

**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

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 Manuel Rodríguez Morales, en su carácter de Secretario de Obras Públicas del Gobierno del Estado de Tamaulipas (autoridad responsable), y *********, 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 *********.

R E S U L T A N D O:

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.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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 Puente Internacional Matamoros III, Gral. Ignacio Zaragoza “Los Tomates”, de Matamoros, Tamaulipas, expropiándose para tal fin de 33-31-98.21 hectáreas, correspondientes a diversos lotes, entre ellos, uno perteneciente a Benito Arturo Rivera Izaguirre, con una superficie de 4-93-79.03 hectáreas, 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 33-31-98.21 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 4-93-79.03 hectáreas que afectaron parte de una superficie compuesta por 8-14-30 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 **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;

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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 4-93-79.03 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.

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,

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.

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 del 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.

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,

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 *****.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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 4-93-79.03 hectáreas, ocupado por el Puente Internacional Matamoros III, Gral. Ignacio Zaragoza “Los Tomates”, de Matamoros, Tamaulipas. 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 4-93-79.03 HECTÁREAS (CUATRO HECTÁREAS NOVENTA Y TRES ÁREAS Y SETENTA Y NUEVE PUNTO CERO TRES CENTIÁREAS), QUE OCUPA ACTUALMENTE EL PUENTE INTERNACIONAL MATAMOROS III GRAL. IGNACIO ZARAGOZA “LOS TOMATES”, DE MATAMOROS, TAMAULIPAS.

ARTÍCULO PRIMERO.- *Se decreta la expropiación por causa de utilidad pública, de un predio con una superficie total de 4-93-79.03 hectáreas (Cuatro hectáreas noventa y tres áreas y setenta y nueve punto cero tres centiáreas), que ocupa actualmente el Puente Internacional Matamoros III Gral. Ignacio Zaragoza “LOS TOMATES”, de Matamoros, Tamaulipas, 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 Puente Internacional Matamoros III Gral. Ignacio Zaragoza “LOS TOMATES”, de Matamoros, Tamaulipas, 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 4- 93- 79.03 HECTAREAS, (CUATRO HECTÁREAS NOVENTA Y TRES ÁREAS Y SETENTA Y NUEVE PUNTO CERO TRES CENTIÁREAS), 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 4- 93-79.03 HECTAREAS.

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:

A) Autoridades responsables:

⁵ El énfasis es de este proyecto.

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

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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 Transporte.	
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 4-93-79.03 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 4-93-79.03 hectáreas y a la que se le hace referencia en párrafo precedente, y cuyos puntos resolutive 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 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*

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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 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:

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

	<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.
<p>Otorgó</p>	<p>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 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 4-93-79.03 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 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

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

⁹ *Ibidem*. Fojas 47-84.

¹⁰ *Ibidem*. Fojas 203-228.

¹¹ *Ibidem*. Fojas 281-297.

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.

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.

C O N S I D E R A N D O :

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

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

¹³ *Ibídem*. Foja 197.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

constitucionalidad de los artículos 9, 12 y 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, y se definieron los alcances del derecho humano a la indemnización justa en casos de expropiación, atendiendo a lo previsto en los artículos 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 27, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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.

Además, 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, sin que quede pendiente el estudio de alguna, como se advierte de las siguientes tablas analíticas:

4.1.- Juicio de amparo *** .**

4.1.1.- Causales de improcedencia que hizo valer en su informe justificado el Secretario de Finanzas del Gobierno del estado de Tamaulipas.			
Fundamento	Causal	Motivo	Respuesta o consideración del juez de distrito

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Artículo 61, fracción XXIII, en relación con el precepto 63, fracciones IV y V de la Ley de Amparo.	Negativa de actos.	No pretende ejercer ningún efecto jurídico que se desprende del acuerdo expropiatorio de seis de marzo de dos mil catorce.	SE SOBRESEE. La parte quejosa omitió exhibir algún medio de convicción que acreditara los actos imputados a la citada autoridad responsable.
---	--------------------	--	---

4.1.2.- Causales de improcedencia que hizo valer en su informe justificado el **Secretario de Comunicaciones y Transportes.**

Fundamento	Causal	Motivo	Respuesta o consideración del juez de distrito
Artículo 61, fracción XXIII, en relación con el precepto 63, fracciones IV y V de la Ley de Amparo.	Negativa de actos.	El cumplimiento y ejecución del acuerdo expropiatorio de once de marzo de dos mil catorce, así como su indemnización corresponde al "Centro SCT Tamaulipas".	SE SOBRESEE. La parte quejosa omitió exhibir algún medio de convicción que acreditara los actos imputados a la citada autoridad responsable.

4.1.3.- Causales de improcedencia que hizo valer en su informe justificado el **Secretario de Infraestructura, adscrito a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.**

Fundamento	Causal	Motivo	Respuesta o consideración del juez de distrito
Artículo 61, fracción XXIII, en relación con el precepto 63, fracciones IV y V de la Ley de Amparo.	Negativa de actos.	No especifica.	SE SOBRESEE. La parte quejosa omitió exhibir algún medio de convicción que acreditara los actos imputados a la citada autoridad responsable.

4.1.4.- Causales de improcedencia que hizo valer en su informe justificado la **Directora de Patrimonio, adscrita a la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de Tamaulipas.**

Fundamento	Causal	Motivo	Respuesta o consideración del juez de distrito
Artículo 61, fracción XXIII, en relación con el precepto 63,	Negativa de actos.	No pretende ejercer ningún efecto jurídico que se desprende del acuerdo	SE SOBRESEE. La parte quejosa omitió exhibir algún medio de convicción que acreditara los actos imputados a la citada autoridad responsable.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

4.1.4.- Causales de improcedencia que hizo valer en su informe justificado la **Directora de Patrimonio, adscrita a la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de Tamaulipas.**

Fundamento	Causal	Motivo	Respuesta o consideración del juez de distrito
fracciones IV y V de la Ley de Amparo.		expropiatorio de seis de marzo de dos mil catorce.	

4.1.5.- Causales de improcedencia que hizo valer en su informe justificado el **Director General del Instituto Registral y Catastral del estado de Tamaulipas.**

Fundamento	Causal	Motivo	Respuesta o consideración del juez de distrito
Artículo 61, fracción XXIII, en relación con el precepto 63, fracciones IV y V de la Ley de Amparo.	Negativa de actos.	No ha ejecutado ningún acto derivado del acuerdo expropiatorio de seis de marzo de dos mil catorce.	SE SOBRESEE. La parte quejosa omitió exhibir algún medio de convicción que acreditara los actos imputados a las autoridades responsables.

4.1.6.- Causales de improcedencia que hicieron valer en su informe justificado el **Gobernador Constitucional y el Secretario General de Gobierno, ambos del estado de Tamaulipas.**

Fundamento	Causal	Motivo	Respuesta o consideración del juez de distrito
Artículo 61, fracción XIV de la Ley de Amparo.	Consentimiento de actos.	El quejoso no promovió juicio de amparo en contra de la resolución que confirmó la declaratoria de utilidad pública, por lo que consintió el monto de la indemnización.	INFUNDADA. El acuerdo expropiatorio, constituye la fuente principal de agravio de la parte quejosa, por lo que, si aquél se le notificó el treinta y uno de marzo de dos mil catorce, y la demanda de amparo se presentó el veintidós de abril de ese mismo año, entonces fue interpuesta dentro del término legal. Esto con independencia de que el autorizado haya comparecido al procedimiento (declaratoria de utilidad pública), pues ello de ninguna manera determina el consentimiento

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

4.1.6.- Causales de improcedencia que hicieron valer en su informe justificado el Gobernador Constitucional y el Secretario General de Gobierno, ambos del estado de Tamaulipas.			
Fundamento	Causal	Motivo	Respuesta o consideración del juez de distrito
			del acto reclamado, ya que en esa fecha (veintisiete de diciembre de dos mil trece), aún no se había emitido la resolución que es la causa de pedir en el juicio constitucional que nos ocupa, lo cual ocurrió hasta el seis de marzo de dos mil catorce.
Artículo 61, fracciones X y XI de la Ley de Amparo.	Cosa juzgada.	Los artículos 9, 12 y 26 de la Ley impugnada, fueron determinados constitucionales en el diverso juicio de amparo ***** , interpuesto en contra de las mismas autoridades y actos reclamados.	INFUNDADA. En el juicio de amparo ***** , no se invocó ni estudió la inconstitucionalidad de los artículos 9 y 12 de la Ley de Expropiación Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas. Y si bien se analizó el artículo 26 de la propia Ley, ello versó sobre las facultades que tienen las autoridades para llevar a cabo la expropiación en bienes propiedad de los gobernados. Por tanto, si en el caso, la parte quejosa vuelve a invocar como inconstitucional el precepto legal antes invocado, pero encaminado a combatir lo relativo al proceso de indemnización y la temporalidad en que ésta debe pagarse, no existe imposibilidad jurídica para analizar nuevamente la constitucionalidad del citado artículo.
Artículo 61, fracción XX de la Ley de Amparo.	No es un acto definitivo.	La ley de la materia establece un medio de defensa ordinario para controvertir el	SE DESESTIMA. No es posible analizar su petición en esa etapa, porque se encuentra íntimamente relacionada con el fondo del negocio, máxime que el recurso aludido por la

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

4.1.6.- Causales de improcedencia que hicieron valer en su informe justificado el **Gobernador Constitucional y el Secretario General de Gobierno, ambos del estado de Tamaulipas.**

Fundamento	Causal	Motivo	Respuesta o consideración del juez de distrito
		monto de la indemnización.	autoridad responsable no prevé la suspensión del acto.

4.1.7.- Causales de improcedencia que hizo valer en su informe justificado el **Secretario de Obras Públicas del Gobierno del Estado de Tamaulipas.**

Fundamento	Causal	Motivo	Respuesta o consideración de la Jueza de Distrito
Artículo 61, fracción XVI de la Ley de Amparo.	Consentimiento de actos.	El quejoso no promovió juicio de amparo en contra de la resolución que confirmó la declaratoria de utilidad pública, por lo que consintió el monto de la indemnización.	INFUNDADA. El acuerdo expropiatorio, constituye la fuente principal de agravio de la parte quejosa, por lo que si a aquél se le notificó el treinta y uno de marzo de dos mil catorce, y la demanda de amparo se presentó el veintidós de abril de ese mismo año, entonces fue interpuesta dentro del término de quince días establecido en la Ley de Amparo. Esto con independencia de que el autorizado haya comparecido al procedimiento (declaratoria de utilidad pública), pues ello de ninguna manera determina 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 es la causa de pedir en el juicio constitucional que nos ocupa, lo cual ocurrió hasta el seis de marzo de dos mil catorce.
Artículo 61, fracción XVII de la Ley de Amparo.	Cambio de situación jurídica.	Se actualiza contra cualquier acto que se intente derivado	INFUNDADA. El acto reclamado no es la declaratoria de utilidad

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

4.1.7.- Causales de improcedencia que hizo valer en su informe justificado el Secretario de Obras Públicas del Gobierno del Estado de Tamaulipas.			
Fundamento	Causal	Motivo	Respuesta o consideración de la Jueza de Distrito
		de la resolución de la declaratoria de utilidad pública, porque la notificación del acuerdo expropiatorio, genera una sustitución de actos.	pública, sino el acuerdo expropiatorio.
Artículo 61, fracción XX de la Ley de Amparo.	No es un acto definitivo.	La ley de la materia establece un medio de defensa ordinario para controvertir el monto de la indemnización.	SE DESESTIMA. No es posible analizar su petición en esa etapa, porque se encuentra íntimamente relacionada con el fondo del negocio.

4.1.8.- Causal de improcedencia que hizo valer en su recurso de revisión el Director de Catastro Municipal de Matamoros, estado de Tamaulipas.			
Fundamento	Causal	Motivo	Respuesta o consideración de la Jueza de Distrito
Artículo 61, fracción XXIII, en relación con el precepto 63, fracciones IV y V de la Ley de Amparo.	Negativa de actos.	No fijó el valor catastral del predio, así como tampoco es verdad que se haya efectuado un registro o anotación derivado de la publicación del acuerdo expropiatorio.	SE SOBRESEE. La parte quejosa omitió exhibir algún medio de convicción que acreditara los actos imputados a las autoridades responsables.

4.2.- Amparo en revisión ***.** Análisis de las causales de improcedencia realizado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

4.2.1.- Sobreseimientos que quedaron intocados al no haber sido impugnados y que no son materia de la revisión:

- Sobreseimiento decretado en relación al acto reclamado al Secretario de Comunicaciones y Transportes.

4.2.2.- Causales de improcedencia que hizo valer en su recurso de revisión el Secretario de Obras Públicas del Gobierno del estado de Tamaulipas.

Fundamento	Causal	Motivo	Respuesta o consideración de la Jueza de Distrito
Artículo 61, fracción XX de la Ley de Amparo.	No es un acto definitivo.	Desde la fijación del valor indemnizatorio en el acuerdo de expropiación, el quejoso debió agotar el procedimiento previsto en la materia.	INEFICAZ. La autoridad es omisa en controvertir la consideración del juez de distrito por la que desestimó esa causal por estar íntimamente relacionada con el fondo del asunto, y porque en el procedimiento respectivo no se establecía la suspensión del acto reclamado.

4.2.3.- Causales de improcedencia que hicieron valer en su recurso de revisión el Gobernador Constitucional y el Secretario General de Gobierno del Gobierno, ambos del estado de Tamaulipas.

Fundamento	Causal	Motivo	Respuesta o consideración de la Jueza de Distrito
Artículo 61, fracciones X y XI de la Ley de Amparo.	Cosa juzgada.	El artículo quinto del acuerdo gubernamental reclamado, de seis de marzo de dos mil catorce, constituye la figura de cosa juzgada, ya que en el juicio de amparo ***** , como en su instancia de revisión ***** , quedó intocado el tema de la indemnización.	INEFICAZ. El amparo en revisión no corresponde a un antecedente del presente asunto; es decir, no fue derivado de una acción instada por el quejoso Benito Arturo Rivera Izaguirre.

