

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 10 DE ENERO DE DOS MIL SEIS.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
	ORDINARIA TREINTA Y CUATRO DE 2005.	
1133/2004	AMPARO EN REVISIÓN promovido por Fomento Azucarero del Golfo, S. A. de C. V., contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades, consistentes en la expedición y aplicación de los artículos 1º, fracciones V, VII, IX y X, y 20 de la Ley de Expropiación. (PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JUAN DÍAZ ROMERO)	3 A 59. EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

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

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

MARIANO AZUELA GÜITRÓN

ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:

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

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión.

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

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

Se somete a la consideración de los señores ministros, el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 2 ordinaria, celebrada ayer.

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

(VOTACIÓN)

APROBADA EN VOTACIÓN ECONÓMICA.

Continúe dando cuenta señor secretario.

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

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

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

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

NOTIFÍQUESE: "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno el proyecto con el que se ha dado cuenta

Tiene la palabra el señor ministro Juan Díaz Romero, ponente de este asunto.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor ministro presidente.

Señores ministros, están listados para hoy, cinco asuntos en donde se vienen impugnando fundamentalmente, los mismos actos, en lo

que se refiere al primero, que es el que corresponde a mi ponencia, debo decir, antes, simplemente como prólogo, de lo que será el cambio de impresiones en este Tribunal, que los actos que se vienen reclamando aquí, son fundamentalmente los siguientes:

En primer lugar, la Ley de Expropiación en lo que se refiere a su artículo 1º en sus fracciones V, VII, IX y X y artículo 20 también de la Ley de Expropiación.

Por otro lado, también se viene impugnando la expedición, refrendo y ejecución, del Decreto Expropiatorio, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre de 2001.

Este Decreto Expropiatorio, afectó a las empresas propietarias de ingenios azucareros, cinco de los cuales estamos examinando en esta ocasión.

En el proyecto, se presenta a Sus Señorías una proposición, la correspondiente a que dentro del estudio del Decreto Expropiatorio, tomando en cuenta que en lo que se refiere a la ley, el amparo ya fue negado y solamente está pendiente decidir sobre el Decreto Expropiatorio y la aplicación del mismo.

Repito que en el Decreto Expropiatorio se vienen invocando cuatro causales diferentes de expropiación que establece el artículo 1º, la fracción V, la fracción VII, la IX y la X.

En relación con este problema que es de fondo, y estoy reduciendo a su mínima expresión, el problema que como ustedes han visto a través de la lectura que han tenido al respecto, es muy amplio, es un asunto muy complejo, pero reducido, —repito—, a su mínima expresión, estoy proponiendo que son infundados los conceptos de violación relativos a la fracción V y a la fracción IX el artículo 1º en su aplicación en el Decreto Expropiatorio.

Y en cambio, considero que son fundados los que se refieren a la fracción X y VII, —me parece—, del artículo 1º.

Esto nos da como resultado que en los resolutivos se niegue el amparo respecto del Decreto expropiatorio y los actos de aplicación, únicos actos que todavía subsisten después de la negativa del amparo respecto de la Ley de Expropiación.

Queda a su consideración señores ministros este proyecto; y estoy a la espera de sus interesantes intervenciones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor ministro Díaz Romero.

Continúa el asunto a la consideración del Pleno.

Señor ministro Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, señor presidente.

En este peculiar Decreto, como ustedes recordarán señores ministros, se expropió parte de la industria azucarera.

En números cerrados, redondeándolos desde luego un poco arbitrariamente, existen en el país sesenta ingenios de importancia; en el Decreto expropiatorio se expropiaron, para ser precisos, veintisiete de ellos.

Cuando me enteré de esto, pensé desde luego, en la razonabilidad de la medida; y cuando el asunto estuvo en la Suprema Corte, traté de hacer alguna indagación para mi satisfacción personal, y es algo que quiero compartir con ustedes acerca de la razonabilidad de la medida.

