formalidades esenciales del procedimiento.

Al efecto, aquí se transcribe lo sustentado por el Pleno al respecto:

"Por ende, la naturaleza excepcional o singular de la expropiación no autoriza al legislador a prescindir de la garantía de defensa previa a la que deben someterse las autoridades administrativas, en atención a que, por un lado, ese tipo de actuaciones inciden especialmente grave, frontal y directa sobre el derecho a la propiedad privada de los gobernados; por otro lado, porque la emisión de actos expropiatorios declarados judicialmente injustificados ha tendido a generar afectaciones irreversibles sobre los bienes que concretamente han sido objeto de la expropiación, debido a los problemas que la experiencia del presente momento histórico ha evidenciado en relación con la ejecución de ese tipo de sentencias".

Como se observa, el cambio de criterio se focalizó concretamente en los actos privativos asociados a un proceso expropiatorio, por lo que es válido concluir que la estimación del monto de indemnización, como

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

garantía derivada o consecuencia de la declaratoria de utilidad pública y ejecución del acto expropiatorio, no exige necesariamente de la autoridad administrativa un comportamiento que le obligue a respetar la garantía de audiencia previa; lo cual se explica, pues de lo contrario, el fin último de las expropiaciones que es la afectación de la propiedad privada a fin de beneficiar a la colectividad, sí podría verse obstaculizado o dilatado de forma importante hasta en tanto se definiera o existiera acuerdo en el monto justo de indemnización, primero ante la autoridad administrativa y después ante la judicial.

Así, resulta justificado que, en materia de expropiaciones, la garantía de audiencia con respecto a la definición del monto de indemnización se otorgue de forma posterior a la emisión del decreto expropiatorio; y, en su caso, de la determinación administrativa del valor o avalúo del inmueble.

Es importante señalar que no pasa desapercibido que el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, que reformó entonces el artículo 115 constitucional, previó en su artículo quinto transitorio³³, que antes del inicio del ejercicio fiscal de dos mil dos (2002), las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarían las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, fuesen equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, por lo que podría concluirse que, en realidad, hoy día, el

³³ “ARTÍCULO QUINTO. Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad”.

valor fiscal o catastral de una propiedad, tendría necesariamente que corresponder al valor comercial o de mercado de la misma.

Sin embargo, partir de la afirmación de que una norma general ordinaria de carácter local o federal, es convencional y atiende a un concepto de indemnización justa, sólo porque atiende al valor fiscal, y porque éste, a su vez, en términos de una disposición transitoria (de una reforma constitucional), debe corresponder al valor comercial o de mercado, implicaría dar por hecho que todas las entidades del país y municipios, dieron cumplimiento en tiempo y de forma eficiente al artículo transitorio en cuestión, sin posibilidad de prueba en contrario, o del espacio necesario para que el particular afectado por un acto expropiatorio, pueda demostrar, por ejemplo, que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, no son equiparables a los valores de mercado de la respectiva propiedad.

Esto es, ante la posibilidad de supuestos de omisión legislativa absoluta³⁴ o de aplicación incorrecta de la previsión transitoria de un Decreto de reforma constitucional que ordena que el valor catastral debe ser equiparable al valor de mercado, se estima que en el ánimo de privilegiar tanto el principio de certeza jurídica, como el principio *pro persona*, debe prevalecer una noción convencional de indemnización justa, que derive necesariamente en normas expresas y claras que

³⁴ Época: Novena Época. Registro: 175854. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Febrero de 2006. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 12/2006. Página: 1532. Rubro: **“PREDIAL MUNICIPAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA DE LOS CONGRESOS LOCALES RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN IMPUESTA EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA DE 1999, AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VULNERA TANTO AL CITADO DISPOSITIVO TRANSITORIO COMO AL PROPIO PRECEPTO CONSTITUCIONAL”**.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

dispongan que el monto que debe cubrirse en caso de expropiación, debe tomar como referencia el valor comercial o de mercado de la propiedad afectada, o cuando menos, que retome la expresión de indemnización justa -por encima de la noción de valor fiscal-; de tal forma, que en caso de escrutinio de normas generales ordinarias que carezcan de dichos rasgos, lo que más favorece y garantiza a las personas la protección más amplia, lo es la declaración de inconvencionalidad de dichas normas y su inaplicación, situación que debe extenderse a aquellas disposiciones que no permitan controvertir judicialmente, en caso de inconformidad, el monto de indemnización que se determine en el procedimiento expropiatorio.

Es importante aclarar, que tanto la causa de utilidad pública, como la indemnización previstas en el artículo 27 constitucional y en el apartado 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, son **garantías de protección del derecho de propiedad**; por lo que, en realidad, más que derechos en sí mismos, dichos elementos condicionan el actuar del Estado frente a su interés de afectar y expropiar la propiedad privada, criterio que fue adoptado por esta Primera Sala en la siguiente tesis aislada:

“EXPROPIACIÓN. LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA Y LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA SON GARANTÍAS DE PROTECCIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 27, PÁRRAFO SEGUNDO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y 21.2 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS).³⁵

El artículo 27, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Por su parte, el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de una indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social

³⁵ Época: Décima Época. Registro: 2007058. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 9, Agosto de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCLXXXVIII/2014 (10a.). Página: 529.

*y en los casos y según las formas establecidas por la ley. En dichos términos, la afectación a la propiedad privada, por parte del Estado, es constitucionalmente posible al reconocerse la figura de la expropiación. No obstante, dicho acto implica la afectación del derecho de propiedad, el cual no puede ser arbitrario porque, en el caso contrario, el derecho de propiedad no tendría vigencia real. Es decir, el titular de la propiedad no puede considerar protegido su bien si el Estado tuviera la posibilidad de afectarlo sin estar sujeto a restricciones que autoricen su actuación. Por ello, si la propiedad privada se encuentra protegida frente al interés de expropiación por parte del Estado, se debe a que la actuación de este último está sujeta a dos elementos que le exigen ejercer la afectación sólo cuando existe justificación y se realice una reparación al titular de la propiedad privada. Es decir, la causa de utilidad pública y la indemnización no son derechos humanos sino garantías de protección del derecho humano a la propiedad privada, frente al interés de expropiación por parte del Estado”.*³⁶

Lo señalado es de gran importancia para el presente asunto, puesto que en realidad, siendo el Estado el que debe garantizar el derecho a la propiedad privada, y el que en caso de afectación a la misma, debe asegurar la existencia de la causa de utilidad pública como justificación de la expropiación y el pago de una indemnización como medida de reparación, es necesariamente el propio Estado por conducto de la autoridad que instrumente el acto expropiatorio, el directamente responsable de que ello se cumpla y de que se evite, en caso contrario, un actuar estatal arbitrario.

Por tanto, si una autoridad estatal o federal instrumenta una expropiación, lo cierto es que, para fines del pago de la indemnización que deba realizarse, es irrelevante si el bien expropiado se destinara a un particular o a una autoridad u organismo diversos *-para que realicen las acciones u obras necesarias para cumplir con la finalidad de utilidad pública-*, ya que la única autoridad que debe en principio garantizar que

³⁶ Amparo directo en revisión 1182/2013. *****. 28 de agosto de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Óscar Echenique Quintana. Esta tesis se publicó el viernes 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

se lleve a cabo el pago de la indemnización, lo es precisamente quien es responsable y emisor del acto expropiatorio, sin perjuicio de que pueda repetirse, recuperarse o pagarse el monto respectivo de quien corresponda, a partir de los procedimientos legales o esquemas de coordinación que se hubieran instrumentado o lleguen a instrumentarse con relación a la expropiación en cuestión.

7.2.- CONTEXTO DEL MARCO JURÍDICO OBJETO DE IMPUGNACIÓN

Como se ha expuesto, en el caso se impugna la constitucionalidad de los artículos 9, 12 y 26 de la **Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas**. Dichos preceptos, son del texto literal siguiente:

Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas.

“ARTÍCULO 9.- Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del Acuerdo o Decreto correspondiente, los interesados podrán acudir al procedimiento judicial a que se refiere el artículo 18 de la presente ley.

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

Una vez que cauce estado la declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio y los bienes afectados sean inmuebles, se comunicará al Instituto Registral y Catastral del Estado de Tamaulipas para los efectos conducentes”.

“ARTÍCULO 12.- El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como **valor fiscal** de ella figure en las Oficinas Catastrales o Recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto

a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las Oficinas rentísticas”.

“ARTÍCULO 26.- *La indemnización deberá pagarse en moneda nacional a más tardar dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la publicación del Acuerdo de expropiación, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.*

En los casos a que se refiere el artículo 14 de la ley, la autoridad podrá proceder a la ocupación del bien o a la disposición del derecho objeto de la expropiación una vez cubierto el monto de la indemnización fijado en el avalúo.