4.2.4.- Causales de improcedencia expuestas en los informes justificados analizadas por el tribunal colegiado del conocimiento, por estimar que no fueron estudiadas por el juzgado de distrito.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

- **Ninguna.** Se indicó que el juzgado de distrito dedicó un apartado específico en la ejecutoria de amparo, en el que atendió, en lo esencial, los argumentos de improcedencia en todos sus aspectos.

4.2.5.- Causales de improcedencia analizadas de oficio por el tribunal colegiado del conocimiento.

- **Ninguna.** Se refirió que no existe cuestión de improcedencia que se encuentre pendiente de analizar, ni tampoco se advierte alguna de oficio.

Como se observa, todas las causales de improcedencia invocadas por las partes tanto en el juicio de amparo, como en el recurso de revisión, ya fueron objeto de análisis.

En tal sentido, y no existiendo ningún otro 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.

Además, 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 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.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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 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 solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización*”, por lo que al contemplar el vocablo “solo”, 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.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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 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

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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.

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.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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 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.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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 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 de

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

la 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”**.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

- 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 que 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 4-93-79.03 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

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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.
- 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 del 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 del 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 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 “dilatarse” 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

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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 del 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 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**

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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 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 del

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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.

- 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 de los 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 inconveniente, 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 inadmisibles 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.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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.

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

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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.

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 *****.

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

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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 dos 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 corresponde 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 del 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 del 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.</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>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.</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 del 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.</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>
<p>Tema 4</p>	<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 no declare inconstitucional el artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio del 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.</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 del 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.</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; referir la doctrina relevante que sobre el tema ha construido este Alto Tribunal; y, exponer el contexto del marco jurídico que es objeto de impugnación.

7.1.- TRATAMIENTO HISTÓRICO DE LA EXPROPIACIÓN EN DOCUMENTOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO MEXICANO

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
Art. 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.
Art. 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 .

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

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos - 1824-

Art. 112. Las restricciones de las facultades del presidente son las siguientes:

...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.**

Leyes Constitucionales

- 1836-

Art. 2. Son derechos del mexicano:

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

Constitución Política de la República Mexicana

- 1857-

Art. 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y **previa indemnización.**

La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación, y los requisitos con que ésta haya de verificarse. 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

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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 1836, 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-
Art. 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.
Esta no podrá ser apropiada sino por causa de la utilidad pública y mediante indemnización .
...

Como se advierte, con respecto al texto vigente en 1857, el vocablo que hacía alusión a la **“indemnización previa”**, transitó en 1917 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
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.
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.

TEXTO PROPUESTO:

"Art. 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.

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 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 la autoridad administrativa correspondería la declaración de utilidad pública, es posible derivar que a la misma no correspondería 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.

Segundo Momento

Lectura del Dictamen del Proyecto de Constitución

Secretario: Juan de Dios Bojórquez

30 de enero de 1917

-El mismo C. secretario: El artículo 27 dice:

"Ciudadanos diputados:

"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.

"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. **"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 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 aun 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, aumentándolo 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

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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 el de facilitar 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”.*¹⁴

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 de artículo 27 constitucional por el mismo presentado durante la dictaminación del precepto:

“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

¹⁴ 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>

*por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, **aumentándolo 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”.¹⁵*

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 diferida, o al menos no previa, del pago de la indemnización, que en el texto finalmente aprobado en el año dos mil diecisiete del artículo 27 constitucional,¹⁶ se 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.

¹⁵ *Ibidem.* Página 20.

¹⁶ ...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 en 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.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Tercer Momento Texto aprobado del Artículo 27 -Publicado en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917-
<p>Art. 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>Esta no podrá ser apropiada sino por causa de la utilidad pública y mediante indemnización.</p> <p>VII.- ...</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. 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, augmentándolo 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”.</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 1917 a la fecha:

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

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

	<p>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. 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.</u></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 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	Se reformaron las fracciones X, XIV y XV del artículo 27, en cuanto a los siguientes temas: <ul style="list-style-type: none"> a).- Núcleos de población que carezcan de ejidos. 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. c).- Imposibilidad de las Comisiones Mixtas y gobiernos locales para afectar la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación.
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 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.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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	<p>Reforma del artículo 27 en su párrafo quinto y párrafo décimo, fracción VI, párrafos primero y segundo.</p> <p>Esta reforma, especificó, en lo conducente, lo siguiente:</p> <p>“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.</p> <p>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.”</p>

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, 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 esta 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 se constriñe al valor fiscal, cuestión que, desde luego, no impide que en las entidades federativas se concedan mayores derechos en la materia.

De hecho, las siguientes entidades federativas siguen manteniendo en sus leyes de expropiación, la fórmula original de mil novecientos diecisiete 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)
<p>Artículo 6°.- 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 <u>añadiéndolo con un diez por ciento.</u></p>

LEY DE EXPROPIACIÓN DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES DE PROPIEDAD PRIVADA (JALISCO)
<p>Art. 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, <u>añadiéndolo en un 10 por ciento.</u></p> <p>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.</p>

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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 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, 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 22-12-1993.¹⁷

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, 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:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero
<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> <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;</p>

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

¹⁷ 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 45 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.

*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

local-,¹⁸ ello no implica que una norma local que no decida dicha ampliación resulte inconstitucional solo por ello; de ahí que, en el caso, el parámetro de regularidad constitucional de normas en la materia que nos ocupa, quedaría acotado a lo previsto en el artículo 27 constitucional vigente:

Texto Constitucional Vigente (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 <u>mediante</u> indemnización</p> <p>VI.- ...</p> <p>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 <u>valor fiscal</u> 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> <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>

¹⁸ 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.

En lo internacional, el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), contempla similar principio al establecido en el texto constitucional, aunque con algunas variaciones, pues en cuanto al derecho a la propiedad privada, establece lo siguiente:

Convención Americana sobre Derechos Humanos
ARTÍCULO 21.- Derecho a la Propiedad Privada
1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto <u>mediante el pago de indemnización justa</u> , 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,¹⁹ la que ha precisado, entre otras cuestiones, que, por indemnización justa, debe entenderse aquella que tome como referencia el valor comercial del bien objeto de la expropiación anterior a la declaratoria de utilidad pública de éste, lo que atiende al justo equilibrio entre el interés general y el interés particular.

No obstante lo anterior, esta Primera Sala considera que si bien es cierto que el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece la condición de indemnización justa en casos de expropiación, y que la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos, como se refiere, ha establecido distintos criterios relacionados con la vía y forma de calcular dicha compensación al propietario afectado, no menos cierto es que el artículo 27, fracción VI, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece de forma expresa las siguientes limitaciones

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador Sentencia de 6 de mayo de 2008 (Excepción Preliminar y Fondo).

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

aplicables a dichos conceptos: **(a)** 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. **(b)** 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.

Atendiendo a ello, no es válido considerar que conforme a la disposición convencional referida y a lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la vía para estimar cuál es el monto que debe cubrirse por concepto de indemnización justa en caso de expropiación, sea necesariamente la jurisdiccional, pues en el caso de la nación mexicana, ello sólo está previsto como derecho constitucional mínimo, en el caso de que se busque controvertir el exceso de valor o demérito de la propiedad con respecto al momento en que él asignó el valor fiscal.

Tampoco es válido aceptar que el monto de la referida indemnización debe ser el comercial, y no el fiscal, como lo contempla la Carta Magna. Ello atendiendo a lo establecido en la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.),²⁰ en la que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que si bien los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales,

²⁰ Décima Época. Registro: 2006224. Pleno. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5. Abril de 2014. Tomo I. Materia constitucional. Tesis: P./J. 20/2014 (10a.). Página: 202. De 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”**.

constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional, lo cual se estima también aplicable a las prohibiciones, limitaciones o excepciones constitucionales.

Sin embargo, lo anterior, como se ha señalado, no impide que el legislador ordinario -federal o local-, pueda ampliar la protección constitucional que confiere a los particulares afectados la Constitución Federal.

Esto es, el artículo 27, fracción VI, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece de forma expresa que el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. No obstante, dicha disposición, debe entenderse como una limitación expresa que previó el legislador constituyente en cuanto al monto base que debe cubrirse por concepto de ocupación de la propiedad privada; sin embargo, tal limitación no debe entenderse como una prohibición o restricción para que, en el caso, el legislador ordinario federal o local, pueda ampliar lo que la Constitución sólo prevé como derecho constitucional mínimo, pues si bien se desarrolla en la Carta Magna la referida regla aplicable en materia de indemnización por concepto de expropiación, la misma no contiene un mandato en sentido negativo que impida que en la legislación se desarrollen mayores beneficios en favor de quienes se vean afectados por el Estado en su propiedad privada.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Por tanto, no resultan inconstitucionales las normas ordinarias federales o locales que amplíen a favor del particular afectado los beneficios constitucionales previstos en materia de expropiación, ni menos aún, desde luego, aquéllas que se limiten a reproducir en sus hipótesis normativas la limitación constitucional en cuestión. Así, resultan compatibles con el pacto federal aquellas disposiciones que, en lugar de considerar el valor fiscal como monto de indemnización, consideran que debe atenderse al valor comercial, y que prevén incluso la posibilidad de que se cubran también los daños y perjuicios relacionados, entre otros conceptos posibles.

Ello también es aplicable a los supuestos en que la legislación federal o local, ampliando los derechos mínimos de orden constitucional, determine la posibilidad de que sea viable fijar o controvertir por la vía judicial, no únicamente 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, sino también el propio monto base de la indemnización y otros conceptos, como el pago de daños y perjuicios.

7.2.- DOCTRINA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN

En este apartado, se retoman fundamentalmente las consideraciones que sobre la propiedad privada y la figura de la expropiación, se expresaron en el amparo en revisión 1182/2013, resuelto por esta Primera Sala en sesión del veintiocho de agosto de dos mil trece y aprobado por unanimidad de votos.²¹

7.2.1.- La propiedad privada. Los artículos 14, 16 y 27, disponen, en lo que interesa, lo siguiente:

²¹ Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Oscar Echenique Quintana.

“Artículo 14. [...]

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

[...]

Artículo 16. *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

[...]

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

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

[...]”.

Estos preceptos, principalmente, el 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconocen el derecho a la **propiedad privada**, el cual no es absoluto, pues el Estado, como propietario originario del suelo y agua comprendido dentro del territorio nacional, puede restringir y delimitar su contenido, con un fin social. Esto, porque a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de la sociedad, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad privada, como la expropiación.

En este sentido, si bien es cierto que el texto constitucional en diversas disposiciones (artículos 14, 16, y el propio 27) reconoce como derecho el de propiedad privada, también lo es que, como ocurre con casi todos los derechos fundamentales, lo restringe a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como son el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

sociedad, en el entendido de que dichas limitaciones a los derechos fundamentales sólo pueden establecerse en la propia Constitución o bien, autorizar al legislador para hacerlo en determinados casos, pero sin que afecte la esencia del derecho, ni impida su ejercicio.

Así, tratándose del derecho de propiedad, la Constitución le impone como limitación la función social, toda vez que de acuerdo con el propio numeral 27, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad por causas de interés social o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es la Norma Fundamental la que delimita el derecho de propiedad.

Lo anterior, porque ese derecho no es oponible ni superior al de la colectividad, sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo, pero siempre con apego a lo que establece la Constitución Federal.

De esa virtud, que la propiedad privada no constituya una prerrogativa absoluta, ilimitada e irrestricta, pues el Estado puede imponer ciertas modalidades o limitaciones con el fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de la colectividad. Sustenta esta afirmación, la jurisprudencia del Pleno de este Alto Tribunal **“PROPIEDAD PRIVADA. EL DERECHO RELATIVO ESTÁ LIMITADO POR SU FUNCIÓN SOCIAL”**.²²

²² P./J. 37/2006. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII. Marzo de 2006. Página 1481. Registro 175498. De texto: *“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14, 16 y principalmente el 27, reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada; sin embargo, lo delimita fijando su contenido, a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad. Luego, tratándose de aquel derecho, la Constitución Federal lo limita a su función social, toda vez que conforme al indicado artículo 27, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad privada por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es ella la que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que no es oponible frente a la colectividad sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho*

La propiedad, en sentido amplio, se entiende como el poder que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre un bien, para aprovecharlo, siendo oponible su derecho a cualquier sujeto pasivo universal, en virtud de la relación que se origina entre el titular y ese sujeto.²³

En un principio, el derecho a la propiedad se entendía como el conjunto de facultades y atribuciones absolutas sobre el goce y disposición que ejerce una persona sobre un bien. Sin embargo, la definición de este derecho ha evolucionado, de modo tal que, de ser exclusivo y perpetuo, en la actualidad, se le reconoce como una prerrogativa susceptible de ser limitada o condicionada.²⁴

En efecto, la Norma Fundamental reconoce, regula y protege a la propiedad privada como derecho humano, pero también establece la susceptibilidad de ser restringido y limitado, en razón de la propiedad originaria que posee el estado mexicano sobre todas las cosas que se encuentren dentro de su territorio terrestre y marítimo.

Por su parte, el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, define el derecho a la propiedad como aquél que posee toda persona respecto al uso y goce de sus bienes, pero que la ley puede subordinar por razones de interés social y las circunstancias en las cuales resulta procedente una expropiación.

Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la propiedad es un concepto amplio que abarca, entre otros, el uso y goce de los

de propiedad privada del individuo, en los términos que dispone expresamente la Norma Fundamental".

²³ Cfr. MÁRQUEZ González, José Antonio, "Propiedad", Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005, p. 3086, citando a Rafael Rojina Villegas.

²⁴ *Ibíd.* p. 3089.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

bienes, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona.²⁵

Dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor.²⁶

En este orden, el Pacto Federal reconoce la existencia de la propiedad como un derecho que corresponde, originariamente, a la nación mexicana, la cual ha tenido y tiene la potestad de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Sin embargo, como todo derecho, la propiedad se somete a ciertas restricciones o limitaciones permisibles, tal como lo prevén la Carta Magna y la Convención,²⁷ porque constituye un derecho que no es absoluto, el cual, por razones de utilidad pública o de interés social, puede ser sustraído de la esfera de derechos del gobernado, mediante el pago de una justa indemnización, de conformidad con los casos y las formas que establezcan las leyes de la materia.