Esto me llevó a asomarme, si ustedes quieren a “vuela pájara y de refilón”, a la industria azucarera; y encontré a nivel mundial, lo siguiente: en primer lugar que, de muchos años para acá, es una industria de excedentes; ¿esto qué quiere decir?, que es una industria que produce más de lo que se demanda; y encontré que en dos países altamente productores de azúcar, los ingenios son a la

vez propietarios de la tierra en donde se cultiva la caña que produce azúcar, estos países son Brasil y Australia; y son países con una gran tecnificación en su campo y en su industria, y por tanto, que produce a precios mucho muy inferiores que la generalidad de los países, y puede vender con utilidad en el mercado libre, en el mercado internacional todos sus excedentes azucareros a precios muy por abajo de lo que en otros países cuesta la producción, ¿esto qué quiere decir?, bueno, quiere decir que pese a la utilización intensiva de los derivados de la industrialización de la caña, como pueden ser combustibles, qué sé yo, pese a eso, tienen mucha azúcar excedente, y la lanzan al mercado con precios mucho muy inferiores a los de los otros países; pero teniendo utilidad; esto es: lo que para los otros países es hacer “dumping”, es lanzar al mercado internacional con pérdidas por haberle costado más la producción que el valor del producto, el valor de venta del producto; para estos países es vender con utilidad; y por tanto, no es tirar o hacer “dumping” con sus productos.

Muy bien, ¿pero qué pasa con el resto del mundo productor de azúcar? que en la generalidad de los países, incluyendo los asiáticos, una cosa es la propiedad de la tierra en donde se produce la caña y otra cosa es la propiedad de la industria y los gobiernos subsidian las dos cosas, tanto al campo como a la industria y por tanto, pueden salir aún haciendo dumping en precios que puedan estar en situación de competencia con los de los dos grandes productores de azúcar que acabo de mencionar y esto es así, así funciona, es un mercado de excedentes, pero aparte mercado subsidiado.

Tuve la precaución de ver qué pasaba en México y en México, pasa lo siguiente: Cuando menos con datos de los últimos cinco años. Efectivamente, siguiendo una tendencia, México ha sido un país que produce mucho más de lo que consume internamente, en un año hubo una pequeña distorsión en donde el gobierno importó, no me hagan mucho caso, algunos miles, setenta mil creo, toneladas de azúcar, para colmar necesidades nacionales, pero fue un error del

gobierno y cuando se dio cuenta, reexportó aquello que había importado, porque tuvo excedentes importantes en la producción de azúcar; entonces debemos de tener conciencia y presencia de que sea o no un artículo de primera necesidad, es un artículo en donde hay sobreproducción nacional consistente y durante muchos años, se produce bastante más de lo que se consume y eso obliga a que de la producción nacional, salga al extranjero a vender con pérdidas, como su nombre, traducido lo indica, al tiradero, a ver cuánto rescato del valor de esto, pero ¿qué pasa con el azúcar que se vende en el país? ¡Ah!, siempre y cuando existiera una cuota para no causar distorsiones, podría venderse con utilidades y de qué depende que exista una cuota o no, que no se pueda rebasar en venta en el mercado interno y que obligue a vender los excedentes en el extranjero, a que exista una ley que así lo determine, pero resulta de que esta ley no existe. Entonces el producto, azúcar en este país, ha tenido un mercado absolutamente desordenado porque los productores a veces se auto señalan cuotas que algunos cumplen y otros no, y qué, no existe una política pública que a través de una ley regule estas cuestiones.

Por otro lado, investigué que en este país existen, por utilizar alguna clasificación, tres grupos de dueños de ingenios, personas morales por lo regular, y los voy a catalogar así: Aquellos que adquirieron del gobierno ingenios y que no le pagaron en absoluto; aquellos que le pagaron parte al gobierno en la privatización de ingenios y aquellos que le pagaron totalmente al gobierno cuando adquirieron de él, ingenios, porque resulta que en materia azucarera ha existido una situación que personalmente yo llamo pendular, la industria tiene pérdidas importantes, entonces se estatiza, por alguna razón que luego vamos a ver cuál es la generalidad de los casos, la industria empieza a producir, entonces se privatizan y ésta es una situación pendular y entiéndase que cuando se estatiza, el contribuyente debe de pagarla y entiéndase que cuando se privatiza, pues lo menos que se espera, es que el gobierno la cobre. Bueno, pues aquí ha resultado sintéticamente lo que les acabo de decir.