En caso de que el afectado controvierta el monto de la indemnización, se estará a lo dispuesto en el artículo 18 del presente ordenamiento. Esta circunstancia no será impedimento para que la autoridad proceda a la ocupación del bien o a la disposición del derecho expropiado.

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

Resulta importante precisar que los artículos 9 y 12 de la ley citada y transcrita -en lo conducente-, fueron reformados mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de noviembre de dos mil catorce; esto es, con posterioridad a la presentación del primer juicio de amparo que se precisó en los antecedentes de este fallo (**juicio de garantías *******, instruido ante el Juzgado de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Tamaulipas); de ahí que si bien en dicho juicio, se impugnaron también los propios artículos 9, 12 y 26 antes citados, cuando menos el texto de los artículos 9 y 12 era distinto, como se advierte de la siguiente tabla comparativa:

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Texto anterior a 2014	Texto vigente
<p>“ARTÍCULO 9.- Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del Acuerdo correspondiente, los interesados podrán acudir al procedimiento judicial a que se refiere el artículo 18 de la presente ley.</p> <p><i>El único objeto del procedimiento a que se refiere el párrafo anterior será controvertir el monto de la indemnización y, en su caso, exigir el pago de daños y perjuicios.</i></p> <p><i>Una vez que cauce estado la declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio y los bienes afectados sean inmuebles, se comunicará al Instituto Registral y Catastral del Estado de Tamaulipas para los efectos conducentes”.</i></p>	<p>“ARTÍCULO 9.- Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del Acuerdo o Decreto correspondiente, los interesados podrán acudir al procedimiento judicial a que se refiere el artículo 18 de la presente ley.</p> <p><i>El único objeto del procedimiento a que se refiere el párrafo anterior será controvertir el monto de la indemnización y, en su caso, exigir el pago de daños y perjuicios.</i></p> <p><i>Una vez que cauce estado la declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio y los bienes afectados sean inmuebles, se comunicará al Instituto Registral y Catastral del Estado de Tamaulipas para los efectos conducentes”.</i></p>
<p>“ARTÍCULO 12.- 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, o bien, a solicitud expresa del interesado el valor podrá ser fijado por el Comité de Compra y Operaciones Patrimoniales de la Administración Pública del Estado. 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”.</p>	<p>“ARTÍCULO 12.- El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las Oficinas Catastrales o Recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las Oficinas rentísticas”.</p>

En lo que se refiere al artículo 26 impugnado, el texto no fue reformado entre el juicio de amparo ***** y el juicio de amparo ***** que precede el presente recurso de revisión, también instruido ante el propio Juzgado de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales; ello, pues el texto del citado precepto data de la reforma publicada el primero de octubre de dos mil nueve, aunque debe precisarse que el enfoque de impugnación es distinto al que se planteó en el primer juicio de garantías.

7.3.- ESTUDIO DE FONDO DEL TEMA 1

Argumentos de Agravio: Omisión del juez de distrito de analizar la inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas (artículos 9, 12 y 26), por no contemplar la **garantía de audiencia previa en la valuación del inmueble expropiado**. Esto es, se dice que el juez de distrito no consideró que dicha ley no contiene una garantía de audiencia previa respecto a la participación en la fijación del precio que se fijará como indemnización, previo al decreto expropiatorio.

También se indica que es infundado argumentar como lo hace el A quo que la “**justa indemnización**” sea una cuestión de interpretación por parte de la autoridad jurisdiccional que conozca el asunto, más no un motivo de inconstitucionalidad de la norma.

En una parte de su **primer agravio**, el recurrente señala que el juez de amparo fue totalmente omiso en resolver lo argumentado en el primer concepto de violación, referente a que la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas es inconstitucional porque transgrede los artículos 14, 16, 22, 27 y 133 de la Constitución Federal, así como el numeral 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al no otorgar la **garantía de audiencia previa en la valuación del predio afectado**, e imponer a la autoridad, en su artículo 12, la obligación de pagar la

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

indemnización con base en el valor fiscal; lo cual, asevera, le priva de participar en la fijación del valor del inmueble.

Al respecto, sostiene que el juzgador se apartó de la *litis*, pues lo que alegó en su demanda de amparo fue la falta de medios jurídicos para ser oído y participar en la fijación de la indemnización de manera previa al acuerdo expropiatorio; mientras que el juez estimó que en el artículo 9 de la ley impugnada, existía un procedimiento judicial para inconformarse de la indemnización, el cual, afirma el recurrente, se refiere a una etapa posterior donde ya se encuentra fijada la indemnización en el decreto expropiatorio, que procede únicamente en los casos en que existe exceso del valor o demérito de la propiedad por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, no así cuando el afectado no se encuentra conforme con el monto de la indemnización.

Al respecto, dichos argumentos son, en parte, **fundados**, pero inoperantes, y en parte **fundados**, como se verá a continuación.

De la demanda de amparo, se observa que, en el primer concepto de violación, el quejoso argumentó en esencia lo siguiente:

- La Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, y en particular los artículos 9, 12 y 26 **son inconstitucionales porque vulneran su derecho de audiencia previa.**
- La ley impugnada **no prevé el derecho de audiencia previa, para participar en la fijación del valor otorgado al predio afectado**, con lo que transgrede en su perjuicio los artículos 14 de la Constitución Federal y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ello, pues no se prevé un procedimiento regulatorio y preciso con el objeto de valorar el predio expropiado, en que sea oído y vencido, previo al acto de afectación.

Ahora bien, de la sentencia de amparo, es posible advertir que, en fojas 20 a 25, el juez de distrito estudió dicho concepto de violación,

y al efecto estimó que el mismo era *infundado*, en atención a lo siguiente:

- Contrario a lo que argumentaba el quejoso, la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, no vulnera en su perjuicio el derecho de audiencia contemplado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Para sostener lo anterior, el juzgador recordó que la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 constitucional, era la principal defensa que dispone todo gobernado frente a los actos de poder que tiendan a privarlo de sus derechos, por lo cual, se imponía a las autoridades que, previamente al dictado de un acto privativo, cumplieran con las formalidades esenciales necesarias para oír la defensa de los afectados; a saber: **a)** que el afectado tenga conocimiento del inicio del procedimiento, el objeto de debate y las consecuencias del trámite; **b)** la oportunidad de presentar su defensa y de ofrecer pruebas; **c)** el derecho de formular alegatos y; **d)** el dictado de una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas.
- Sobre ello, el órgano de amparo refirió que el derecho de audiencia de los particulares, no sólo se limitaba frente a los actos provenientes de las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, la cual está obligada a consignar en sus leyes, esos procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos de propiedad.
- Con base en lo anterior, el juez advirtió que tal obligación –del poder legislativo- se circunscribía a señalar el procedimiento para impugnar el monto de la indemnización respecto del predio expropiado.
- Así, procedió a analizar el contenido de los artículos 18,³⁷ 19,³⁸ 20,³⁹ 21,⁴⁰ 22⁴¹ y 23⁴² de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, con base en lo cual arribó a la convicción de que cuando se controvierta el monto de la indemnización de un bien expropiado, la autoridad debe hacer la consignación ante la autoridad jurisdiccional correspondiente, en el que: **a)** se llevará a cabo el procedimiento correspondiente; **b)** se establecen los términos para que las partes ofrezcan pruebas periciales para fijar el valor de las mejoras o demérito de la propiedad; **c)** se establece a cargo de quién estará la presentación de los peritos y el pago de sus honorarios; **d)** se precisa qué sucede cuando los peritos de las partes no estén de acuerdo; y **e)** se fija un plazo de diez días hábiles que tiene la autoridad para resolver, ello, con vista de las opiniones técnicas, lo cual lleva implícito el derecho de alegar.

³⁷ “**Artículo 18.-** Cuando se controvierta el monto de indemnización a que se refiere el Artículo 12, se hará la consignación al Juez competente, quien fijará a las partes el término de 3 días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designarlos en rebeldía si no lo hacen; también se le prevendrá que designe de común acuerdo un perito tercero para el caso de discordia; y si no lo nombraren, será designado por el Juez”.

³⁸ “**Artículo 19.-** Contra la resolución del Juez que haga la designación de peritos, no procederá recurso alguno”.

³⁹ “**Artículo 20.-** En los casos de renuncia, muerte o incapacidad de algunos de los peritos designados, se hará nueva designación dentro del término de 3 días por quienes corresponda”.

⁴⁰ “**Artículo 21.-** Los honorarios de cada perito serán pagados por la parte que los nombre y los del tercero por ambas partes”.

⁴¹ “**Artículo 22.-** El juez fijará un plazo que no exceda de 30 días para que los peritos rindan su dictamen. Dicho término podrá ampliarse hasta por otro periodo igual, mediante acuerdo fundado y motivado por el juez. (Última reforma POE No. 118 del 1-Oct-2009)”.