Esto es así, porque el Estado debe satisfacer, legítimamente, ese interés social y encontrar un justo equilibrio con el del particular, a

²⁵ Corte IDH. *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195. párr. 399. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*, párr. 122; *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua* párr. 144; *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador*, párr. 55; *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez. Vs. Ecuador*, párr. 174; *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*, párr.102; *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas*. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 137; *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 129. Ver también, *Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú*, párr. 102; *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párr. 220.

²⁶ Corte IDH. *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador*. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179. Párr. 55; *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 144; *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr.102; *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas*. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 137; y *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 129.

²⁷ Corte IDH. *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador*. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179. Párr. 61. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez*, párr. 174.

través de los medios proporcionales que vulneren en la menor medida la propiedad de la persona objeto de la restricción.²⁸

7.2.2.- La expropiación y sus requisitos esenciales. En los Estados Unidos Mexicanos, la propiedad privada acepta su limitación, a través de la figura de expropiación.

Los artículos 27, primer y segundo párrafos, y fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 21.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, prevén:

“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

[...]

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

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

[...]

VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

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

²⁸ Corte IDH. Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179. Párr. 63.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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.

[...].

“Convención Americana de Derechos Humanos

[...]

Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada

[...]

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”.*

Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Convención Americana de Derechos Humanos, las personas pueden ser privadas de sus bienes, con base en las formas establecidas en la ley y con el objeto de perseguir un fin público o utilidad pública.

Por su parte, la Corte Interamericana ha señalado, en precedentes recientes, que a través de la figura de expropiación se persigue la utilidad pública e interés social, comprendiendo todos aquellos bienes que, por el uso a que serán destinados, permitirán el mejor desarrollo de una sociedad democrática. Para tal efecto, los Estados deberán afectar lo menos posible otros derechos y, por tanto, asumir las obligaciones que esto conlleve.

Es decir, la expropiación es una figura jurídica que afecta la propiedad, con el objeto de desposeer de un bien a su propietario por un motivo de interés público. Por ello, se trata de un acto de derecho

público, derivado de la soberanía del Estado,²⁹ el cual puede ejecutarse siempre y cuando los motivos del Estado sean de utilidad pública.

Sin embargo, esa potestad exclusiva del Estado no autoriza la actuación arbitraria sobre los bienes que constituyen la propiedad de los particulares. Por tal motivo, la Constitución circunscribe la acción estatal al cumplimiento de dos requisitos indispensables:

a) Causa de utilidad pública. La afectación a la propiedad privada debe partir de la existencia de una causa de utilidad pública.

b) Indemnización. El Estado debe resarcir a la persona por la afectación que le ha causado.

Dicho de otro modo, el Estado únicamente podrá expropiar por causa de utilidad pública y mediante indemnización; de manera que, a falta de alguno de estos requisitos no se justifica la privación de la propiedad a los particulares.

La causa de utilidad pública y la indemnización, fueron reconocidas como los requisitos esenciales de la expropiación, a través de diversos precedentes emitidos en la Quinta y Sexta épocas de la jurisprudencia de esta Suprema Corte; véase, de manera ilustrativa, la tesis ***“EXPROPIACIÓN, REQUISITOS DE LA”***.³⁰

²⁹ Cfr. ACOSTA Romero, Miguel en “Diccionario Jurídico Mexicano”, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, p. 1630.

³⁰ Que establece: “*Es verdad que el artículo 1o. de la Ley de Expropiación de 1936, en sus fracciones II, III y XI, considera que son causas de utilidad pública que justifican la expropiación de la propiedad privada, la apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano, el embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones "y de cualquier obra destinada a prestar servicios del beneficio colectivo" y "la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida". Y como consecuencia, se faculta al Ejecutivo Federal para declarar la existencia de una de esas causas y proceder a la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o a la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad. Pero el ejercicio de esta facultad no queda al libre arbitrio de la autoridad expropiante, sino que, tendiendo a satisfacer los fines del Estado o el interés de la colectividad, es indispensable la existencia real y positiva de estos, como causa de utilidad pública prevista en la ley, que será colmada mediante la expropiación, la ocupación temporal o la restricción de la propiedad privada. De otra suerte, se haría nugatoria la garantía individual consagrada por el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, que sólo permite*

7.2.3.- Utilidad pública e indemnización como garantías.

Conforme a lo expuesto en el apartado anterior, la causa de utilidad pública y la indemnización han sido identificados, jurisprudencialmente, como los requisitos esenciales de la expropiación. Al respecto, esta Primera Sala considera que, en la configuración constitucional vigente, dichos elementos deben ser identificados como garantías de protección del derecho de las personas a la propiedad privada.

Acorde al texto del artículo 1º constitucional, vigente desde el once de junio de dos mil once, en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.

Las garantías de protección de los derechos humanos son técnicas y medios para lograr la eficacia de los mismos. En su ausencia, el goce de los derechos que reconoce la Constitución Federal no puede materializarse en las personas.

En el contenido de los derechos humanos residen expectativas de actuación por parte de los entes de autoridad, por lo que las personas deben contar con los medios que garanticen la realidad de tales aspiraciones.

En ese sentido, con el fin de lograr la tutela de los derechos humanos, las garantías pueden adoptar diversas formas; por ejemplo: aquéllas que permiten invalidar o anular el acto que no ha respetado los derechos de las personas, aquéllas que buscan producir el acto que promueve o protege tales derechos, así como aquéllas que sancionan

las expropiaciones por causa de utilidad pública y mediante indemnización, pues se dejaría al criterio subjetivo de las autoridades, afectar el dominio que los particulares ejercen sobre bienes que les pertenecen". Semanario Judicial de la Federación. Volumen LXIX. Tercera Parte. Página 17. Registro 266585.

la omisión de actuación por quienes están constitucionalmente exigidos a promover, respetar y proteger los derechos humanos.

Lo anterior se traduce en la generación de actos de sentido positivo o actos de sentido negativo por parte de las garantías de protección de los derechos de las personas. Unos u otros dependerán de la naturaleza de la protección que persiga la garantía correspondiente; es decir, si busca producir un acto que promueva, respete o proteja los derechos.

Inclusive, una garantía, para lograr la protección de un derecho, podrá consistir en exigir un acto positivo por el que se repare o corrija la afectación que se haya causado en el derecho de una persona.

En dichos términos, la causa de utilidad pública y la indemnización son garantías que la Constitución Federal establece, a través de su artículo 27, segundo párrafo, para la protección del derecho de propiedad.

La afectación a la propiedad privada, por parte del Estado, es constitucionalmente posible al reconocerse la figura de la expropiación; no obstante, dicho acto de autoridad está implicando la afectación de un derecho de la persona, la cual no debe ser arbitraria pues, de ser así, el derecho de propiedad no tendría vigencia real. Es decir, el titular de la propiedad no puede considerar protegido su bien si el Estado pudiera afectarlo sin estar sujeto a restricciones que autoricen su actuación.

Dicho de otro modo, si la propiedad privada está protegida frente al Estado, se debe a que la actuación de este último está sujeto a dos elementos que le exigen ejercer el acto de afectación sólo cuando existe justificación y se repare al titular de la propiedad.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

La justificación señalada es la causa de utilidad pública. El Estado puede ejercer la expropiación cuando ésta encuentra sustento en un motivo de interés público y en provecho de este último.

No obstante, es necesario el elemento de reparación. El Estado debe indemnizar a la persona afectada, pues el provecho que obtenga la colectividad con la expropiación no puede anular el interés y patrimonio de la persona al gozar del derecho de propiedad privada.

Esto es, en el ejercicio de la expropiación no es suficiente que se acredite la existencia de razones de utilidad pública o interés social, sino que es necesario el pago de una indemnización, es decir, un resarcimiento económico adecuado, inmediato y efectivo.

Asimismo, del artículo 21.2 de la Convención se deriva que, en casos de expropiación, no es suficiente que se acredite la existencia de razones de utilidad pública o interés social, sino que es necesario el pago de una justa indemnización,³¹ es decir, la entrega de una cantidad adecuada, pronta y efectiva.³²

Por ello, no puede establecerse que la causa de utilidad pública o la indemnización sean un derecho humano en sí mismos. Por el contrario, el primero de dichos elementos es la exigencia al Estado para justificar el ejercicio de una permisión constitucional a afectar un derecho humano.

Posteriormente, sólo al existir la causa de justificación, el segundo elemento protege el valor que para la persona significaba la titularidad del bien expropiado; de no existir la reparación, la consecuencia sería

³¹ Corte IDH. *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador*. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179. Párr. 73.

³² *Íbidem*. Párrafo 96.

una restricción del derecho de la persona que anularía la vigencia real de este último.

En tales términos, la expropiación, como potestad constitucional, perteneciente a la esfera del derecho administrativo, cuyo objeto es la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien particular decretada por el Estado, se enfrenta a dos garantías que protegen la lesión a la propiedad privada: la causa de utilidad pública y la indemnización.

Es decir, frente a la figura constitucional de la expropiación, las expectativas que supone el derecho humano a la propiedad privada, reconocido por el artículo 27 de la Constitución Federal y el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, se encuentran protegidas a través de las garantías que impiden una actuación arbitraria: i) que el Estado justifique el ejercicio de la expropiación y ii) que repare la afectación que provoque.

7.2.4.- Reserva de ley en el artículo 27 constitucional. El artículo 27 del Pacto Federal también prevé que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, además de que otorga a los estados, Distrito Federal y municipios plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos, a través del establecimiento de leyes que determinen los casos de utilidad pública para expropiar.³³

³³ **Artículo 27.** [...]

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

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Tal atribución a las legislaturas estatales y del Distrito Federal, atiende al principio conocido como reserva de ley; facultad que surgió como parte integral de la instauración constitucional del sistema de planeación económica, democrática y social, reconociendo la naturaleza mixta del Estado para establecer las bases normativas generales para su organización y coordinación con quienes intervengan en su ejecución, que pueden ser tanto a nivel federal, como estatal, municipal o del Distrito Federal.

En este sentido, en los casos en los que la Constitución dispone que el poder legislativo regule determinada materia, se entiende que la regulación deberá ser efectiva; es decir, que la facultad se otorga de manera completa y suficiente al legislador, sin posibilidad de que éste, a su vez, traslade la facultad a otros órganos de poder.

Por tanto, los destinatarios de las reservas de ley son los órganos creadores del derecho y no los que lo aplican, pues es, precisamente, la manera en que se garantizan los derechos de los particulares, de modo tal que tendrán certeza de que sólo podrán restringirse sus derechos con base en una ley y no por actos arbitrarios del poder ejecutivo que no tengan sustento legal.

fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

[...]

VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

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

[...].”

La fracción VI del artículo 27 constitucional, delega a los estados, municipios y al Distrito Federal, facultades plenas para legislar en sus respectivas jurisdicciones los casos de utilidad pública y los requisitos para declarar la expropiación, pero, indefectiblemente, deberán observar que, en las leyes que expidan, se contengan los requisitos indispensables de utilidad pública y mediante indemnización.

Por ende, se colige que la única limitación que establece el citado artículo de la Constitución es que las leyes locales de la materia cumplan los requisitos antes mencionados, permitiendo a cada entidad que, en uso de la plena capacidad que les concede la Carta Magna, establezca las modalidades que considere pertinentes a la propiedad privada con base en las condiciones particulares y necesidades de la colectividad en cada caso.

Al respecto, se comparte el criterio que sostuvieron en la Quinta Época, la Segunda y la extinta Tercera Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis: ***“PROPIEDAD PRIVADA,***

MODALIDADES A LA.³⁴ y **“PROPIEDAD PRIVADA, FACULTADES DE LOS ESTADOS PARA IMPONER MODALIDADES A LAS**”.³⁵

En razón de lo expuesto, los únicos requisitos mínimos que deben contener las legislaciones correspondientes sobre la materia, son – como ya se señaló– que la expropiación se haga por causa de utilidad pública e interés social y a través de indemnización, sin que se adviertan más condiciones que, a su vez, establezcan la manera en que éstas deberán realizarse.

En efecto, la expresión “plena capacidad” que contiene el artículo 27, permite que las legislaturas locales regulen los temas de propiedad

³⁴ Que dispone: “Siendo la nación única, sus derechos y obligaciones no pueden ser ejercitados sino por el poder federal. Las divisiones de carácter político o de funciones, que se encomiendan a las partes integrantes de la nación, como Estados y Municipios, no significa que las mismas tengan personalidad distinta o independiente de los poderes federales, cuando se trata de asuntos que afectan a aquélla, ni menos que puedan legislar en contraposición con las leyes federales. Si el artículo 27 constitucional dice terminantemente, que “La propiedad de la tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”, y en su párrafo 2o. expresa que “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”, y añade que “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación”, es indudable que la disposición de la segunda parte de la fracción VI de ese precepto, que previene que “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 que, de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente”, está subordinada al derecho que tiene la nación, representada por sus órganos propios, como son las autoridades federales, o sea el Congreso de la Unión, para dictar las leyes de carácter general, en relación con la facultad que le es propia, de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y no puede entenderse que esta facultad pueda estar, en algún caso, en contraposición con las facultades que crean tener las legislaturas de los Estados, pues de lo contrario, en cada Estado se dictarían medidas distintas, so pretexto de interpretar el precepto constitucional aludido, quedando la nación, a la postre, excluida del derecho que le concede expresamente la propia Constitución, y la acción de los poderes federales, reducida tan sólo al Distrito y Territorios, lo que es inadmisibles dentro del sistema constitucional; sin que valga alegar que teniendo facultad los Estados para decretar la expropiación por causa de utilidad pública, pueden, con mayor razón, imponer la modalidad de arrendar las tierras de los particulares, haciendo caso omiso de la facultad amplísima concedida a la nación, por el artículo 27, ya que el 124 de la propia Constitución, declara que las facultades que no estén expresamente concedidas por la propia Constitución, a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XLIII, p. 3152. IUS: 335942.