⁴² “**Artículo 23.-** Si los peritos estuvieren de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito, el Juez de plano fijará el monto de la indemnización; en caso de discordancia, llamará al tercero, para que dentro del plazo que le fije, que no excederá de 30 días, rinda su dictamen. Con vista en los dictámenes de los peritos, el Juez resolverá dentro del término de 10 días lo que estime procedente”.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

- Finalmente, para sustentar sus consideraciones, el juez de distrito señaló que si bien el quejoso impugnaba como inconstitucional el contenido de los artículos 9, 12 y 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas; lo cierto era que, la causa de pedir consistió en que dicho ordenamiento legal no contenía un medio de defensa adecuado para impugnar el monto de la indemnización de un bien expropiado, por lo que el análisis de ese aspecto lo realizó apreciando el contenido íntegro de la legislación en comento. Para apoyar lo anterior, citó la jurisprudencia 2a./J. 88/2007, emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro siguiente: **“AUDIENCIA. PARA DETERMINAR SI LA LEY RECLAMADA RESPETA ESTA GARANTÍA, DEBE EXAMINARSE EL CONTENIDO DE LAS NORMAS APLICABLES”.**

Lo anterior, revela que es correcto, y por tanto **fundado** lo afirmado por la parte recurrente, en cuanto a que el juzgador, analizó los conceptos de violación únicamente bajo la perspectiva integral de que se combatía la ley impugnada, al no contener un medio de defensa adecuado para impugnar el monto de la indemnización de un bien expropiado, omitiendo analizar el enfoque que también se desarrolló en dichos conceptos, en cuanto a que los preceptos cuestionados, **no prevén el derecho de audiencia previa, para participar en la fijación del valor otorgado al predio afectado (valuación).**

Esto es, lo que se cuestionó de manera destacada, lo fue la falta de previsión de la oportunidad -en la ley- para que la parte quejosa, pudiera ser oída de forma previa por la autoridad administrativa responsable del acto de expropiación, específicamente en lo que se refiere a la valuación del bien expropiado.

Sin embargo, no obstante dicho argumento resulta *fundado*, debe estimarse *inoperante*, pues como ya fue referido en el estudio previo (apartado 7.1 de esta sentencia), lo cierto es que acorde al criterio de esta Primera Sala, la garantía de audiencia previa, en los términos que se exige por la parte recurrente, cuando menos en lo referido a la fijación del monto de indemnización o avalúo realizado por la autoridad administrativa -que no constituye en sí misma un acto privativo-, no se encuentra contemplada ni por la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, ni por la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En particular, la parte recurrente alega que la garantía de audiencia previa en la valuación del inmueble expropiado, se encuentra contemplada en los artículos 14, 16, 22, 27 y 133 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sin embargo, como ya se aclaró, si bien este Alto Tribunal ha determinado la necesidad de que dicha garantía de audiencia previa se conceda con respecto a la declaración de utilidad pública, por ser ésta la causa directa del acto privativo o afectación de la propiedad privada, lo cierto es que, en tratándose de la fijación del monto de indemnización, la garantía de audiencia puede otorgarse de forma posterior a la valuación o determinación del valor de la propiedad expropiada, toda vez que dicha cuestión no constituye en sí misma un acto privativo, sino una consecuencia de la determinación estatal de expropiar un bien que obliga a respetar la garantía asociada a que, a toda expropiación, debe corresponder una indemnización justa.

Por tanto, es válido que con posterioridad a la emisión del Decreto expropiatorio y determinación administrativa o valuación de la propiedad afectada, y no necesariamente antes, se otorgue a los gobernados la oportunidad de controvertir el respectivo monto de indemnización ante la autoridad judicial, a efecto de asegurar que éste sea adecuado, efectivo y que se cubra de manera pronta; sin perjuicio de que de no existir inconformidad con el respectivo valor determinado administrativamente, se busque a la vez el pago de la respectiva indemnización en el menor tiempo posible.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Ahora bien, en lo que se refiere al argumento de la parte recurrente, que cuestiona lo resuelto por el juez federal, en lo que se refiere a la validación del procedimiento previsto en la ley impugnada, como mecanismo que respeta la garantía de audiencia en lo que se refiere a controvertir el monto de indemnización, conviene retomar lo referido en la sentencia que se impugna.

En efecto, el juez federal, al estudiar lo alegado en el primer concepto de violación, explicó que la obligación de la autoridad legislativa de consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que a los interesados se les otorgue el derecho de audiencia, en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos de propiedad, se traducía en el procedimiento para controvertir el monto de la indemnización establecido en los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, el cual, en opinión del juez de distrito, contempla todas las etapas relativas a las formalidades esenciales, a saber:

- a)** El afectado que tenga interés en controvertir el monto de la indemnización, podrá iniciar un procedimiento judicial consignado ante el juez competente [artículo 18, conocimiento del procedimiento].

- b)** El juez fijará a las partes el término de tres días para que designen a sus peritos; asimismo, les prevendrá para que designen de común acuerdo un perito tercero para el caso de discordia. Los honorarios de cada perito serán pagados por la parte que los nombre y los del tercero por ambas partes [artículos 18 y 21, derecho de ofrecer pruebas].

- c)** El juez fijará un plazo que no exceda de treinta días para que los peritos rindan su dictamen. Dicho término, podrá ampliarse hasta por otro periodo igual, mediante acuerdo fundado y motivado por el juez [artículo 22].
- d)** Si los peritos estuvieren de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito, el juez de plano fijará el monto de la indemnización; en caso de discordancia, llamará al tercero, para que dentro del plazo que le fije, que no excederá de treinta días, rinda su dictamen [artículo 23].
- e)** Con vista en los dictámenes de los peritos, el juez dictará resolución dentro del término de diez días, la cual no admitirá recurso alguno [artículos 19 y 23, derecho de alegar y a que se dicte resolución].

Sobre ello, debe decirse que el derecho de audiencia previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe ser entendido en el sentido de que la ley respectiva ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se establecen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que la autoridad no incurra en arbitrariedades.

En esa virtud, el derecho de audiencia se cumple, por lo que respecta a las disposiciones normativas, cuando prevén los procedimientos necesarios para que se oiga y se dé oportunidad de defensa a los gobernados; por lo que no es necesario que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Así lo sostuvo la Segunda Sala de este Alto Tribunal en las ejecutorias⁴³ que dieron origen a la jurisprudencia citada por el juez de distrito, de rubro: **“AUDIENCIA. PARA DETERMINAR SI LA LEY RECLAMADA RESPETA ESTA GARANTÍA, DEBE EXAMINARSE EL CONTENIDO DE LAS NORMAS APLICABLES”**.

Bajo este contexto, es cierto, como lo afirma el recurrente, que el procedimiento identificado por el juzgador para controvertir el monto de indemnización derivado de una expropiación:

a).- Corresponde a una **etapa posterior** y no previa con respecto al momento en que se determina el monto indemnizatorio (Artículo 18);

b).- Parte de la premisa de que el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como **valor fiscal** de ella figure en las Oficinas Catastrales o Recaudadoras, lo que impide (Artículo 12);

c).- Enfrenta un escenario de incertidumbre jurídica que confronta la posibilidad de controvertir el monto de indemnización (Artículo 18), con la limitación contenida en la ley, referida a que el exceso de valor o

⁴³ Amparo en revisión 75/2005. Fallado en sesión de veinticinco de febrero de dos mil cinco, unanimidad de 5 votos de los señores Ministros: Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel (ponente), Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente Juan Díaz Romero.

Amparo en revisión 1050/2004. Fallado en sesión de veintidós de octubre de dos mil cuatro, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente Juan Díaz Romero.

Amparo en revisión 273/2004. Fallado en sesión de seis de agosto de dos mil cuatro por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente Ministro Juan Díaz Romero (ponente).

Amparo en revisión 434/2004. Fallado en sesión de dos de julio de dos mil cuatro por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano (ponente), y Presidente Juan Díaz Romero. Ausente el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia por licencia concedida por el Pleno.

Amparo en revisión 234/2001. Fallado en sesión de veintiséis de abril de dos mil dos por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente José Vicente Aguinaco Alemán (ponente).

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** (Artículo 12).

Ante ello, si bien la resolución impugnada, en realidad, pretende salvar la constitucionalidad de las normas impugnadas, a partir de un razonamiento que implicó un ejercicio de interpretación de la legislación referida; lo cierto es que de lo hasta aquí expuesto, puede afirmarse que la ley impugnada, sí resulta inconvencional en cuanto a establecer como monto de indemnización, el valor fiscal de la propiedad afectada, y en cuanto a restringir la posibilidad de controvertir ante la instancia judicial el monto de indemnización.