³⁵ Cuyo texto dispone: “Los Estados están facultados para expedir leyes que rijan dentro de sus respectivas entidades y que imponga modalidades a la propiedad privada, tales como las leyes de expropiación, y los Códigos Civiles, en los cuales existen frecuentes modalidades o restricciones al libre ejercicio de los derechos que corresponden a los propietarios. En consecuencia, la Legislatura del Estado de Durango sí estaba facultada para expedir el Decreto Número 202, que prorrogó los contratos de arrendamiento de casas destinadas a habitación; por lo que dicho decreto no puede considerarse inconstitucional, ni puede serlo tampoco la aplicación del mismo, por la autoridad judicial”. Consultable en la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, tomo XCI, p. 1878. IUS: 347238.

privada, sin que imponga mayores límites para su restricción que los precisados en este apartado; es decir, no debe entenderse que esas garantías mínimas para expropiar se cancelan con la fijación de modalidades a la propiedad, pues, para crearlas y codificarlas, es indispensable precisar las garantías de causa utilidad pública y mediante indemnización.

De la resolución del citado amparo en revisión 1182/2013, derivó la siguiente tesis aislada:

*“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*

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). *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 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*

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

*garantías de protección del derecho humano a la propiedad privada, frente al interés de expropiación por parte del Estado”.*³⁶

Lo relevante de la doctrina referida en este apartado, derivada del amparo en revisión 1182/2013, es que si bien las entidades federativas tienen la libertad de regular localmente la expropiación, las mismas pueden desarrollar legislación que retome exactamente las limitaciones que el pacto federal establece en lo que se refiere al monto y procedimiento de cálculo de la respectiva indemnización, o ampliar la protección a favor de las personas que resulten afectadas por la ocupación de su propiedad privada por causas de utilidad pública, pero no pueden restringir más sus derechos con respecto a los mínimos que derivan del pacto federal.

Otro asunto que es conveniente citar, como relevante en la Doctrina que ha construido en materia de expropiación la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo es el amparo en revisión 925/2009, puesto que, en el mismo, se determinó interrumpir el criterio jurisprudencial de rubro: **“EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE”**³⁷ con base en los siguientes argumentos:

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;

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.

³⁷ Época: Novena Época. Registro: 198404. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V, Junio de 1997. Materia(s): Administrativa, Constitucional. Tesis: P./J. 65/95. Página: 44. **“EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE”**.

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 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.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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".

Lo cierto, es que esta Primera Sala, considera que si bien es indispensable conceder la garantía de audiencia previa en lo referente al acto de expropiación, en sí mismo, ello no resulta así con respecto al monto base que deba considerarse para efectos de la indemnización correspondiente, pues en este rubro, la Constitución Federal es expresa en el monto que debe considerarse al efecto, esto es, el valor fiscal, lo que no está sujeto a controversia por derivar de una limitación constitucional expresa, salvo que, como se ha mencionado, la legislación federal o local, considerare al efecto mayores garantías.

Cuestión la anterior, que no excluye que dicha garantía de audiencia previa sí se respete precisamente en lo que se refiere al pago del exceso o demérito de valor de la propiedad expropiada, como lo contempla el artículo 27, fracción VI, segundo párrafo de la Constitución, o que incluso, dicha garantía pueda respetarse en el marco de otros reclamos relacionados, por ejemplo, con los daños y perjuicios que pudieran, en su caso, derivar del acto expropiatorio, o con la ocupación de una propiedad que ocurriera de manera indebida antes del procedimiento de expropiación correspondiente.

Esto es, si bien el artículo 27, fracción VI, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece 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 cierto es que tal previsión no excluye la posibilidad de que las personas afectadas, de ser procedente, reclamen por la vía correspondiente los daños y perjuicios que puedan corresponder a dicha afectación, sea que ello se encuentre previsto en la propia legislación aplicable en materia de expropiación o en otras leyes, derivadas por ejemplo, de la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, lo que desde luego, implica que en dichos reclamos, se respete indubitablemente la garantía de audiencia previa.

7.3.- 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 del Estado de Tamaulipas.***

Para ello, previa la transcripción de su contenido, es relevante citar la regulación constitucional estatal que aplica a la materia de expropiación; en concreto, el artículo 17 vigente de la Constitución del Estado:

Constitución Política del Estado de Tamaulipas	
Art. 17.-	El Estado reconoce a sus habitantes: I. La inviolabilidad de la propiedad, la cual no podrá ser ocupada sino en virtud de expropiación , por causa de utilidad pública y mediante indemnización. ³⁸

³⁸ Texto reformado mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el 3 de junio de 2003.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Como se observa, el texto constitucional local, mantiene y no amplía los derechos mínimos contemplados en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que, por ejemplo, la regla de **“indemnización previa”** no es aplicable en la entidad, y sí la condición de expropiación **“mediante indemnización”**, ya referida anteriormente.

De igual forma, la Constitución local no contempla reglas específicas y distintas para el cálculo de la indemnización que deba cubrirse en casos de expropiación, por lo que resultan plenamente aplicables las que contempla la Constitución Federal en su artículo 27.

En cuanto a los preceptos impugnados, éstos 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, esto es, del **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:

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>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.</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>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.</p>

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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.	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, 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.	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.

Como se observa, los cambios en realidad no son sustanciales con respecto a los planteamientos de la parte quejosa (aquí recurrente).

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 al que se planteó en el primer juicio de garantías.

7.4.- 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 del 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 **primero 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 del 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 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, debe decirse que dichos argumentos son, en principio y en parte, **infundados**, como se verá a continuación.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

De la demanda de amparo, se observa que 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, de 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 solo 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 18,³⁹ 19,⁴⁰ 20,⁴¹ 21,⁴² 22⁴³ y 23⁴⁴ 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.
- 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 contrariamente a lo que argumenta el revisionista, el juez de amparo sí estudió lo expresado en el primer concepto de violación, lo cual realizó con base en un análisis integral de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas.

Esto es, el juez federal, en realidad no fue omiso en estudiar lo alegado en el primer concepto de violación, sino que advirtió que la causa de pedir del quejoso fue que en la ley tildada de inconstitucional

³⁹ **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”.

⁴⁰ **Artículo 19.-** Contra la resolución del Juez que haga la designación de peritos, no procederá recurso alguno”.

⁴¹ **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”.

⁴² **Artículo 21.-** Los honorarios de cada perito serán pagados por la parte que los nombre y los del tercero por ambas partes”.

⁴³ **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)”.

⁴⁴ **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

no se contemplaba un procedimiento para controvertir el monto de la indemnización, precisamente porque de lo que se dolía, en esencia, era de la cantidad fijada como indemnización en el acuerdo expropiatorio. De ahí, que precisara 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 el 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.

Así lo sostuvo la Segunda Sala de este Alto Tribunal en las ejecutorias⁴⁵ que dieron origen a la jurisprudencia citada por el juez de

⁴⁵ 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

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

distrito, de rubro: "**AUDIENCIA. PARA DETERMINAR SI LA LEY RECLAMADA RESPETA ESTA GARANTÍA, DEBE EXAMINARSE EL CONTENIDO DE LAS NORMAS APLICABLES**".

Bajo este contexto, esta Primera Sala estima que atendiendo a los conceptos de violación, el juzgador analizó de forma sistemática y armónica los preceptos aplicables de la ley impugnada y, con base en ello, concluyó que los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23, prevén un procedimiento para controvertir el monto de la indemnización, en el que se otorga al gobernado el derecho de audiencia, por lo que, independientemente de que dicho procedimiento cubra o no las expectativas planteadas por el quejoso, lo cierto es que el juzgador no fue omiso en el estudio del planteamiento.

Ahora bien, en lo que el argumento de agravio es en parte **fundado**, debe decirse que el procedimiento que identificó el juzgador, en efecto, presenta una restricción para analizar lo que el quejoso desea, esto es, el monto base de la indemnización, respecto de cuya estimación o cálculo, pretende que la ley impugnada, debía concederle el derecho de audiencia previa.

Lo cierto es que a pesar de que dicho planteamiento es fundado, el mismo de cualquier forma resulta **inoperante**, pues la garantía de audiencia previa en la etapa del acto administrativo de expropiación en la que se fija el valor de la indemnización, de ninguna manera puede hacerse exigible, pues el artículo 27 constitucional, fracción VI, mandata expresamente un valor a ser considerado en la cuantificación de la indemnización, esto es, el valor fiscal de la propiedad, por lo que

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).

a nada llevaría conceder la garantía de audiencia previa con respecto al valor referido, pues controvertir que el valor de la propiedad será el fiscal, sería tanto como controvertir la propia Ley Fundamental.

En el caso, el artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, reproduce el texto constitucional, por lo que de ninguna forma puede entenderse que, en la referida legislación local, existe el espacio para extender la garantía de audiencia previa al cálculo de la indemnización o fijación del valor de la propiedad que será expropiada, pues no existe duda de que dicho valor es el fiscal.

En realidad, una interpretación sistemática de los artículos 9, 12 y 18 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, permite concluir que no fue intención del legislador local, conceder un derecho a los particulares afectados para controvertir el monto base de la indemnización que a valor fiscal deba cubrirse por concepto de expropiación, sino sólo permitir que además del reclamo por 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, se puedan reclamar en el propio procedimiento, los daños y perjuicios relacionados.

Lo anterior, pues se insiste, el artículo 12 de la propia ley, reproduce el texto que en la materia prevé el artículo 27, fracción VI, segundo párrafo de la Constitución, en el sentido de que sólo dicho exceso o demérito de valor es lo único que deberá estar sujeto a juicio pericial y resolución judicial, ampliándose, como se indica en el artículo 9 de la ley de expropiación local señalada, el beneficio del reclamo en el propio procedimiento de los daños y perjuicios, pero no el del reclamo

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

del monto base de la indemnización o algún otro concepto distinto a los expresamente ahí previstos.

Como se explicó en los apartados previos que analizaron la evolución constitucional sobre la materia de la expropiación, la intención del constituyente de mil novecientos diecisiete, fue precisamente evitar que el otorgamiento de la garantía de audiencia previa respecto a la fijación del monto de indemnización, obstaculizara los procesos de expropiación, contemplándose entonces una restricción expresa al respecto y por tanto, un monto fijo base de indemnización.

Ello, a diferencia de lo señalado en las leyes constitucionales de mil ochocientos treinta y seis, pues estas últimas, sí contemplaban la oportunidad de que el dueño de la propiedad afectada, no sólo fuese previamente indemnizado, sino que se le escuchara y pudiera proponer uno de los peritos que tasarían el monto de la indemnización (aplicando en su caso la regla del perito tercero en discordia). Inclusive, en mil ochocientos treinta y seis, se preveía que, de reclamarse judicialmente el monto de la indemnización, dicho reclamo suspendería la ejecución de la expropiación.

Un espíritu similar se contemplaba en el texto original que el Presidente Carranza remitió al Congreso Constituyente de mil novecientos diecisiete, pues ahí se preveía que la autoridad administrativa sería la que declarararía la causa de utilidad pública, y se implicaba que sería la judicial la que señalaría el monto de la indemnización previa a ser cubierta; pero el dictamen de la respectiva iniciativa alteró tal propósito, y el Constituyente determinó necesario aprobar un texto que no sólo eliminara la condición previa de pago de la indemnización, sino que evitara que la espera de un fallo judicial que

fijara el monto de la cosa expropiada, detuviera la solución del problema agrario que se consideraba urgente e imprescriptible.

Fue en tal sentido que el texto del artículo 27, incorporó un mecanismo que acotó la posibilidad de combatir la indemnización respectiva a una fase posterior al momento en que ésta fuese fijada por la autoridad administrativa acorde al valor fiscal, y no sólo ello, sino que se precisó que lo único que, en su caso podría controvertirse y estar sujeto a juicio pericial y resolución judicial, lo serían las mejoras que se hubiesen hecho con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal.

Como ya se detalló anteriormente, el texto del artículo 27 constitucional sufrió una importante modificación en materia de expropiación en mil novecientos treinta y cuatro, pero no queda duda que en lo que se refiere al respeto de la garantía de audiencia previa por lo que corresponde a los artículos 9, 12 y 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio del Estado de Tamaulipas, los mismos resultan totalmente acordes al texto constitucional vigente, pues la imposibilidad de los dueños afectados de participar en el cálculo o fijación del monto de la indemnización que corresponda al bien expropiado, obedece a una previsión de orden constitucional, que sólo permite controvertir dicho monto y sólo en algunos aspectos (mejoras o deterioros), con posterioridad al acto expropiatorio y determinación del valor fiscal correspondiente por parte de la autoridad administrativa.

En el caso, la Constitución del Estado de Tamaulipas no contempla en la materia alguna ampliación de los derechos mínimos que contempla la Constitución Federal a favor de los dueños afectados por una expropiación, razón por la que no puede concluirse que los preceptos impugnados resultan inconstitucionales por el solo hecho de

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

no permitir a quienes son afectados por una expropiación, el participar previamente en la definición del monto de la indemnización correspondiente, pues la Carta Magna no contempla tal derecho, y al contrario, el espíritu del constituyente de mil novecientos diecisiete fue restringirlo, y aún y cuando dicha restricción tuvo origen en no afectar el reparto agrario que entonces tuvo lugar, lo cierto es que la Constitución vigente mantiene las condiciones de audiencia posterior y limitada en cuanto a la fijación de la indemnización respectiva, quedando como única posibilidad para garantizar el derecho que exige el quejoso, aquí recurrente, el que el legislador local ampliara los derechos mínimos contemplados en el pacto federal, lo que en el presente caso, no ocurre.