Esto es, en lo que se refiere al artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, las consideraciones de este fallo permiten concluir que el mismo contiene una hipótesis jurídica que debe ser desaplicada de la esfera jurídica de la parte quejosa (valor fiscal), por resultar inconvencional y contraria a la noción de indemnización justa que debe prevalecer y deriva de lo contemplado en el artículo 21 apartado 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con relación a lo previsto en el artículo 1º de la Carta Magna.

Por lo que se refiere a la previsión contemplada en el propio artículo 12 impugnado, relativa a la limitación que implícitamente se hace al derecho previsto en el diverso artículo 9º, para que en el procedimiento judicial ahí previsto, no pueda cuestionarse más que *“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”, debe decirse que la misma es también inconvencional, pues impide el derecho de lograr una indemnización justa, por lo que, el procedimiento de impugnación judicial previsto en el artículo 9º de la ley impugnada, debe entenderse sin la restricción que contempla el diverso artículo 12,⁴⁴ este último que, en consecuencia, debe ser desaplicado en su totalidad.

En lo que se refiere al artículo 9º⁴⁵ de la ley impugnada, no existen elementos para concluir su inconstitucionalidad o inconvencionalidad, toda vez que lo ahí previsto, resulta instrumental para garantizar a los gobernados afectados por un acto de expropiación, la oportunidad de controvertir ante la autoridad judicial, el monto fijado por concepto de indemnización, de tal forma que sea por la vía jurisdiccional, en la que, previo juicio de peritos, sea posible lograr o validar una indemnización justa.

Es importante destacar que este precepto, contiene además el derecho de los gobernados, de no sólo controvertir el monto de la indemnización, sino también el de estar en posibilidad de exigir ante la autoridad judicial el pago de daños y perjuicios, dentro de los cuales, esta Sala estima que podrían eventualmente reclamarse aquéllos que refirió reiteradamente el quejoso en su demanda y escrito de agravios, relacionados por ejemplo, con la ocupación indebida del inmueble

⁴⁴ “Artículo 12.- El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las Oficinas Catastrales o Recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las Oficinas rentísticas”.

⁴⁵ “Artículo 9.- Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del Acuerdo correspondiente, los interesados podrán acudir al procedimiento judicial a que se refiere el artículo 18 de la presente ley. El único objeto del procedimiento a que se refiere el párrafo anterior será controvertir el monto de la indemnización y, en su caso, exigir el pago de daños y perjuicios. Una vez que cauce estado la declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio y los bienes afectados sean inmuebles, se comunicará al Instituto Registral y Catastral del Estado de Tamaulipas para los efectos conducentes”.

expropiado previa la existencia de un acuerdo válido que decretare la utilidad pública, o el propio retraso existente en el pago de la indemnización correspondiente, entre otros conceptos.

7.4.- ESTUDIO DE FONDO DEL TEMA 2

Argumentos de Agravio: Estudio deficiente del juez de distrito respecto a la inconstitucionalidad del **artículo 26** de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, por vulnerar el **principio de inmediatez**.

Ello, máxime que el estudio deficiente del juez de distrito se enfoca únicamente en que la indemnización no debe llevarse a cabo en forma previa al decreto expropiatorio, y no atiende el argumento de que la misma **debería de hacerse concomitantemente a la apropiación del bien** y que **el precio debería ser pagado en el momento mismo de la escritura**.

En su **segundo agravio**, el quejoso -aquí recurrente- argumenta que el juez de amparo estudió de manera deficiente el segundo concepto de violación en el que planteó la inconstitucionalidad del **artículo 26⁴⁶ de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas**.

Sobre el particular, el inconforme aduce que el estudio del citado precepto, únicamente se basó en lo planteado en el inciso **e)** del segundo concepto de violación; es decir, que únicamente se analizó lo

⁴⁶ **Artículo 26.-** La indemnización deberá pagarse en moneda nacional a más tardar dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la publicación del Acuerdo de expropiación, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.

En los casos a que se refiere el artículo 14 de la ley, la autoridad podrá proceder a la ocupación del bien o a la disposición del derecho objeto de la expropiación una vez cubierto el monto de la indemnización fijado en el avalúo.

En caso de que el afectado controvierta el monto de la indemnización, se estará a lo dispuesto en el artículo 18 del presente ordenamiento. Esta circunstancia no será impedimento para que la autoridad proceda a la ocupación del bien o a la disposición del derecho expropiado.

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

(Última reforma POE No. 118 del 1-Oct-2009)".

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

alegado en el sentido de que la indemnización debía ser anterior o previa al acto expropiatorio, toda vez que, si el artículo 14 constitucional prevé que a una persona únicamente se le puede despojar de sus bienes y posesiones, previo procedimiento, lo mismo debe entenderse en materia de expropiación, en la que la palabra “mediante” [plasmada en el artículo 27 constitucional] es sinónimo de “previa”.

En este sentido, el revisionista afirma que el juzgador debió analizar en su integridad todos los argumentos expuestos en el segundo concepto de violación, relativos a lo siguiente: **i)** se violan los artículos 14, 16, 22, 27 y 133 de la Constitución Federal, en relación al numeral 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por la aplicación del artículo 26 de la ley impugnada; **ii)** la indemnización debe pagarse entre la publicación del decreto y su entrada en vigor; **iii)** la ley impugnada, no prevé un procedimiento para exigir el pago de la indemnización; y, **iv)** el artículo 26 de la ley impugnada, al establecer que la indemnización se pagará dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la publicación del decreto expropiatorio, vulnera el principio de inmediatez previsto en el artículo 27 de la Constitución General, en relación con el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Es **infundado** el segundo agravio y los argumentos relacionados con el mismo que se vierten en el escrito de revisión, toda vez que, contrario a lo que alega el quejoso aquí recurrente, a fojas 25 a 28 de la ejecutoria de amparo, se advierte que el juez de distrito, efectivamente, estudió todas las cuestiones planteadas.

En efecto, esta Primera Sala observa que el órgano de amparo estimó que los argumentos planteados en el segundo concepto de violación eran *infundados*, con motivo de lo siguiente:

- El segundo párrafo del artículo 27 constitucional, prevé que el acto expropiatorio será mediante y no previa indemnización, como lo planteaba la parte quejosa. Sobre el tema, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que del examen de las ejecutorias que integran la jurisprudencia, de rubro: **“EXPROPIACIÓN, INDEMNIZACIÓN EN CASO DE”**,⁴⁷ se sigue que el alcance que debe otorgarse a la misma en cuanto concluye que: **“la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garantías”**, es el de que tal violación se produce cuando el ordenamiento impide que la indemnización se cubra a raíz del acto posesorio del bien expropiado sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente su monto, a fin de que no se torne ilusoria sino real y oportuna, fijando un plazo determinado demasiado largo para su pago, como lo establecían las leyes reclamadas en los amparos en que se dictaron las ejecutorias respectivas, que consignaban el pago a plazos durante veinte años o en un tiempo no menor a éste.
- Por tanto, el artículo 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, al prever un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para el pago de la indemnización, no viola el artículo 27 constitucional, en la medida que ese precepto no exige que la indemnización sea cubierta con anterioridad al acto posesorio del bien expropiado, pues si la expropiación por causa de utilidad pública como acto de soberanía responde a necesidades sociales urgentes, éstas podrían resultar afectadas e insatisfechas si no pudiese disponerse del bien hasta que se cubriera la indemnización. Además, los derechos y necesidades de índole social, se encuentran por encima del derecho subjetivo meramente individual del afectado por el acto expropiatorio, de ser compensado por la privación o limitación que tal acto implica.
- La exigencia constitucional consiste en **cubrir la indemnización en un plazo cierto y pronto**, esto es, sólo el necesario para determinar su monto y entregarlo al afectado, a fin de que la compensación que para éste representa no se tome ilusoria e irreal; por tanto, es aplicable la tesis P. CXIX\97, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“EXPROPIACIÓN. EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY APLICABLE EN MATERIA FEDERAL, VIGENTE HASTA 1993, EN CUANTO AL PLAZO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN, NO ES INCONSTITUCIONAL”**.⁴⁸

⁴⁷ Jurisprudencia publicada en el Apéndice de 1988, Segunda Parte, Volumen II, página 1388.

⁴⁸ Novena Época. Registro: 198204. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VI. julio de 1997. Materias administrativa y constitucional. De texto: *"Del examen de las ejecutorias que integran la jurisprudencia publicada en el Apéndice de 1988, Segunda Parte, Volumen II, página 1388, con el rubro: 'EXPROPIACIÓN, INDEMNIZACIÓN EN CASO DE', se sigue que el alcance que debe otorgarse a la misma en cuanto concluye que 'la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garantías', es el de que tal violación se produce cuando el ordenamiento impide que la indemnización se cubra a raíz del acto posesorio del bien expropiado sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente su monto, a fin de que no se torne ilusoria sino real y oportuna, fijando un plazo determinado demasiado largo para su pago, como lo establecían las leyes reclamadas en los amparos en que se dictaron las ejecutorias respectivas, que consignaban el pago a plazos durante veinte años o en un tiempo no menor a veinte años. La jurisprudencia que se examina no contempla el caso de leyes en las que se establezca que la forma y plazos para que la indemnización se cubra se fijará por la autoridad expropiante, fijándose a ésta un periodo máximo para ello. Por tanto, el artículo 20 de la Ley de Expropiación aplicable en materia federal, vigente hasta mil novecientos noventa y tres, al disponer que 'la autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de diez años', no viola el artículo 27 constitucional en la medida que no deja en plena libertad a la autoridad para que cubra la indemnización en el plazo de diez años, tornándola ilusoria o irreal, sino que sólo le fija un plazo máximo para pagar tal indemnización. El precepto constitucional no exige que la indemnización sea cubierta con anterioridad al acto posesorio del bien expropiado, pues si la expropiación por causa de utilidad pública como acto de soberanía responde a necesidades sociales urgentes, éstas podrían resultar afectadas e insatisfechas si no pudiese*

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

- El texto del artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es similar al texto del numeral 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales, contrario a lo que plantea el quejoso, no establecen que la ocupación del bien sea previo pago de indemnización, o concomitante al decreto expropiatorio.

De lo anterior, se desprende que el juez de amparo **estudió de manera integral** los argumentos planteados en el segundo concepto de violación, y con base en ello, estimó que el artículo 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, no contravenía el artículo 27 constitucional, así como tampoco el numeral 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en primer término, porque ninguno de ellos establece que la indemnización deba pagarse previa o concomitantemente al decreto expropiatorio y, en segundo término, porque ***el plazo de cuarenta cinco días hábiles previsto en el artículo impugnado, es un plazo cierto y pronto, como lo ordena el mandato constitucional.*** Con esto último, se dio respuesta incluso al tema planteado por el quejoso en cuanto al alcance de la expresión ***“mediante”***.

*disponerse del bien hasta que se cubriera la indemnización, cuando que los derechos y necesidades de índole social se encuentran por encima del derecho subjetivo meramente individual del afectado por el acto expropiatorio, de ser compensado por la privación o limitación que tal acto implica. La exigencia constitucional consiste, por ende, en cubrir la indemnización en un plazo razonable tomando en cuenta el tiempo necesario para determinar su monto y entregarlo al afectado, a fin de que la compensación que para éste representa no se torne ilusoria e irreal, con la salvedad de que cuando el Estado expropie para llenar una función social de urgente realización y sus condiciones económicas no permitan el pago de la indemnización en las condiciones mencionadas, pueda ordenarse tal pago dentro de las posibilidades del Erario pues, de nueva cuenta, en este supuesto, la satisfacción de la necesidad social se encuentra por encima del derecho del afectado a ser resarcido del perjuicio que le ocasiona el acto expropiatorio. Amparo en revisión 446/93. *****.* 27 de febrero de 1997. Mayoría de seis votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Amparo en revisión 1260/92. *****. 27 de febrero de 1997. Mayoría de seis votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Amparo en revisión 1565/94. *****. 25 de febrero de 1997. Mayoría de seis votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot”.

Esto es, aun cuando el juzgador no hizo un pronunciamiento expreso en el sentido de que el hecho de que el artículo 26 de la ley impugnada, al establecer un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para el pago de la indemnización, no vulneraba el principio de inmediatez, como lo señaló el quejoso; lo cierto es que ello sí fue analizado implícitamente en las consideraciones en las que el órgano jurisdiccional estimó que la obligación constitucional consistía en cubrir la indemnización en un plazo cierto y pronto, por lo que en tal sentido, no se vulneraba el artículo 27 constitucional, lo que *de suyo* contesta, de igual forma, el argumento en el que se expresó que la indemnización debía pagarse entre la publicación del decreto expropiatorio y su entrada en vigor.

Por tanto, es **infundado** el segundo agravio del recurrente, pues contrario a lo que en él expone, el juez de distrito sí estudio en su conjunto, todas las cuestiones planteadas en el segundo concepto de violación, y con base en ello arribó a la conclusión de que el artículo 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, no resultaba inconstitucional, porque no contravenía los artículos 27 de la Constitución Federal, y 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Dicha determinación del juzgador de amparo se estima correcta, puesto que, en suma:

- De lo expuesto en apartados previos del presente fallo, se desprende que el constituyente de 1917, tuvo la intención expresa de sustituir el término **“previa indemnización”**, por el de **“mediante indemnización”**, precisamente con la idea de no obstaculizar o dilatar la expropiación y el aprovechamiento de los bienes ocupados por causa de utilidad pública, con motivo de las

reclamaciones que pudieran surgir en cuanto al monto o momento del pago, por lo que ambas expresiones no son equivalentes; esto es, la expresión constitucional que exige que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y **“mediante indemnización”**, de ninguna forma puede considerarse equivalente al supuesto de **“previa indemnización”** que rigió la materia en la Constitución Federal de mil ochocientos cincuenta y siete (1857).⁴⁹

- No se considera que el plazo de cuarenta y cinco días hábiles previsto para el pago de la indemnización por expropiación, a que se refiere el artículo 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas resulte inconstitucional, pues el mismo se considera razonable, tomando en cuenta el tiempo necesario que requiere la autoridad para determinar su monto y realizar los trámites necesarios para su entrega al afectado.

⁴⁹ Sirve de apoyo a lo anterior, el siguiente criterio: Séptima Época. Registro: 233133. Pleno. Tesis aislada. Semanario Judicial de la Federación. Volumen 62. Primera Parte. Materia administrativa. Página: 25. De rubro y texto: **“EXPROPIACIÓN, INDEMNIZACIÓN POR CAUSA DE. LEY DE EXPROPIACIÓN DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1936 (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL). El artículo 27 de la Ley Fundamental del país dispone que las expropiaciones por causas de utilidad pública se realicen mediante indemnización, pero esto no quiere decir que esa indemnización deba cubrirse precisamente con antelación al acto de toma de posesión del bien expropiado, ya que la palabra ‘mediante’ sólo puede significar que se condiciona la expropiación al pago del bien expropiado, o sea, que se hace a cambio de cierta cantidad que se cubra por esos bienes. Por tanto, ese pago no ha de entenderse indiscutiblemente como pago previo al acto posesorio, pues bien puede ser simultáneo o posterior a él; y aunque es verdad que la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia sostuvo en ciertas ocasiones el criterio de que la ley que fijara un término o plazo para cubrir esa indemnización debía ser considerada violatoria de garantías, ello se debió a que el ordenamiento objeto de su examen prevenía que la indemnización por expropiación debía hacerse en un período no menor de veinte años, situación que difiere por completo de la que contempla la ley de 23 de noviembre de 1936, por lo cual no es de seguirse aplicando tal criterio, debido a que este ordenamiento, en el artículo 20, no fija un plazo para cubrir la indemnización correspondiente a la expropiación, sino que sólo establece un límite del que no debe pasarse sin hacer el aludido pago, lo cual antes que perjudicar al afectado con la expropiación, más bien lo beneficia, y aunque deja a la autoridad expropiante la facultad de fijar la forma de hacer ese pago, tal circunstancia no obliga a este Tribunal Pleno a seguir sosteniendo aquel criterio”**. Amparo en revisión 573/55. *****. 6 de febrero de 1974. Unanimidad de quince votos. Ponente: Jorge Saracho Álvarez. Secretario: Francisco A. Velasco.

- En cualquier caso, el quejoso (aquí recurrente), más allá de argumentos relativos a que la indemnización debía cubrirse inmediata o incluso previamente al acto expropiatorio -lo que ya se ha desvirtuado-, no demuestra por qué dichos cuarenta y cinco días no resultan en el caso razonables, acorde al análisis de cada una de las etapas que dicho proceso de pago involucra, así como a la respectiva participación de las distintas autoridades que deban participar en ello. En todo caso, existen precedentes que, incluso, han avalado plazos de pago máximos de diez años, y no se aportan en el caso elementos que lleven a una reconsideración de lo resuelto en dichos asuntos.⁵⁰
- En el caso, la previsión de que, en el supuesto de expropiación, la misma deba cubrirse **“mediante expropiación”**, se encuentra prevista de forma similar tanto en el artículo 27 de la Carta Magna, como en el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que no existe contradicción en ello, y en ambos casos, lo relevante es que la indemnización respectiva, se cubra de manera pronta, más no necesariamente de forma previa al acto expropiatorio, ni de forma concomitante a ello, como ya fue referido en el estudio previo incluido en este fallo (apartado 7.1.).