Además, no debe perderse de vista que el mandato constitucional, contempla que la indemnización deberá calcularse con base en el valor fiscal que de la propiedad expropiada 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”*, por lo que, en todo caso, los particulares tienen la oportunidad de, previamente a un eventual acto de expropiación, controvertir en su oportuno momento y en la vía adecuada, el valor fiscal que se manifieste o acepte tácitamente de una propiedad, pero si dicho valor no se controvierte en su oportunidad y es tácitamente aceptado, no existe duda de que dicho valor fiscal es el que la Constitución establece como monto que debe ser base para el cálculo de la indemnización correspondiente.

Así, no puede afirmarse como indica el recurrente, que el juez de amparo se apartó de la *litis*, puesto que, en realidad, su respuesta se alineó a lo previsto en el artículo 27 constitucional, fracción VI, sin que pudiera decretarse la inconstitucionalidad de los preceptos

impugnados, y en especial del artículo 9 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas; puesto que el precepto, acorde a lo que prevé la Carta Magna, regula como corresponde, la garantía de audiencia que la Constitución prevé, en el caso de que exista controversia sobre el 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, como lo señala el artículo 12 del mismo ordenamiento.

Al respecto, es preciso señalar nuevamente el contenido de los artículos 9 y 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, los cuales son del tenor literal siguiente:

*“**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 18⁴⁶ 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”.*

Como se advierte, la legislación local, contempla incluso la posibilidad de no sólo controvertir el monto de la indemnización

⁴⁶ **“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 les prevendrá que designe de común acuerdo un perito tercero para el caso de discordia; y si no lo nombraren, será designado por el Juez”.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

respectiva, en cuanto a las mejoras del inmueble con respecto al valor fiscal, sino también, de incluso, exigir además de la indemnización, en su caso, el pago de daños y perjuicios, lo que sí representa una ampliación de derechos en la legislación local con respecto a lo que prevé la Constitución Federal en su artículo 27, fracción VI.

En suma, el que la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, no contemple un procedimiento administrativo o judicial que permita al afectado de una expropiación, participar mediante la garantía de audiencia previa, en el cálculo o definición del monto de la indemnización que deba cubrirse con motivo del bien afectado, no resulta inconstitucional, y más bien, es acorde al espíritu de las reglas aplicables que en materia de expropiación contempla el artículo 27 constitucional en su fracción VI.

Lo anterior, no se contrapone con lo resuelto por el Pleno de este Alto Tribunal en el amparo en revisión 925/2009, en el sentido de que la garantía de defensa frente a actos expropiatorios debe ser previa a la definición del acto privativo, para que sea efectiva; puesto que ello está referido al inicio procedimiento de expropiación, en el que, sin duda, existe espacio para controvertir la declaratoria de utilidad pública, aspecto esencial y precondition del acto expropiatorio, pero tratándose del monto base de indemnización, permitir que vía la garantía de audiencia previa, se controvierta el valor fiscal como valor de la propiedad expropiada, sería tanto como aceptar que el afectado cuestione directamente un precepto constitucional, lo que no es viable en la vía de amparo.

Y es que el artículo 27 constitucional, se insiste, parte del principio de que dicho valor fiscal fue manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base, y si bien, por otras vías legales y con las

respectivas garantías podría haberse controvertido en su momento el citado valor, el acto de expropiación no es la vía ni el momento para ello, cuestión por la que en lo que a dicho valor fiscal se refiere, la Ley Fundamental contiene una previsión que implica la imposibilidad de conceder la garantía de audiencia previa o incluso posterior, con respecto al monto base de una indemnización derivada de un acto expropiatorio.

Es por lo mismo que tiene razón el recurrente cuando afirma que es infundado argumentar como lo hace el juez de distrito, que la “*justa indemnización*” sea una cuestión de interpretación por parte de la autoridad jurisdiccional que conozca el asunto, pues como se ha demostrado, dicho concepto está acotado a lo que previene la Constitución Federal en su artículo 27, fracción VI.

Dicha situación, precisamente, impide declarar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados por no prever la garantía de audiencia previa, en lo que se refiere a la fijación del precio que se fijará como indemnización, pues la ley local de expropiación impugnada, no hace más que reproducir la fórmula que al respecto contiene el mandato constitucional, sin contemplar un beneficio o derecho adicional del gobernado, para también tener la oportunidad de controvertir el monto base de la expropiación (valor fiscal), sea de forma previa, o incluso posterior al acto expropiatorio, ni menos desde luego, para participar en la propia fijación de dicho monto, pues el mismo ya se encuentra expresamente definido en la Ley de Expropiación cuestionada y en la propia Constitución Federal.

7.5.- 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 debe deber ser pagado en el momento mismo de la escritura.**

En su **segundo agravio**, el quejoso recurrente argumenta que el juez de amparo estudió de manera deficiente el segundo concepto de violación en el que planteó la inconstitucionalidad del **artículo 26⁴⁷ de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas.**

Sobre el particular, el recurrente 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 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

⁴⁷ **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).

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”**,⁴⁸ 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 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

⁴⁸ Jurisprudencia publicada en el Apéndice de 1988, Segunda Parte, Volumen II, página 1388.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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, solo el necesario para determinar su monto y entregarlo al afectado, a fin de que la compensación que para este 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”**.⁴⁹
- 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.

⁴⁹Novena 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 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.*

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 primera, porque ninguno de ellos establece que la indemnización deba pagarse previa o concomitantemente al decreto expropiatorio y, en segunda, 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***”.

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 se desprende de 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

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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 1857.⁵⁰

⁵⁰ 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: **“EXPROPIACION, INDEMNIZACION POR CAUSA DE. LEY DE EXPROPIACION DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1936 (LEGISLACION 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 Alvarez. Secretario: Francisco A. Velasco.

- 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.
- 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 precedentes.⁵¹
- 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, punto 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que no existe contradicción en ello, pero en todo caso, aún si el referido instrumento internacional

⁵¹ 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”**.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

tuviera una repercusión distinta en lo que al pago de la indemnización se refiere, tendría que prevalecer el texto constitucional si éste presentara sobre el tema una restricción expresa;⁵² lo cual, como ya se ha mencionado, sí existe, pues precisamente la intención del Constituyente de 1917 fue la de migrar de un esquema de **“indemnización previa”**, al de **“mediante indemnización”**, que deja al legislador la posibilidad de regular el momento adecuado en que deba cubrirse el pago respectivo, incluso, si éste, es posterior al acto expropiatorio y a la afectación u ocupación física de la propiedad respectiva.

7.6.- ESTUDIO DE FONDO DEL TEMA 3

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 del 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 del 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

⁵² Décima Época. Registro: 2006224. Pleno. Jurisprudencia. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5. Abril de 2014. Tomo I. Materia constitucional. Tesis: P./J. 20/2014 (10a.). Página: 202. De 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”**.

catastro, sin tomar en cuenta el valor comercial justo de mercado; lo cual, 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 al 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

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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 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 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.

Con todo, aun cuando el juez de distrito no hizo un pronunciamiento expreso respecto a la cuestión alegada relativa a que el artículo 12 de la de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, al establecer como monto base la de la indemnización el valor fiscal del predio afectado, transgredía el numeral 27 de la ley fundamental; lo cierto es, que el citado precepto legal no podría de ninguna forma estimarse inconstitucional, pues es precisamente el texto del referido artículo, el que en su fracción VI, párrafo segundo, prevé que: *“El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, **se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales** o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base”*.

Por tanto, si el artículo 27 de la Constitución Federal prevé expresamente que el valor de la indemnización por concepto de expropiación, **tendrá como base el valor fiscal** que obre en las oficinas catastrales; y, el contenido del artículo 12 impugnado, se adecua exactamente al texto de la Constitución, es inconcuso que el citado precepto no resulta inconstitucional, por ser acorde al mandato de la Ley Fundamental.

Por otro lado, tampoco asiste razón al recurrente cuando afirma que se viola en su perjuicio el principio de igualdad, pues como correctamente lo explicó el juez de amparo, el artículo 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, no es aplicable al caso concreto, en razón de que éste únicamente salvaguarda la “inversión de un inversionista” de un Estado parte, cuando se expropie por otra

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

parte, en los casos específicos previstos en la citada norma convencional, y en el caso, se insiste, se trata de un acto de expropiación a un nacional que no puede ser considerado como inversionista para los mismos efectos contemplados en el citado tratado.

En otras palabras, no es verdad que el juez de amparo, por avalar la constitucionalidad de la ley impugnada, hubiere discriminado al quejoso por ser mexicano, en relación con un extranjero, toda vez que el artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, y el numeral 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, no regulan situaciones jurídicas o de hecho análogas, que conlleven a establecer un trato diferenciado entre nacionales y extranjeros.⁵³

En todo caso, la pretensión del referido instrumento internacional, es que los propios mexicanos, que tengan el carácter de inversionistas

⁵³ Véase en lo conducente, la tesis aislada 1a. VII/2017 (10a.), emitida por esta Primera Sala, de rubro y texto siguiente: **“DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.** *Las discusiones en torno a los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación suelen transitar por tres ejes: 1) la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; 2) la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas "acciones afirmativas"; y, 3) el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios. En el tercer supuesto, cuando una persona alega discriminación en su contra, debe proporcionar un parámetro o término de comparación para demostrar, en primer lugar, un trato diferenciado, con lo que se busca evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación: i) una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas; o, ii) efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares. Así, los casos de discriminación como consecuencia de un tratamiento normativo diferenciado exigen un análisis que se divide en dos etapas sucesivas y no simultáneas: la primera implica una revisión con base en la cual se determine si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario, revisten divergencias importantes que impidan una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado; y una segunda, en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable, utilizando, según proceda, un escrutinio estricto -para confirmar la rigurosa necesidad de la medida- o uno ordinario -para confirmar su instrumentalidad-. En ese sentido, el primer análisis debe realizarse con cautela, pues es común que diversas situaciones que se estiman incomparables por provenir de situaciones de hecho distintas, en realidad conllevan diferencias de trato que, más allá de no ser análogas, en realidad se estiman razonables. En efecto, esta primera etapa pretende excluir casos donde no pueda hablarse de discriminación, al no existir un tratamiento diferenciado.* Décima Época. Registro: 2013487. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 38. Enero de 2017. Tomo I. Materia constitucional. Página: 380.

en otro Estado parte, reciban el mismo trato que los extranjeros que inviertan en territorio nacional.

De igual forma, tampoco es verdad que se hubiere vulnerado el *principio pro persona*, pues éste es un criterio de interpretación **de las normas relativas a derechos humanos**, que impone el artículo 1º constitucional, el cual busca maximizar su vigencia y respeto, para optar por la aplicación o interpretación de la norma que los favorezca en mayor medida, o bien, que implique menores restricciones a su ejercicio; sin embargo, el juez de distrito no estaba en posibilidad de aplicar en beneficio del quejoso el contenido del artículo 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte pues, se insiste, éste regula los actos de expropiación que un Estado parte realice sobre una inversión extranjera, lo cual no ocurre en el caso concreto.

Así, no existía incluso la posibilidad de que se interpretaran las normas aquí impugnadas conforme a lo dispuesto en el referido tratado, pues aun considerando que el mismo contemplara un derecho humano, el mismo estaría reservado sólo a quienes realizan inversiones en un Estado extranjero distinto al suyo; además de que, se insiste, en el caso, existe una previsión constitucional expresa en cuanto a que el monto mínimo que debe cubrirse por concepto de indemnización, es en principio, el valor fiscal (artículo 27, fracción VI de la Carta Magna), mismo que es el que el legislador consideró como monto justo en materia de actos de expropiaciones, y al que, sin duda, se ajusta el artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio del Estado de Tamaulipas.

No pasa desapercibido que, como ya fue referido, la Ley de Expropiación vigente en el ámbito federal, a raíz de su reforma en 1993, consideró en su artículo 10, que el precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

comercial que se establezca, sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras; sin embargo, como ya fue aclarado, ello sólo implica que el legislador federal amplió los derechos mínimos que en esta materia contempla la Constitución Federal, lo que, en el caso, no ha ocurrido con el legislador local de Tamaulipas, quien en su ámbito de competencia y libertad configurativa, ha decidido mantener la fórmula mínima de cálculo de la indemnización respectiva prevista en el pacto federal.

7.7.- 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 del 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 del 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 una parte de su **primer agravio**, como ya se refirió, el recurrente argumenta que es *infundada* la consideración del juez de distrito, respecto a que el concepto de justa indemnización “es una cuestión de interpretación de la autoridad judicial, mas no un motivo de inconstitucionalidad de la norma”; ello, pues –afirma- **la ley es tajante y ordena que la indemnización debe ser pagada con base en el valor fiscal**, lo cual torna inconstitucional el artículo 9 de la Ley de

Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio del Estado de Tamaulipas, porque viola la ley fundamental y los tratados internacionales. Dicho argumento, se reitera, es **fundado pero inoperante**.

En efecto, asiste razón a la parte recurrente, en cuanto a que la ley impugnada (artículo 12), es tajante en cuanto al ordenar que la indemnización a ser cubierta, por concepto del bien expropiado, en caso de expropiación, debe ser pagada con base al valor fiscal; por lo que, cuando menos, dicho valor, no es susceptible de interpretación judicial al estar sustentado en un criterio objetivo, ya que no existe duda de que el monto a pagar en estos casos es el fiscal, y legalmente no puede ser otro ni variarse ello por interpretación judicial.

Sin embargo, es importante aclarar que dicho valor fiscal, está referido a un costo o precio que podría ser considerado como monto base de la indemnización.

Ello, de tal forma que, el valor global de la indemnización puede excepcionalmente, incrementarse o reducirse, si, como lo prevé el artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio del Estado de Tamaulipas, existen mejoras o deterioros en la propiedad, lo que activa la posibilidad de que, con sujeción a juicio pericial y resolución judicial, se determine el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las referidas mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal.

Tal procedimiento judicial, es precisamente el objeto de referencia en el artículo 9 impugnado, mismo que, además, considera también la posibilidad de que el afectado exija, en su caso, el pago de daños y

perjuicios. Este esquema de indemnización integral previsto en la ley impugnada, puede ilustrarse esquemáticamente de la siguiente forma:



Conviene precisar que, si bien no es sujeto a escrutinio constitucional en este juicio de amparo, el artículo 2⁵⁴ de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tamaulipas y sus Municipios, el mismo, acorde a lo que prevén los artículos 109, último párrafo⁵⁵ de la Constitución Federal y 154, segundo párrafo⁵⁶ de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, contempla la posibilidad de que los particulares que sufran alguna lesión en sus bienes o derechos, producida como consecuencia de la actividad

⁵⁴ **“ARTÍCULO 2. 1.-** Los particulares que sufran alguna lesión en sus bienes o derechos, producida como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, tendrán derecho al resarcimiento de los daños y perjuicios, conforme a las bases, límites y procedimientos que establece el presente ordenamiento jurídico.

2.- El resarcimiento de los daños se basa en la posibilidad de compensar por la lesión patrimonial causada, así como el pago de los perjuicios derivados del hecho considerado fuente de responsabilidad, mediante el pago de una indemnización.

3.- Las acciones cuyo ejercicio regula esta ley no extinguen las que otros ordenamientos establezcan, pero una vez intentada cualquiera de ellas, no podrá ejercitarse otra”.

⁵⁵ **“Artículo 109. ...**

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.

⁵⁶ **“Artículo 154. ...**

La responsabilidad del Estado por daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.

administrativa irregular del Estado, tendrán derecho al resarcimiento de los daños y perjuicios, conforme a las bases, límites y procedimientos que establece dicha ley, y de hecho, el artículo 10⁵⁷ de la misma, contempla que el monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo a los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio y las demás disposiciones aplicables, debiéndose **tomar como base los valores comerciales**.

Ello es relevante, pues, en todo caso, existe una vía para que sobre el valor base de una indemnización derivada de una expropiación, pudiera intentarse, en su caso, ante un supuesto de actividad irregular del Estado, la viabilidad de que se cubra sobre ello y por concepto de daños y perjuicios, la diferencia respectiva para alcanzar el valor comercial del bien expropiado o el monto que al efecto correspondiere.

Ello, con la única salvedad que prevé el artículo 2 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tamaulipas, en cuanto a que si bien las acciones reguladas en la misma, no extinguen las que otros ordenamientos establezcan, una vez intentada cualquiera de ellas, no podrá ejercitarse otra; sin embargo, lo relevante es que sea que se ejerza la acción contemplada en términos de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para reclamar el pago de daños o perjuicios, o la contemplada en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tamaulipas, los particulares tienen la oportunidad de exigir un pago mayor a la indemnización base por concepto de expropiación, si logran demostrar los daños y perjuicios que les fueron causados con dicho acto.

⁵⁷ “**ARTÍCULO 10.** El monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo a los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio y las demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar como base los valores comerciales”.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Y es que, como ya se ha inferido previamente, si bien el artículo 27, fracción VI, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece 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 cierto es que tal previsión no excluye la posibilidad de que las personas afectadas, de ser procedente, reclamen por la vía correspondiente los daños y perjuicios que puedan corresponder a dicha afectación, sea que ello se encuentre previsto en la propia legislación aplicable en materia de expropiación o en otras leyes, derivadas por ejemplo, de la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares.

Ahora bien, si como argumenta la recurrente, el Estado, antes del acto de expropiación, ya había irregularmente ocupado el bien de su propiedad, con motivo de un diverso acto de expropiación que se dejó sin efecto en atención a una previa ejecutoria de amparo, luego entonces, ahí se activaría el pago de una diversa indemnización, correspondiente a la ocupación temporal o limitación del dominio de la propiedad durante el tiempo respectivo, más en su caso, el pago de los correspondientes daños y perjuicios derivados de dicha ocupación temporal o limitación de dominio, cuestión que la propia Ley impugnada, contempla en su artículo 25, complementado en lo conducente por lo previsto en el artículo 26:

**Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o
Limitación de Dominio del Estado de Tamaulipas**

ARTÍCULO 25.- Si la ocupación fuere temporal o en el caso de limitación de dominio, el monto de la indemnización quedará a juicio del Comité de Compras y Operaciones Patrimoniales de la Administración Pública del Estado.

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.

Como se observa, la propia ley impugnada, contempla varios escenarios de indemnización y pago de daños y perjuicios, que engloban la posibilidad de que la persona afectada tenga acceso a una indemnización más justa e integral, misma que no sólo se limita al pago del valor fiscal por concepto de expropiación, sino a otros pagos que pudieran derivar, como en el caso, de actos relacionados, como la ocupación temporal o limitación de dominio. Dicho esquema de pagos o compensaciones por afectación a la propiedad privada, en el caso de la legislación impugnada, pueden ilustrarse de la siguiente forma:



Así, puede concluirse que la indemnización prevista en el artículo 27, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Mexicanos, está referida a los casos de ocupación de la propiedad privada, lo que puede involucrar los procesos de expropiación (ocupación definitiva), ocupación temporal o limitación de dominio de la propiedad privada, siendo importante precisar que la indemnización que se cubra por concepto de expropiación, derivada de la adquisición de la propiedad por parte del Estado, no incluye la indemnización que deba cubrirse por concepto de la ocupación temporal o limitación de dominio que ocurra debida o indebidamente antes del debido proceso expropiatorio, ni el pago de los daños y perjuicios que deban pagarse precisamente cuando dicha ocupación derive de un acto irregular del Estado, u otros daños y perjuicios que en cada caso procedan.

Luego entonces, la legislación local, atiende no sólo a los casos de adquisición de la propiedad particular por parte del Estado vía la expropiación, sino también a aquéllos que estén referidos a la ocupación temporal o limitación de dominio de una propiedad, también por razones de utilidad pública.

Lo relevante, es que ambas indemnizaciones serían independientes, y que el monto que correspondiere por la ocupación temporal, no tendría por qué calcularse como parte del monto a cubrir por concepto de expropiación, máxime que ambos conceptos tienen una base de cálculo diferente.

Por todo lo anterior, si bien el recurrente, es acertado en cuanto a que la ley impugnada es tajante y ordena que la indemnización debe ser pagada con base en el valor fiscal, lo cierto es que ello está acotado únicamente al monto que debe cubrirse por concepto de lo que se considera valor del bien expropiado, pero ello no descarta en la legislación local, la realización de otros pagos que pudieran también activarse (mejoras a la propiedad y daños y perjuicios), ni la posibilidad de que se cubran pagos por otros conceptos, como la ocupación

temporal de un inmueble, incluso antes o independientemente de un acto expropiatorio.

Pero en todo caso, el hecho de que la legislación impugnada contemple de forma tajante que el valor a cubrirse por concepto de la indemnización procedente en caso de expropiación, sea el fiscal, ello no hace de forma alguna inconstitucional al artículo 9 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio del Estado de Tamaulipas, ni a los diversos artículos del mismo ordenamiento, entre ellos, los artículos 12 y 26 también impugnados, puesto que en realidad, en los mismos, se contempla con exactitud la fórmula de cálculo de la indemnización respectiva prevista en el artículo 27, fracción VI constitucional, como puede advertirse del siguiente cuadro comparativo:

Constitución Federal	Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio del Estado de Tamaulipas
<p>Artículo 27.- ... Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.</p>	<p>ARTÍCULO 2º.- La expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o limitación de derechos de dominio, sólo procederá por causa de utilidad pública, mediante indemnización, respecto de toda clase de bienes, estén o no en el comercio, para los fines del Estado o en interés de la colectividad, conforme al procedimiento señalado en esta Ley.</p>
	<p>ARTÍCULO 9º.- 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>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.</p>
VI.- ...	

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

<p>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.</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>
	<p>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 les prevendrá que designe de común acuerdo un perito tercero para el caso de discordia; y si no lo nombraren, será designado por el Juez.</p>

Así, impugnar lo señalado en la ley local transcrita, sería tanto como pretender impugnar lo mandatado por la propia Constitución Federal, lo que no puede aceptarse, pues precisamente el juicio de amparo, acorde a lo señalado en los artículos 1º, 103, 107 y 133 constitucionales, tiene como núcleo del bloque de control constitucional a los derechos humanos reconocidos y a las garantías que para su protección contienen la propia Carta Magna, así como los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y en el caso, lo asentado en la porción normativa del precepto cuestionado (artículo 12 de la ley local en materia de expropiación) no sólo es acorde a lo mandatado en el pacto federal, sino que inclusive, el texto de la

disposición local es exactamente el mismo que aquel contenido en el precepto de la Carta Magna (artículo 27, fracción VI, segundo párrafo).

Ahora bien, no pasa desapercibido el argumento de que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevé en su artículo 21, apartado 2, el derecho de las personas que sean privadas de sus bienes, por razones de utilidad pública o de interés social, a recibir una **indemnización justa**, en los casos y según las formas establecidas por la ley; pero precisamente, la indemnización que se consideró justa por el constituyente para los casos de expropiación, lo fue, en principio, aquella que descansa en el valor fiscal del bien afectado, siendo precisamente la propia Constitución Federal la que en concreto, define los casos de procedencia y las formas de dicha indemnización, cuando menos en sus alcances y derechos mínimos, que sin duda, como se ha dicho, podrían ampliarse en las leyes ordinarias tanto por el legislador federal, como el local, cada uno en el ámbito de su competencia.

Dicha indemnización justa, se extiende también a la prevista constitucionalmente en cuanto al monto que se fije con respecto al valor o el demérito que haya tenido la propiedad por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación fiscal, aspecto en donde se incorpora la posibilidad de cuestionamiento judicial y en donde sí entraría un componente de interpretación o apreciación de la autoridad judicial, mismo que también podría aplicar para el propio valor base de la propiedad expropiada si de la misma no existiere valor fijado y registrado en las oficinas rentísticas.

Esto es, sólo si existe duda en cuanto al valor fiscal de la propiedad, derivada de omisiones o errores registrales en las oficinas rentísticas, dicho concepto también podría ser sujeto de valoración judicial, como se deriva tanto del artículo 27, fracción VI, segundo párrafo de la Carta Magna, como del artículo 12 de la ley impugnada.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Lo cierto, es que la legislación local que se controvierte, esto es, la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio del Estado de Tamaulipas, contempla expresamente un derecho adicional de las personas afectadas, que consiste en la posibilidad de exigir en el procedimiento judicial contemplado en su artículo 9, no sólo la indemnización en los términos y límites arriba señalados, sino también, el pago de daños y perjuicios, lo que la Constitución Federal no contempla de forma expresa, aunque tampoco rechaza o restringe dicha posibilidad.

En suma, cuando menos en el Estado de Tamaulipas, los particulares tienen el derecho de recibir una indemnización a valor fiscal por la propiedad expropiada, la posibilidad de exigir un pago adicional por concepto de mejoras realizadas a la propiedad desde el momento en que se fijó el valor fiscal, e incluso, la posibilidad de reclamar el pago de daños y perjuicios.

Ello, sin menoscabo de reclamar, en los casos de ocupación temporal o limitación de dominio sobre una propiedad, la respectiva indemnización y también, de ser el caso, los daños y perjuicios.

El problema, es que, en el caso, el recurrente pretende cuestionar la inconstitucionalidad de los artículos 9, 12 y 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio del Estado de Tamaulipas, por no contener en su opinión, una indemnización justa, sólo por el hecho de que en los mismos se prevé como monto a cubrir por concepto de expropiación, el valor fiscal; sin considerar, por un lado, que ese es el valor que la Constitución Federal mandata que debe ser cubierto en estos casos, ni tampoco tomar en cuenta la posibilidad de que además de dicho valor, puedan cubrirse conforme a la ley impugnada otros montos, sea derivados de mejoras realizadas a la

propiedad, o por concepto de daños y perjuicios, y ello sólo por lo que a la expropiación se refiere, pues como se ha referido, en el caso de haber existido una ocupación temporal o limitación de dominio antes del debido procedimiento expropiatorio, ello podría dar lugar a la respectiva indemnización; y, en su caso, a los correspondientes daños y perjuicios.

Algo relevante, es que el recurrente, debe tomar en cuenta que la noción de indemnización justa, prevista en el artículo 21, apartado 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos *-por motivos de expropiación-* e interpretada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos,⁵⁸ no puede anteponerse a lo que sobre el tema mandata la Constitución Federal en su artículo 27, fracción VI, segundo párrafo,

⁵⁸ Interpretación realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el “Caso Salvador Chiriboga vs Ecuador”, al señalar: “Esta Corte nota que en el derecho internacional, a través de la práctica de diferentes tribunales internacionales, no existe un criterio uniforme para establecer la justa indemnización, sino que cada caso es analizado teniendo en cuenta la relación que se produce entre los intereses y derechos de la persona expropiada y los de la comunidad, representados en el interés social. Por su parte, se puede observar que la Corte Europea de Derechos Humanos (en adelante “Corte Europea” o “Tribunal Europeo”) aplica distintos métodos de cálculo sobre los cuales fundamenta sus decisiones sobre reparaciones. Entre éstos destaca que para elegir el método de cálculo que servirá de base en la evaluación del valor del bien, toma en cuenta los precios en el mercado inmobiliario de bienes similares y examina las justificaciones a los avalúos propuestos por las partes. En caso de existir una diferencia importante entre las evaluaciones de los peritajes, el Tribunal Europeo ha desechado alguno de estos como elemento de referencia. Asimismo, la Corte Europea distingue entre expropiaciones lícitas e ilícitas, utilizando diferentes métodos de cálculo, dependiendo del caso, para determinar el monto de la justa indemnización. En su jurisprudencia reciente ha establecido nuevos criterios en casos de expropiaciones ilícitas, el cual ha sido retomado en los últimos casos aplicándolo también para expropiaciones consideradas como lícitas.