7.5.- ESTUDIO DE FONDO DEL TEMA 3

⁵⁰ Novena Época. Registro: 198203. Pleno. Tesis aislada. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VI. Julio de 1997. Materia administrativa, constitucional. Tesis: P. CXXII/97. Página: 8. De rubro: **“EXPROPIACIÓN. EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY NÚMERO 25 DEL ESTADO DE GUERRERO, EN CUANTO AL PLAZO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN, NO ES INCONSTITUCIONAL”**.

Novena Época. Registro: 198204. Pleno. Tesis aislada. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VI. Julio de 1997. Materia administrativa, constitucional. Tesis: P. CXIX/97. Página: 10. De rubro: **“EXPROPIACIÓN. EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY APLICABLE EN MATERIA FEDERAL, VIGENTE HASTA 1993, EN CUANTO AL PLAZO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN, NO ES INCONSTITUCIONAL”**.

Argumentos de Agravio: Omisión del juez de distrito de analizar exhaustivamente la inconstitucionalidad del **artículo 12** de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, en virtud de que determina el **monto de la indemnización con base en el valor fiscal**, sin tomar en cuenta el principio de igualdad entre nacionales y extranjeros, y lo previsto en el artículo 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que establece una norma más favorable a la persona.

Se dice que el juez de distrito no realiza un ejercicio conciliatorio, entre los artículos 1º constitucional y 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En una porción de su primer y tercer agravio, así como en el cuarto, el recurrente argumenta que el juez de distrito omitió analizar exhaustivamente, lo planteado [en el tercer concepto de violación] referente a que el artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, es inconstitucional en virtud que el mismo determina el monto de la indemnización con base en el valor fiscal que obre en las oficinas de catastro, sin tomar en cuenta el valor comercial justo de mercado; lo cual, indica, transgrede los artículos 27 de la Constitución Federal, 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Asimismo, se sostiene que el juez de amparo viola en su perjuicio los principios de igualdad y pro persona porque no justifica por qué a un extranjero se le protege en mayor medida que a un nacional, cuando se afecta su propiedad, así como tampoco lleva un análisis “conciliatorio” entre el artículo 27 constitucional y el numeral 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Al respecto, debe decirse que dichos agravios resultan **infundados**, porque contrariamente a lo que alega el revisionista, el órgano jurisdiccional sí estudió lo planteado en el tercer concepto de

violación, en el que el quejoso argumentó que el artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, violaba en su perjuicio los artículos 27 de la Constitución Federal y 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, al fijar la indemnización del bien expropiado, con base en el valor catastral, sin que se regulara en qué consiste, ni qué bases se tomaron para determinar dichos valores, o si ese valor obedece al que tenía el predio inmediatamente antes de su expropiación.

En efecto, de fojas 28 a 32 del fallo constitucional, se observa que el juez de distrito determinó que era *infundado* el tercer concepto de violación, en atención a lo siguiente:

- Precisó, que en atención al principio de especialidad, el artículo 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se refiere a que ningún país parte podrá nacionalizar ni expropiar, directa o indirectamente, *una inversión* de otra parte en su territorio, salvo los casos contemplados en el mismo, y mediante la justa indemnización, la cual corresponde al valor de mercado que tenga la inversión expropiada inmediatamente antes de que la medida expropiatoria se haya llevado a cabo. En tanto que, en el caso concreto, **no existía constancia alguna de que el predio expropiado constituyera una inversión de un extranjero**, sujeta al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- Señaló, que lo anterior no constituía una discriminación para los nacionales respecto de los inversionistas extranjeros, como lo mencionaba la parte quejosa en su escrito inicial, pues la garantía para salvaguardar una inversión de esa naturaleza, nace con el compromiso de los Estados contratantes, entre ellos nuestro país, de crear un mercado más extenso y *seguro* para los bienes y los servicios producidos en el territorio nacional.
- En ese orden de ideas, estimó que el Congreso Local no estaba obligado a redactar y adecuar el contenido del artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas al texto del artículo 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pues la legislación citada en primer término estaba encaminada a regular, entre otros, actos de expropiación a particulares nacionales, que distaban de una inversión extranjera.
- Incluso, el juez de distrito refirió que el propio tratado, en su artículo 1139 establecía qué significa la palabra “inversión”.
- Concluyó que, si el objeto y finalidad del Tratado del Libre Comercio de América del Norte, cuando aborda el tema de la expropiación de inversiones difería del de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, y

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

si ésta no se encontraba adecuada al texto del tratado, ello no vulneraba en perjuicio de la parte quejosa el contenido de los artículos 1 y 133 constitucionales.

De la síntesis anterior, se advierte que el juez de amparo sí estudió la constitucionalidad del artículo 12 de la ley impugnada, y al efecto estimó que si éste no era acorde al artículo 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ello no vulneraba en perjuicio del quejoso los artículos 1 y 133 constitucionales, pues de acuerdo al ***principio de especialidad***, dicha norma internacional no era aplicable al caso concreto, porque no se estaba frente a una inversión extranjera que fuere expropiada, sino a un acto que afectaba a un particular nacional.

De ahí que se estimara que el Congreso Local no estaba obligado a adecuar el contenido de la ley impugnada al del Tratado Internacional, y que tampoco existía un trato discriminatorio a un nacional, respecto de un extranjero.

En cualquier caso, resulta ya intrascendente para los efectos de este fallo, analizar los restantes argumentos de agravio que buscan controvertir las consideraciones de la resolución recurrida, en cuanto a la violación de los principios de igualdad y *pro persona*, pues ya se ha precisado en apartados previos que el artículo 12 en cuestión, al que se dirigen dichos argumentos, resulta inconstitucional por inconvencional y que debe ser desaplicado de la esfera jurídica del quejoso en el presente asunto.

7.6.- ESTUDIO DE FONDO DEL TEMA 4

Argumentos de Agravio: Incongruencia en el hecho de que el juez de distrito declare inconstitucionales los artículos Cuarto y Quinto del Acuerdo Expropiatorio de fecha 6 de Marzo del 2014 (por no tomar en cuenta el valor justo del predio, el tiempo ocupado y los daños y perjuicios), y no declare inconstitucional el artículo 12 de la Ley de

Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, que es el que ordena que el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

Esto se relaciona con los argumentos relativos a que no se declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, porque no prevé el **concepto de indemnización justa**, y con el hecho de que el fallo protector *no reestablece las cosas al estado que guardaban antes de la violación*, e indebidamente ordena como efecto se remitan los autos a la autoridad jurisdiccional, siendo que ésta sólo se puede ocupar del exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad por las mejoras o deterioro ocurridos con posterioridad a la asignación del valor fiscal.

En lo que se refiere a este tema, en parte, resulta innecesario el estudio de los argumentos de agravio en cuestión, toda vez que, por un lado, ya se ha arribado a la conclusión de que el artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas resulta inconvencional; y, por otro lado, que su consecuente desaplicación de la esfera jurídica del quejoso, permite que el procedimiento judicial previsto en el artículo 9 de la propia ley, se aplique a su favor sin limitaciones, tanto para controvertir el monto de indemnización que determine la autoridad administrativa responsable del proceso expropiatorio, como para exigir, en su caso, el pago de daños y perjuicios.

Ello, con la precisión de que el referido precepto (artículo 9) no resulta inconstitucional por el solo hecho de no hacer referencia a la noción de indemnización justa, puesto que, en principio, el precepto sólo regula el mecanismo previsto en la ley para controvertir el monto de indemnización. Además, la declaración de inconvencionalidad del artículo 12 y su desaplicación, tienen precisamente como razón y fin el

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

que se aplique en el caso el criterio de indemnización justa contemplado en el artículo 21 apartado 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y no el criterio de valor fiscal previsto en la ley que se impugna.

Por otro lado, lo que sí resulta conveniente analizar, lo es la parte del agravio en la que se cuestiona la supuesta incongruencia en que incurre el juez de distrito en la sentencia impugnada, al, **(A)** por un lado, determinar que el artículo 12 de la ley impugnada, es acorde al contenido de la Constitución Federal y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, por otro, **(B)** otorgar el amparo al quejoso para que se dejara sin efecto el contenido del artículo quinto del acuerdo de expropiación, exclusivamente en relación al monto indemnizatorio que debía pagarse, porque estimó que las autoridades responsables lo habían determinado sólo con base al valor catastral, sin tomar en consideración el tiempo que llevan ocupando el inmueble, los daños ocasionados al patrimonio del quejoso, ni el justo valor del mismo, afirmando que se vulneraba en su perjuicio el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 21 de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos.

Tal argumento de impugnación es **fundado**, pues en efecto, al hacerse depender por el juez de distrito la concesión del amparo, en la consideración de que la indemnización tasada en el valor catastral no es justa, pues debió la misma calcularse en el valor comercial, acorde a lo contemplado en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, e incluso, citándose lo señalado por la Corte Europea, por la Corte Permanente de Justicia Internacional y por otros tribunales internacionales o extranjeros, sí se incurre en una contradicción, pues a la luz de dichos razonamientos, implícitamente se

estaría sustentando una posible inconventionalidad de los preceptos impugnados, y cuando menos, de lo señalado en el artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, que es el que contiene la regla de indemnización a valor fiscal.

Sin embargo, a pesar de que, en efecto, se presenta la incongruencia que reclama el recurrente, ello tiene sólo relativa trascendencia en el presente apartado, ya que, al analizarse un diverso agravio, se determinó en este fallo la inconventionalidad del artículo 12 de la ley impugnada, precisamente porque no hace referencia a la noción de indemnización justa prevista en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y porque sólo considera como monto de indemnización, el relativo al valor fiscal del bien expropiado.

En su caso, el impacto que sí tiene el agravio en cuestión y que como arriba se expresó, se estima fundado, se traduce en que los efectos de la concesión del amparo, no deberían estar limitados a la declaración de inconstitucionalidad de los artículos cuarto y quinto del Acuerdo Expropiatorio, en los términos que precisó el juez de distrito del conocimiento en el fallo impugnado; sino que también debe hacerse expresa la declaración de inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas.

Ello, con el propósito de que una debida restitución al quejoso en los derechos que le fueron transgredidos mediante la aplicación del precepto que nos ocupa, implique no sólo la posibilidad de que se fije un monto justo de indemnización por parte de la autoridad que llevó a cabo la expropiación y que debe ser la responsable de garantizar su

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

pago, sino la de que dicho monto pueda controvertirse por la vía judicial y de que, a la vez, pueda exigirse el pago de los daños y perjuicios correspondientes.

Así, si bien este Alto Tribunal estima que debe subsistir un esquema de concesión del amparo al quejoso, lo cierto es que ello deriva de distintas razones a las que sustentaron en el fallo protector impugnado, y, en consecuencia, con efectos distintos.

En lo que se refiere a los agravios que cuestionan que, en el acuerdo expropiatorio, no se cuantificó una indemnización por la ocupación temporal del inmueble de su propiedad, mismo que fue ocupado por un decreto expropiatorio que se dejó sin efectos, tal cuestión, en principio, tendría que ser planteada como parte de los daños y perjuicios a ser reclamados ante la autoridad judicial, pues dichos argumentos no están directamente relacionados con la compensación base que deba pagarse por concepto de expropiación, sino con otras afectaciones derivadas de los vicios en que pudo haberse incurrido durante el proceso expropiatorio.

A la vez, en lo que se refiere a los argumentos que expone el recurrente en cuanto a quién debe pagar la indemnización, ya fue anteriormente precisado que la interpretación de los artículos 27 de la Carta Magna y 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lleva a concluir que es la autoridad emisora del acto expropiatorio la directamente responsable de garantizar la realización de dicho pago, lo que hace innecesario el estudio de los argumentos que con relación a ello se externaron en un marco de mera legalidad, siendo por tanto innecesario devolver los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento para que se pronuncie al respecto o sobre otras cuestiones, máxime que en el presente asunto, se han resuelto los

temas esenciales objeto de la impugnación, referidos en concreto al monto de indemnización, al momento de pago, al responsable de garantizar que éste se realice, y a la consideración que debe tener la garantía de audiencia en estos procesos.

OCTAVO. Estudio del Recurso de Revisión de las Autoridades Responsables. En el presente asunto, las autoridades responsables denominadas Gobernador Constitucional, Secretario General de Gobierno y Secretario de Obras Públicas del Estado de Tamaulipas, interpusieron sendos recursos de revisión, a los que posteriormente se adhirió el Secretario de Comunicaciones y Transportes, con la aclaración de que este último, se estimó improcedente y fue desechado por el Tribunal Colegiado del conocimiento.

En lo que se refiere a los recursos de revisión promovidos por las autoridades del Gobierno del Estado de Tamaulipas, los mismos se estimaron procedentes, y fueron analizados por el Tribunal Colegiado en lo que corresponde a las causales de improcedencia que hicieron valer del juicio de amparo (principio de definitividad y cosa juzgada), mismas que fueron desestimadas.

En suma, en dichos recursos se controvierten los siguientes aspectos:

Recurso de Revisión del Gobernador Constitucional y Secretario General de Gobierno del Estado de Tamaulipas.	
Primer Agravio	Se controvierten las consideraciones del juez de distrito, en cuanto al haber considerado que fueron vulnerados en perjuicio del quejoso, los artículos 27 constitucional y 21 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

	En realidad, si bien los agravios se dirigen a controvertir la concesión del amparo en lo que se refiere al Artículo Quinto del Acuerdo de Impugnación impugnado, y por extensión, al Artículo Cuarto, es evidente que la causa de pedir es controvertir la interpretación y alcances que concede el juez de amparo al precepto convencional y constitucional señalados, en cuanto a la noción de indemnización justa y a sus alcances.
Segundo Agravio	Se controvierte que la sentencia impugnada <u>viola el principio de cosa juzgada</u> , pues el Juicio de Amparo 619/2011-IX sólo concedió el amparo para que se otorgara al quejoso la garantía de audiencia, lo que se hizo y dio lugar a que se emitiera el nuevo Acuerdo Gubernamental expropiatorio, quedando intocado el método previsto para cuantificar el monto indemnizatorio , pues éste no varió entre el primer y segundo Acuerdo expropiatorio, lo cual impide que el juez vuelva a emitir un nuevo pronunciamiento declarando inconstitucional e inconvenional lo ya juzgado, máxime si no fue materia de algún concepto de violación.
Tercer Agravio	Se controvierte que la concesión del amparo implique que, en términos del artículo 18 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, se ordene remitir los autos a la autoridad jurisdiccional competente para pronunciarse respecto al procedimiento de impugnación de la indemnización, si lo cierto es que <u>dicho procedimiento se debía iniciar a instancia de parte</u> , como lo refiere el artículo 9 de la misma ley, lo cual no ocurrió, y si bien el apoderado del quejoso se inconformó con el valor catastral establecido como base para determinar el monto de la indemnización, ese escrito fue presentado anticipadamente y en una fase en la cual aún no se expedía el Acuerdo Gubernamental de Expropiación, motivo por el que no podría atenderse ni remitirse el expediente a la autoridad jurisdiccional para la sustanciación del procedimiento previsto en el referido artículo 18, y por la que resulta improcedente otorgarle al quejoso el goce de un derecho que no ha ejercido.

Recurso de Revisión del Secretario de Obras Públicas del Estado de Tamaulipas.	
Primer Agravio	<p>Se controvierte que se haya concedido el amparo al quejoso, sin tomar en cuenta lo mandado por el artículo 27 constitucional, fracción VI, párrafo segundo, ni los criterios jurisprudenciales aplicables al presente asunto, de donde se desprende que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. • Cuando la Constitución contiene una restricción expresa, debe estarse a la misma, y no a lo plasmado en tratados internacionales, por lo que se acusa que se dejó de tomar en cuenta el criterio asentado en la Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) de rubro: “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD

	<p>CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”.</p> <p>Lo último señalado, se sostiene también en la Jurisprudencia 2a./J. 119/2014 (10a.) de rubro: “AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUÉLLOS QUE PRETENDAN LA DESAPLICACIÓN DE UNA RESTRICCIÓN, PROHIBICIÓN, LIMITACIÓN O EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL, CON APOYO EN UNA DISPOSICIÓN DE CARÁCTER CONVENCIONAL”.</p> <ul style="list-style-type: none"> Las restricciones constitucionales al goce y ejercicio de los derechos y libertades, se encuentran justificadas en el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para lo cual, se cita la tesis 2a. CXXVIII/2015 (10a.) de rubro: “RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. ADICIONALMENTE A QUE SE TRATEN DE UNA MANIFESTACIÓN EXPRESA DEL CONSTITUYENTE MEXICANO QUE IMPIDE SU ULTERIOR PONDERACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, TAMBIÉN SE ENCUENTRAN JUSTIFICADAS EN EL TEXTO DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS”.
<p>Segundo Agravio</p>	<ul style="list-style-type: none"> Se dice que es inadmisibles remitir al procedimiento que pretende el juez que es el previsto por el artículo 18 a 23 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal y Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, pues el valor que se asigna a los bienes expropiados se funda en el principio de legalidad y en las garantías de fundamentación y motivación que tienen asidero constitucional en el artículo 16. Se precisa que la garantía de audiencia que pretende el quejoso en dicho procedimiento, no opera para fijar el valor de la cosa expropiada. Se cuestiona que el quejoso no controvertió el monto de indemnización ni exigió el pago de daños y perjuicios dentro de los diez hábiles siguientes a la notificación del decreto o acuerdo expropiatorio. Se afirma que el quejoso hizo una petición extemporánea que fue desechada, pues desde la fijación del valor en el acuerdo o decreto expropiatorio, debió agotar el procedimiento previsto en la ley impugnada y que además fue declarado constitucional, pero que éste no se agotó ni consideró por el quejoso, quien optó por la vía constitucional.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