Por otro lado, la Corte Europea ha destacado que las limitaciones del derecho a la propiedad por parte del Estado en casos en los que se persigue un motivo de protección del medio ambiente, se encuentra en el marco del interés general [...] Además, en el análisis del “fair balance” (justo equilibrio) entre la protección del derecho a la propiedad y las exigencias del interés público, el Tribunal Europeo observa las circunstancias particulares de cada caso, tales como las modalidades previstas por la legislación interna, la existencia de un recurso interno efectivo, el otorgamiento de una indemnización de la parte expropiatoria, el tiempo transcurrido o situaciones de incertidumbre de los derechos del propietario, para así determinar si la medida empleada por parte del Estado fue proporcional a su objetivo establecido. En razón de esa ponderación, si la carga que ha debido asumir el beneficiario ha sido excesiva, y sumando los demás requisitos, puede encontrar una violación del derecho a la propiedad, lo cual va a influir al fijar la justa indemnización.

Por su parte, la Corte Permanente de Justicia Internacional estableció que en casos de expropiación el pago de una indemnización constituye un principio general en derecho internacional, y que una reparación equitativa es aquella que corresponde “al valor que tenía la empresa al momento de la desposesión”. En la práctica de los tribunales de arbitraje internacional destaca que la fijación del monto de la indemnización se realiza sobre la base del “justo valor del mercado”, lo que es equivalente a la reparación integral y efectiva por el daño sufrido. Para determinar dicho monto, estos tribunales se basan normalmente en peritajes, pero en ocasiones han también determinado el valor del bien sobre la base de una aproximación en atención a los avalúos propuestos por las partes. Asimismo, los tribunales han tomado en cuenta otras circunstancias relevantes, incluyendo las “consideraciones equitativas” y se observan diferentes criterios en cuanto a la fecha a partir de la cual se calcula el monto de la indemnización. Además, la práctica internacional ha recogido los principios de que la indemnización deberá ser adecuada, pronta y efectiva”. Párrafos 57, 58 y 59.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

pues ahí se impone una limitación constitucional expresa⁵⁹ en cuanto a que es el valor fiscal el que debe ser el monto que debe cubrirse por motivo de expropiación de una propiedad, pero ello de ninguna forma hace injusta dicha indemnización, sobre todo si se considera que además de ella, tanto la Constitución como la ley impugnada, contemplan la posibilidad de que puedan ser reclamados otros conceptos derivados del acto expropiatorio, aún si éste se desarrolló conforme a derecho, y más aún, si previa la emisión del mismo, se ocupó irregularmente la respectiva propiedad, pues en ese caso, además del monto correspondiente al valor del bien expropiado, sería necesario cubrir la ocupación temporal de la propiedad que ocurrió previamente a la respectiva expropiación, más, en su caso, los respectivos daños y perjuicios.

En suma, no puede considerarse que es inconstitucional el artículo 9 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio del Estado de Tamaulipas -ni menos los artículos 12 y 26 de la misma ley-, porque no prevén expresamente el mandato de que la indemnización a cubrirse sea justa, ni menos porque al efecto se contemple, como en el caso de la propia Constitución, que la indemnización que deba cubrirse deba considerar el valor fiscal de la propiedad, y no el valor comercial como exige el recurrente.

Ahora bien, en lo que se refiere a la supuesta incongruencia en que incurre el juez de distrito en la sentencia impugnada, al, **(A)** por un lado, determinar que el artículo 9 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

⁵⁹ Décima Época. Registro: 2010000. Pleno. Tesis aislada. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 22. Septiembre de 2015. Tomo I. Materia constitucional. Tesis: P. XVI/2015 (10a.). Página: 237. De rubro: **“SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. DIRECTRICES PARA ESTABLECER Y CONCRETAR LAS OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN TRATÁNDOSE DE RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES”**.

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, debe considerarse que tal cuestionamiento es **fundado**.

Lo anterior, 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.

Sin embargo, a pesar de que, en efecto, se presenta la incongruencia que reclama el recurrente, ello no es suficiente para arribar a la inconstitucionalidad de los referidos preceptos de la ley local impugnada, por las propias razones antes mencionadas en este fallo, siendo sólo necesario precisar desde ahora, que **es por diversas razones por las que este Alto Tribunal coincide con la concesión del amparo que otorgó el juez de distrito a la parte quejosa** (aquí recurrente), y es que, como se ha precisado, el monto de indemnización que contiene el Acuerdo Gubernamental de Expropiación de fecha seis de marzo de dos mil catorce, si bien es suficiente para cubrir el valor

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

base de la propiedad expropiada, en efecto, no considera ni puede considerar otras afectaciones causadas al quejoso, aquí recurrente.

Esto es, el Acuerdo Gubernamental de Expropiación también reclamado, no es inconstitucional porque la indemnización calculada para cubrir el valor base de la propiedad expropiada se basa en el valor fiscal y porque se haya concluido por el juez de distrito que dicho monto sea injusto *-pues no lo es al ser el constitucionalmente previsto-*, sino más bien, la irregularidad de dicho Acuerdo expropiatorio, radica en que el mismo sólo considera la indemnización derivada de la propia expropiación, más no la compensación independiente que resulta procedente por otras afectaciones que son evidentes y que fueron reclamadas por el quejoso durante el ejercicio de su garantía de audiencia, esto es, el pago de daños y perjuicios que pudiera resultar por la propia expropiación, la indemnización correspondiente a la ocupación temporal que de la propiedad existió antes del debido proceso expropiatorio, así como los propios daños y perjuicios que de dicha ocupación pudieran derivar, y si bien sería difícil arribar conforme al procedimiento expropiatorio a la fijación de la cantidad respectiva, pues éste tiene distintos fines, lo cierto es que el Acuerdo Gubernamental de Expropiación, cuando menos, debió considerar la previsión de que se iniciaran los procedimientos administrativos y judiciales respectivos para que dichos reclamos fuesen analizados, y en su caso, cubiertos al particular afectado.

Ello resultaba indispensable, considerando sobre todo, que el Acuerdo Gubernamental que antecedió al que en este asunto fue señalado como acto reclamado, fue dejado sin efectos por virtud de un juicio de amparo previo, en lo referente precisamente al aquí quejoso, de ahí que la justificación que pudo entonces haber existido de la ocupación de la propiedad afectada desapareció cuando el propio acto expropiatorio fue dejado sin efectos, y por tanto, la misma fue indebida

y sin duda ameritaría la compensación respectiva; y, en su caso, el pago de daños y perjuicios.

Estos últimos aspectos que, en principio, pudieran parecer asociados a una cuestión de mera legalidad, se aclaran precisamente por su íntima relación con la interpretación y alcances que, del derecho a una indemnización justa, desarrolló indebidamente el juez de distrito, con base en lo señalado en el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sin atender a la limitación expresa que al respecto considera el artículo 27, fracción VI de la Constitución Federal.

Ello, máxime que dicha interpretación, fue también controvertida en los agravios formulados por las autoridades responsables que también presentaron recurso de revisión.

No pasa desapercibido que en la sentencia que recayó al recurso de revisión (*****), interpuesto en contra del juicio de amparo (*****), interpuesto en contra del primer acuerdo de expropiación, el tribunal colegiado del conocimiento, resolvió que si bien el juez de distrito, fue omiso en establecer efectos para restituir a la quejosa la cantidad adicional que representa el valor económico ocasionado con la privación del bien inmueble en todo el tiempo que fue despojado de la ganancia lícita, cierta, positiva y legal con motivo de la posesión indebida del predio por parte de las autoridades responsables con motivo del decreto expropiatorio reclamado, por el uso y frutos que dejó de percibir, lo cierto es que no estaba obligado a ello; sin embargo, ocurre que en la demanda que dio lugar al juicio de amparo *****, se planteó claramente el reclamo siguiente:

“...el Acuerdo Expropiatorio de fecha 6 de Marzo del en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el día 11 de en el que se expropió una parte del predio que es de mi legítima atendiendo esencialmente a que dentro del mismo no se refiere a la Ocupación Temporal que desde el 4 de Marzo de 1998, llevo a cabo la autoridad responsable en base al Decreto Expropiatorio de esa misma fecha que se dejó sin

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

efectos, y que han venido ocupando, usando y disfrutando sin que medie un acto jurídico en el que se cuantifique una indemnización por la ocupación temporal...”.

Argumentos que, de hecho, se expresaron ante la Secretaría de Obras Públicas del Gobierno del Estado de Tamaulipas, con motivo de la garantía de audiencia otorgada al quejoso, que desahogó en comparecencia de veintisiete de diciembre de dos mil trece, por conducto de su apoderado legal, y que no tuvieron impacto alguno en el Acuerdo Gubernamental de Expropiación aquí reclamado. Dichas manifestaciones, se formularon en el sentido siguiente:

“a) ...mi representada además de la indemnización tendría derecho de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1840 del Código Civil Federal, al pago de daños y perjuicios, pues se deduce de la responsabilidad por el incumplimiento de obligaciones genera y dichas autoridades, incumplieron con su obligación de respetarla garantía de audiencia...” b) “...es importante resaltar que el artículo 895 del Código Civil Federal, establece que todo lo edificado o plantado en propiedad ajena pertenece al dueño, teniendo el mismo derecho sobre los frutos civiles producidos por el uso de dicho terreno, además de conformidad con el artículo 900 del Código Civil para el Estado de Tamaulipas, el pago de un alquiler o renta del mismo, por lo que como acontece en el asunto que nos ocupa, el Acuerdo Gubernamental de fecha 4 de marzo de 1998, mediante el cual la autoridad responsable se hizo de la propiedad de 4.93- 79.03 hectáreas, quedo sin efectos, es procedente se le exija el pago por el uso del terreno y parte de los frutos civiles producidos por el bien inmueble de mi propiedad durante el tiempo que a ocupado el terreno.” c) “...por lo que si bien es cierto aún y cuando se decrete la nulidad del decreto de 4 de marzo de 1998, los servidores públicos detentan el predio propiedad de mi representada desde el 4 de marzo de 1998 hasta la actualidad, esto sin ningún sustento jurídico, a costa y en claro perjuicio de mi representado, lo que se deberá cuantificar al momento de fijar el monto de la indemnización” d) “...para que pueda verificarse válidamente una expropiación, deberá mediar una indemnización a cargo de la autoridad y en favor del particular a quien se le prevé de su derecho de propiedad con relación a determinado bien (hecho que no aconteció), siendo en todos los casos dicha indemnización compensatoria, equitativa y justa...” e) ...el artículo 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el cual se establece que la indemnización será equivalente al valor justo de mercado que tenga la inversión expropiada inmediatamente antes de que la medida expropiada se haya llevado a cabo...” f) “...resulta un hecho innegable que la cantidad que pretende erogarse para que supuestamente se cumpla con el requisito de indemnizar a quien se vio afectado por la expropiación, deberá ser equitativa, real y compensatoria de los efectos producidos por la expropiación, ya que el mero trascurso del tiempo hace que el valor real del inmueble se acrecenté día con día, más aun si tomamos en cuenta que es un predio que se encuentra localizado en una zona fronteriza, por lo que

es evidente que el tomar como criterio que el monto de indemnización el de un valor catastral que se estableció hace mucho tiempo con relación al inmueble, no puede pretender establecer y pagarse como indemnización, ya que dicho valor no concuerda con el valor real y actual con que dicho predio se encuentra justipreciado en el comercio”.

Sobre ello, la referida autoridad, sólo señaló que dichas manifestaciones se enfocaban en el monto indemnizatorio y no en desvirtuar la justificación y procedencia de la declaratoria de utilidad pública, y que además, no era el momento oportuno para controvertir dicha indemnización ni exigir los respectivos daños y perjuicios; pero ni ello se tomó en cuenta en el Acuerdo expropiatorio, ni se derivó el inicio de un diverso procedimiento para el cálculo de la indemnización que pudiere corresponder por la ocupación anticipada e indebida de la propiedad del quejoso, antes de la emisión del nuevo Acuerdo de expropiación.

7.8.- CONCLUSIÓN SOBRE EL ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS DE LA QUEJOSA

Así, si bien es necesario sustentar desde este momento la concesión del amparo en las distintas razones arriba expuestas, lo cierto es que puede concluirse que, a pesar de que resultan en parte fundados los distintos argumentos de agravio de la quejosa recurrente, los mismos resultan inoperantes y por tanto no suficientes para arribar a la conclusión de que son inconstitucionales los artículos 9, 12 y 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, razón por la que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina avalar la regularidad constitucional de los preceptos impugnados.

En suma, el análisis realizado de los artículos 9, 12 y 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, permite concluir que los mismos son acordes a los principios que enuncia el artículo 27 de la Constitución Política de

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo, y en su fracción VI, y que, por tanto, los mismos no vulneran las garantías de audiencia previa, inmediatez del pago de la indemnización e indemnización justa.

Ello, puesto que dichos preceptos:

(a) Consideran como base para estimar el monto de la indemnización a cubrir el valor fiscal de la propiedad expropiada, tal como lo contempla el precepto constitucional señalado, aspecto específico que no puede estar sujeto a controversia o audiencia del particular afectado, pues nada de lo que pudiera manifestar modificaría el hecho de que es la Constitución la que contempla que para dicha indemnización se considere el valor fiscal;

(b) Contemplan un plazo razonable de cuarenta y cinco días necesarios para la realización de los trámites necesarios para el pago de la indemnización; y

(c) Se ajustan al valor que el constituyente consideró como justo para compensar a las personas afectadas con motivo de una expropiación, así como la posibilidad de reclamar el exceso del valor del inmueble y exigir daños y perjuicios, lo que además, no excluye la posibilidad de que en el momento oportuno y por las vías legales respectivas, puedan reclamarse otras afectaciones y exigirse la indemnización correspondiente y los daños y perjuicios respectivos, por, por ejemplo, la indebida ocupación anticipada de la propiedad expropiada, o la actividad irregular del Estado.