	<ul style="list-style-type: none">• Se precisa que, conforme al artículo 27 constitucional y 12 de la Ley Estatal de Expropiación, lo único que puede quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial, lo es el exceso de valor o deterioro de la propiedad, ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal.• Lo anterior, trata de vincular también con el principio de definitividad, aspecto este último ya estudiado por el Tribunal Colegiado que precedió en el conocimiento del asunto. <p>Nota: Este tema, más allá del planteamiento de una causal de improcedencia y de argumentos de legalidad, involucra también una cuestión constitucional relacionada con la interpretación que realizó el juez de distrito con relación al derecho a la indemnización justa y a lo previsto en el artículo 27 constitucional, con relación al artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.</p>
--	--

Es relevante destacar que, en la resolución dictada por el Tribunal Colegiado, éste precisó que si bien los recursos interpuestos por las autoridades responsables, se refieren al aspecto en que se determinó conceder la protección constitucional al quejoso, respecto al acto de aplicación consistente en el acuerdo gubernamental de expropiación de seis de marzo de dos mil catorce, lo cual, en un principio podría suponerse que implica aspectos de mera legalidad; lo cierto es que dados los términos en que el juzgado de distrito analizó y resolvió tal aspecto, se desprende que dicho estudio conlleva implícito una declaratoria de inconstitucionalidad e inconvencionalidad en sí mismo, al haberse concluido por parte del juzgado federal, que el mencionado acto de aplicación, es violatorio en perjuicio del impetrante del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 21 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

Por ello, se estimó necesario esperar la decisión de este Alto Tribunal en torno al tema de inconvencionalidad e inconstitucionalidad que implica el estudio de este asunto.

Tal aproximación es correcta, toda vez que las autoridades recurrentes, en parte de sus agravios, controvierten en su causa de pedir la interpretación que realizó el juez de distrito en cuanto al concepto de “indemnización justa”, así como los alcances que en la sentencia impugnada se dieron a los artículos 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 27 constitucional, sosteniendo básicamente que el precepto convencional citado, al condicionar el acto de expropiación al pago de una indemnización justa, remite a las formas que establezcan las normas reglamentarias de la nación de que se trate, y que sobre ello, este Alto Tribunal ha sostenido que las restricciones a las libertades y derechos de los gobernados establecidos en las disposiciones constitucionales, están por encima de lo previsto en las disposiciones convencionales.

Tales cuestionamientos, como ya se anticipó previamente al analizarse los argumentos planteados por la parte quejosa, resultan **infundados**; puesto que:

- En criterio de esta Primera Sala, lo previsto en el artículo 27 constitucional en materia de expropiación, **no constituye una restricción, prohibición, limitación o excepción constitucional** en los términos y alcances que exponen las autoridades responsables recurrentes, sino únicamente un marco mínimo de protección a los gobernados afectados por actos que afecten su propiedad, y que sin duda, de conformidad a lo señalado en el artículo 1º constitucional, puede maximizarse en términos de lo dispuesto en tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

- Luego entonces, la noción de valor fiscal prevista en el artículo 27 constitucional, debe entenderse superada por la máxima protección que en la materia brinda el artículo 21 apartado 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en lo que se refiere a la noción de indemnización justa, y a la interpretación que sobre ello se ha hecho en cuanto a que la misma debe ser adecuada, pronta y efectiva, así como en cuanto a que el valor de indemnización respectivo debe tomar como referencia el valor comercial o de mercado del bien expropiado.
- La necesidad de atender a la determinación de un valor justo de indemnización, que no parte de un valor fijo ya registrado, obliga a la necesidad de conceder a favor del gobernado, la posibilidad de controvertir el monto que de dicha indemnización determine inicialmente la autoridad administrativa responsable del acto expropiatorio en un avalúo. Así, la previsión constitucional que restringe la posibilidad de controvertir en juicio más que el demérito o exceso de valor de la propiedad expropiada, debe entenderse acotada al supuesto previsto por el constituyente en cuanto a la noción de indemnización a valor fiscal, misma que debe considerarse superada por la noción convencional de indemnización justa a que se ha hecho referencia.

NOVENO. Decisión.

9.1.- En primer término, se deja intocado el primer resolutivo de la sentencia impugnada, que decretó el sobreseimiento en el juicio, respecto del acto reclamado a las autoridades señaladas en el considerando tercero de dicho fallo, toda vez que ello no fue materia del presente recurso de revisión.

9.2.- Esta Primera Sala, concluye, a la luz de los agravios, que los artículos 9 y 18 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, resultan constitucionales, por lo que, al respecto, si bien no necesariamente por similares razones a las sustentadas en la sentencia impugnada, se estima que debe negarse al respecto el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso.

9.3.- En lo que se refiere al artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, el mismo resulta inconstitucional, por inconvencional, al no respetar la garantía a una indemnización justa, prevista para los casos de afectación al derecho a la propiedad privada, en el artículo 21 apartado 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con lo señalado en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9.4.- En lo que se refiere a los argumentos de índole propiamente constitucional, expuestos en el recurso de revisión formulado por las autoridades responsables, éstos deben estimarse infundados.

DÉCIMO. Efectos. En términos de lo señalado en el artículo 77, fracción I de la Ley de Amparo y a fin de restituir al quejoso Benito Arturo Rivera Izaguirre, en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, lo procedente es concederle el amparo y protección de la Justicia Federal, para el efecto de que el Gobernador Constitucional del Estado, el Secretario General de Gobierno del Estado y, el Secretario de Obras Públicas, todos del Estado de Tamaulipas, con residencia en Ciudad Victoria:

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

1.- Dejen sin efecto alguno el contenido de los Artículos Cuarto y Quinto del Acuerdo Gubernamental de Expropiación de fecha seis de marzo de dos mil catorce, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el once siguiente, única y exclusivamente en relación al monto indemnizatorio que deberá realizarse a la parte quejosa, respecto a la expropiación de 4-93-79.03 (cuatro hectáreas noventa y tres áreas y setenta y nueve punto cero tres centiáreas) de su propiedad.

2.- Fijen en un plazo no mayor a **treinta días hábiles** contados a partir de la notificación de la presente ejecutoria,⁵¹ el monto de indemnización a la cosa expropiada, mismo que deberá basarse en una cantidad que atienda a la noción de **indemnización justa** referida en esta ejecutoria, y que no deberá partir del valor fiscal del inmueble expropiado, sino de su valor comercial.

3.- Una vez fijado el monto del pago de indemnización, procedan a pagar el mismo en moneda nacional, a más tardar dentro de los **cuarenta y cinco días hábiles** siguientes, sin perjuicio de que pueda convenirse su pago en especie, como lo previene el artículo 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas.

Este efecto, se incluye sin perjuicio de la posibilidad de que, en el plazo otorgado, y de acuerdo a los esquemas de coordinación establecidos con la autoridad beneficiaria de la expropiación, sea la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Gobierno Federal la que efectúe el respectivo pago, pero de no realizarse éste dentro del

⁵¹ Plazo que se fija en términos del artículo 6º, fracción VII de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, atendiendo a que una vez que fue emitida la declaratoria de utilidad pública, sobre la cual ya existió un juicio de amparo previo, únicamente queda pendiente la definición del monto indemnizatorio y su pago.

plazo señalado, deberán ser el Gobernador Constitucional del Estado, el Secretario General de Gobierno del Estado y, el Secretario de Obras Públicas, todos del Estado de Tamaulipas, las autoridades responsables de realizarlo en el propio plazo, sin perjuicio de repetir o recuperar la cantidad que corresponda del Gobierno Federal.

4.- Concedan al quejoso, el derecho de controvertir por la vía judicial el monto de indemnización que al efecto se fije, de conformidad a lo señalado en los artículos 9, 18 y demás relativos de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas; en el entendido de que, como ahí se dispone, en dicho procedimiento judicial podrá exigirse el pago de daños y perjuicios.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO. Se modifica la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Benito Arturo Rivera Izaguirre, en contra de los artículos 9 y 18 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, en términos del considerando séptimo de esta ejecutoria.

TERCERO. La Justicia de la Unión ampara y protege a Benito Arturo Rivera Izaguirre, en contra del artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, en términos del considerando séptimo de esta ejecutoria y para los efectos precisados en el considerando décimo.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Notifíquese con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra del emitido por la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández. Los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, se reservan su derecho a formular voto concurrente.

Firman la Ministra Presidenta de la Sala y el Ministro Ponente con la Secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

PRESIDENTA DE LA PRIMERA SALA

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

PONENTE

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

**SECRETARIA DE ACUERDOS
DE LA PRIMERA SALA**

LIC. MARÍA DE LOS ÁNGELES GUTIÉRREZ GATICA

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.