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	<p>Se controvierten las consideraciones del Juez de Distrito, en cuanto a haber considerado que fueron vulnerados en perjuicio del quejoso, los artículos 27 constitucional y 21 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.</p> <p>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.</p> <p>Nota: Así, es evidente que dicho argumento, si bien parte de una cuestión de legalidad, en realidad involucra una cuestión propiamente constitucional relacionada con la definición y alcances de un derecho humano.</p>
Segundo Agravio	<p>Se controvierte que la sentencia impugnada viola el principio de cosa juzgada, 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 este no varió entre el primer y segundo Acuerdo expropiatorio, lo cual impide que el juez vuelva a emitir un nuevo pronunciamiento declarando inconstitucional e inconveniente lo ya juzgado, máxime si no fue materia de algún concepto de violación.</p>

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

<p>Tercer Agravio</p>	<p>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 dicho procedimiento se debía iniciar a instancia de parte, 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.</p> <p>Nota: Este tema, si bien parece enmarcarse en un contexto de legalidad, lo cierto es que involucra la definición de la intervención judicial que se contempla en el artículo 27 constitucional para fines de definición del valor en exceso de la propiedad expropiada, siendo indispensable precisar los alcances de dicha intervención y si la misma debe decretarse de forma oficiosa o a instancia de parte, o si ello está sujeto a lo previsto en la legislación que instrumente en la esfera administrativa tal previsión constitucional.</p>
-----------------------	---

Recurso de Revisión del Secretario de Obras Públicas del Estado de Tamaulipas.	
<p>Primer Agravio</p>	<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 CONSTITUCION Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARAMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. PERO CUENDO LA CONSTITUCION HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS. SE DEBERA ESTAR A LO QUE ESTABLEZCA EL TEXTO CONSTITUCIONAL”. <p>Lo último señalado, se sostiene también en la Jurisprudencia 2a./J. 119/2014 (10a.) de rubro: “AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS 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

	<p>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> <p>Nota: Este tema, involucra una cuestión constitucional relacionada con la desaplicación de una jurisprudencia que contiene un pronunciamiento propiamente constitucional.</p>
<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 del 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. • 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>

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

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 de los 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, sin embargo, también en sus planteamientos, las autoridades recurrentes, implícitamente controvierten 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 las referidas autoridades recurrentes, 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.

Tal cuestionamiento, como ya se anticipó previamente al analizarse los argumentos planteados por la parte quejosa, resulta **fundado**; puesto que, en efecto, fue incorrecto que el juez de distrito, para justificar la concesión del amparo, descansara únicamente en lo previsto en el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la noción que, de indemnización justa, ha desarrollado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sin atender a lo expresamente señalado en el artículo 27, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a la previsión expresa contenida en ésta en cuanto a la limitación de que el monto de la indemnización respectiva, por concepto de expropiación, debe ser el valor fiscal; con la posibilidad de incrementarse o reducirse dicho valor de acuerdo a las mejoras o deterioro de la propiedad, y de que sólo esto último está sujeto a juicio pericial y resolución judicial.

Tal consideración del juez de distrito, sin duda, va en contra del criterio de este Alto Tribunal, en cuanto a que si bien los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, cuando haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional.

Sin embargo, como también ya fue precisado, el que la Constitución Federal restrinja el pago de la indemnización por concepto de expropiación al valor fiscal del inmueble (ajustado, en su caso, en la vía judicial, acorde a las mejoras o deterioro de la propiedad), no excluye la posibilidad de que los afectados, puedan reclamar si así procede y por la vía adecuada, los daños y perjuicios derivados del

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

correspondiente acto de afectación, máxime si el procedimiento de expropiación presentó alguna anomalía.

A la vez, lo anterior, no restringe la posibilidad de que surja un reclamo por la vía adecuada, si antes del acto expropiatorio, existió una ocupación indebida de la propiedad.

De hecho, en el caso, la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, prevé a favor de los particulares afectados, tanto la posibilidad de recibir una indemnización por concepto de ocupación temporal o limitación de dominio, así como la de reclamar por la vía judicial los daños y perjuicios vinculados con dicha particular afectación, los cuales, tendrían que considerarse distintos de los pagos que tuvieren realizarse por concepto de expropiación.

Tal cuestión, sin que sea relevante que el artículo 13 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, permita la ocupación material del bien objeto de expropiación, cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 11⁶⁰ (*contra el acuerdo que contenga la declaratoria de expropiación*), o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, o bien, cuando sólo se haya controvertido el monto de la indemnización a que se refiere el artículo 19;⁶¹ ello, puesto que en el caso, la ocupación del inmueble ocurrió antes de ello, y con motivo del anterior Decreto de Expropiación que quedó sin efectos en lo que al quejoso se refiere.

A la vez, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 14⁶² de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o limitación de Dominio para el

⁶⁰ Precepto no controvertido en el presente asunto.

⁶¹ Precepto no controvertido en el presente asunto.

⁶² Precepto no controvertido en el presente asunto.

Estado de Tamaulipas, en cuanto a que en los casos a que se refieren las fracciones II, V, VI, X, XII y XIV del artículo 4º de la propia ley, el Ejecutivo del Estado, hecha la declaratoria, podrá proceder a la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio; pues nuevamente debe precisarse que en el caso, antes de todo ello ocurrió la ocupación indebida de que se duele el quejoso con motivo del primer Acuerdo de Expropiación que quedó sin efectos.

Por otro lado, las autoridades responsables, controvierten, entre otros rubros, que la concesión del amparo, no debía involucrar la remisión de los autos a la autoridad jurisdiccional competente para que se pronuncie respecto al procedimiento impugnación del monto de la indemnización, puesto que el artículo 9 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, dispone que la sustanciación del procedimiento contemplado en el artículo 18 de la propia ley, se inicia a instancia del afectado, quien, en su caso, debió acudir al procedimiento judicial dentro del término de diez días hábiles siguientes a la notificación del Acuerdo expropiatorio, a controvertir el monto de la indemnización, cuestión que si bien, en principio parece involucrar un tema de mera legalidad, lo cierto es que está relacionada con la reflexión de si atendiendo al concepto de indemnización justa previsto en el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es o no posible controvertir en la vía judicial el valor fiscal asignado como base de la indemnización derivada de una expropiación, y de si en dicho proceso, es viable también exigir que se tome en cuenta el valor comercial y no el fiscal, entre otras cuestiones.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Lo cierto es que, en este tema, es menester aclarar las implicaciones constitucionales que tuvo la sentencia de amparo impugnada, puesto que la misma, conllevó una actuación contraria a la prevista en el artículo 27 constitucional (fracción VI), y en la propia ley impugnada *-que se estimó constitucional en los preceptos impugnados-*, pues ahí se contempla expresamente que en la vía judicial *-sujeto a juicio pericial-*, sólo es posible controvertir o exigir 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; por lo que en realidad, el fallo recurrido, al dar un amplio alcance al derecho humano previsto en el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, transgrede lo expresamente mandado y limitado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y otorga al procedimiento judicial contemplado en la fracción VI de su artículo 27, una interpretación errónea y alcances que el mismo no tiene, lo que conllevó a concretar el amparo y protección de la Justicia Federal con efectos que, en realidad, se contraponen a lo ordenado en el pacto federal.

Ante ello, es obligado para este Alto Tribunal observar lo erróneo de los efectos bajo los cuales se concedió el amparo y protección de la Justicia Federal, pues si bien se ha reconocido que el quejoso tiene derecho al pago de una indemnización derivada de la ocupación anticipada que existió del inmueble afectado por parte de las autoridades responsables antes del debido proceso expropiatorio, lo cierto es que el procedimiento judicial que contemplan el artículo 27 constitucional en su fracción VI, así como los artículos 12 y 18, entre otros, de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, no es la vía primaria para la gestión del pago de la indemnización correspondiente a la referida ocupación anticipada.

Por su parte, en lo referente al pago de los daños y perjuicios que, refiere la legislación local impugnada, sí pueden ser reclamados en el referido procedimiento judicial *-así como el valor en exceso por mejoras-*, resulta pertinente aclarar que, para acudir a dicho procedimiento, los afectados no necesariamente deben presentar una demanda, pues el alcance de los artículos 9 y 18 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, implica que basta que se controvierta el monto de la indemnización referida en el artículo 12 de la misma Ley o se exija el pago de daños y perjuicios, para que se haga la consignación al juez competente, lo que implica la remisión oficiosa del expediente y la entrega a la autoridad judicial del monto de indemnización previsto en el Acuerdo expropiatorio, a partir de lo cual, se fijará por el juez competente un plazo de tres días para la designación de sus peritos.

Ello implica que es la autoridad administrativa la que realiza la expropiación, la que al tener conocimiento por parte de la persona afectada, de que existe controversia sobre el monto de la indemnización, en lo referente a las mejoras o demérito del valor de la propiedad, o el reclamo de daños y perjuicios, la que estaría obligada a consignar la indemnización inicialmente prevista (valor fiscal) y el expediente correspondiente, para que el juez continúe con el procedimiento correspondiente.

Si en el caso, desde el procedimiento seguido previa la emisión del Acuerdo expropiatorio, el afectado externa su inconformidad en cuanto al monto de la indemnización, en lo referente a la existencia de mejoras de la propiedad o su intención de exigir el pago de daños y perjuicios, la ley local estaría obligando a la autoridad que realiza la expropiación, a remitir, una vez emitido el Acuerdo expropiatorio, el expediente respectivo a la autoridad judicial para el desarrollo del procedimiento judicial respectivo.

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

Así, no se estima que es indispensable esperar a la Declaratoria de Expropiación y a su notificación para que el afectado pueda inconformarse con lo señalado; y en su caso, el plazo de diez días que refiere la legislación impugnada, debe sólo considerarse como el límite máximo para que surja la inconformidad respectiva, más no como el único espacio de tiempo en que dicha inconformidad puede surgir, pues se insiste, esta pudo haberse externado como parte del procedimiento expropiatorio, en el momento en que se conceda al afectado la respectiva garantía de audiencia.

Dicho en otras palabras, una interpretación sistemática de los artículos 9, 12 y 18 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, permite establecer que la consignación correspondiente que daba realizarse al juez competente, cuando se controvierta el monto de la indemnización prevista en el artículo 12 de la propia ley, debe realizarse de forma oficiosa y no necesariamente a instancia de parte, lo cual, debe también extenderse al caso en que se externe la intención de exigir los daños y perjuicios que refiere el artículo 9 señalado.

Dicho ejercicio de consignación, debe realizarse aún si la inconformidad no se externa con posterioridad al Acuerdo expropiatorio que contemple el monto de indemnización respectivo, sino en etapas previas del procedimiento de expropiación, sobre todo si las inconformidades respectivas, no son debidamente atendidas en la emisión del referido Acuerdo.

Ello, pues ante el alto impacto que tiene en los derechos de la persona afectada, la ocupación de su propiedad por parte del Estado, resulta imprescindible velar porque sus derechos humanos relacionados con el acto expropiatorio, a la luz de lo señalado en los

artículos 1º y 27 constitucionales, sean debidamente respetados, protegidos y garantizados, de ahí que si la ley en cuestión, no es clara en cuanto a que la respectiva reclamación debe iniciarse a instancia de parte con posterioridad al acto expropiatorio, y más allá de ello, refiere que cuando se controvierta el monto de la indemnización, se hará la consignación al juez competente, ello debe entenderse en el sentido de que es la autoridad responsable de la expropiación la que tiene la responsabilidad de hacer oficiosamente dicha consignación siempre que advierta una causa para ello derivada de la insatisfacción del particular con el monto indemnizatorio, en los límites señalados por la propia ley -exceso de valor o demérito por mejoras o deterioro de la propiedad-, o en los casos en que se anuncie por la persona afectada la intención de exigir el pago de daños y perjuicios.

Así, los agravios que formulan las autoridades responsables, en lo que se refiere a los argumentos que involucran cuestiones propiamente constitucionales, sólo son suficientes para que se modifiquen las razones por las que se concedió el amparo a la quejosa, y para que, en su caso, ello se traslade adecuadamente a los efectos de la concesión de amparo, más no para revocar dicha protección constitucional otorgada al quejoso por el juez de distrito.

NOVENO. Decisión y reserva de jurisdicción al tribunal colegiado de circuito de origen.

En términos de las consideraciones expuestas, esta Primera Sala concluye que los artículos 9, 12 y 18 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, resultan constitucionales, y que la interpretación que dio el juez de distrito al principio de indemnización justa en la resolución impugnada, fue errónea, lo que se extiende a las consecuencias que derivaron de dicha interpretación, y en particular, a los efectos por los

AMPARO EN REVISIÓN 337/2017

que se concedió el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso.

Así, si bien es procedente confirmar, en la materia de la presente revisión, la sentencia recurrida, en lo que a las cuestiones propiamente constitucionales se refiere, y por consecuencia, la negativa del amparo por lo que se refiere a los artículos impugnados, es importante subrayar que atendiendo a que no se comparte la interpretación que sobre la noción de indemnización justa determinó el juez de distrito, ello necesariamente deberá tener impacto en que la concesión del amparo en contra del Acuerdo Gubernamental de expropiación reclamado, se deberá sustentar en razones distintas, e implicar efectos diferentes a los precisados por el órgano de amparo inferior.

En función de la conclusión anterior, y una vez agotado el análisis de las cuestiones propiamente constitucionales, resulta procedente **reservar jurisdicción** al Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, para que: (1) continúe con el análisis de los agravios contenidos en los recursos de revisión interpuestos por las partes en los aspectos que no fueron materia de esta ejecutoria y que se encuentran relacionados con su competencia delegada, salvo que estime que lo resuelto en esta ejecutoria, no hace necesario dicho estudio; (2) atendiendo a las consideraciones precisadas en este fallo, emita la resolución que en derecho corresponda, debiendo especialmente tomar en cuenta que, por lo que hace a la inconstitucionalidad del Acuerdo Gubernamental de Expropiación señalado como acto reclamado, y cuyo estudio se reservó dicho órgano colegiado hasta que esta Suprema Corte emitiera su pronunciamiento sobre las cuestiones constitucionales, se deberán ajustar las consideraciones y los efectos de la concesión del amparo a lo señalado en este fallo y a lo que, en su caso, derive del análisis de las cuestiones de legalidad, que, en su caso, se encuentren pendientes de estudio.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Benito Arturo Rivera Izaguirre, en contra de los artículos 9, 12 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. Devuélvanse los autos relativos al Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

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

En términos de lo previsto en los artículos 110, 113 y 118, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como el Acuerdo General 11/2017 emitido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cinco de septiembre de dos mil diecisiete, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.