Ahora bien, cuál era la situación prevaleciente al momento del Decreto que se impugna, como bien lo dijo don Juan Díaz Romero en estos amparos; el Decreto es del día dos de septiembre de dos mil uno. Cuál era la situación prevaleciente a aquellas fechas; un mercado azucarero absolutamente desordenado, unas políticas públicas muy peculiares, en donde aparentemente el gobierno no alivia la situación de los productores mediante subsidios y no alivia la situación de la industria mediante subsidios, sino que obliga a la segunda a pagar precios determinados muy altos a los productores y entre los productores hay de todos los tamaños, por utilizar la exageración, pero que es gráfica, propietarios de tres surcos y de cantidades importantes de terrenos, o sea, la generalidad puede ser, un productor necesitado de subsidio, pero la situación que prevalecía y que es, es ésta, la que les acabo de sintetizar y, por tanto, pérdidas en la industria ante el desorden por ausencia de una política pública, esto lo digo y lo afirmo yo, coherente y viable, ni siquiera cuotas existentes mediante ley, ni siquiera que puede haber mucho más políticas al respecto para darle fluidez y éxito a una actividad industrial. Y qué es lo que se dice: Primero.- La industria está endeudada, alguna de ella ya no es viable económicamente, pero resulta que en el procedimiento expropiatorio y en los expedientes administrativos correspondientes, el gobierno no lo prueba; no existen pruebas en todos los tomos del procedimiento administrativo que fundamentan el Decreto expropiatorio; en los amparos presentados por los particulares y esto lo quiero marcar muy puntualmente el Ejecutivo ofrece pruebas periciales para demostrar la situación económica comprometida de algunos de los ingenios, pero ahí, en los juicios de amparo, entonces mi pregunta a los señores ministros, es la siguiente: ¿Qué las pruebas dadas en el amparo pueden fundamentar el Decreto expropiatorio?. Yo pienso que no es así y qué se nos dice en el proyecto que estamos viendo: existen pruebas periciales que determinan la situación comprometida de algunos de los ingenios; en el caso del que corresponde al amparo del señor ministro Juan Díaz Romero que determinan su no viabilidad, pues sí, pero esas pruebas existen en el amparo, no existían en el procedimiento administrativo, pero yo

quiero ir mas lejos, no detenerme en la situación formal que nos presenta el proyecto: imaginémonos de veras que la situación financiera fuera de tal compromiso que hacía no viable a la industria, para que el contribuyente pague el coste de la industria, yo creo que se necesita llegar a extremos en donde no exista otra solución, pero resulta que aquí sí había otra solución, que sus acreedores, fundamentalmente la Financiera Nacional Azucarera —no estoy seguro de mencionarla con toda propiedad— pudo haber demandado, pudo haber intervenido, pudo haber inyectado recursos para salvar una zafra específica, que se decía que ya no era posible que se les pagara a los productores por los ingenios, o sea tenían todo tipo de medios jurídicos a su alcance coercitivos para obligar al deudor en mora, a pagar sus deudas y si no la pagaban pues quitárselos mediante el remate y adjudicación de los mismos, pero resulta que indiscriminadamente a veintisiete industrias se les pasa por la guillotina de la expropiación, que pague el contribuyente las consecuencias de una situación en una industria perfectamente fuera de control y de regulaciones específicas, otra vez que pague el contribuyente, el péndulo vuelve a moverse en sentido opuesto, bueno, sucintamente por estas razones genéricas, yo estoy en contra del proyecto y por la concesión del amparo, pero yo creo que hay algo de previo y especial pronunciamiento que es lo siguiente y que traigo a colación por razón de la nueva integración de la Suprema Corte, antes de esta integración y me refiero a la anterior cuando todavía no eran ministros Don Sergio Valls, Doña Margarita Luna y el señor ministro Cossío Díaz, se había resuelto mayoritariamente por seis votos a cinco, que sí, que sí debía de ser audiencia posterior al acto de expropiación, pese a que el Tratado de Libre Comercio de México con Estados Unidos, les diera a los extranjeros la garantía de audiencia previa, hubimos quienes sostuvimos que no, que no podía ser así, que los extranjeros tuvieran más garantías en este país, que los nacionales mexicanos, yo pienso que habiendo cambiado aquella integración, que tomó una decisión tan ajustada, hoy es oportuno que recapitulemos sobre la misma, no será sorpresa para ustedes escuchar que yo como

antes, estoy por sostener la audiencia previa, con todas las derivaciones que ello implique.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Después de la intervención del señor ministro Aguirre Anguiano, han solicitado la palabra el ministro José Ramón Cossío y el ministro Díaz Romero, sin embargo él apunta un problema de debate, en el proyecto, el tema de la garantía de audiencia, como ustedes recuerdan, es el último que se trata porque en los conceptos de violación, es el que ocupa ese sitio, se hace referencia al precedente, pero como apunta el señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, la integración actual, no coincide con la integración que se dio cuando se produjo ese precedente. Yo quisiera primero preguntar, si en torno a las cuestiones previas, de competencia, de legitimación, de interés jurídico, nadie desea hacer uso de la palabra, porque de ser así, pues podríamos atender el planteamiento del ministro Aguirre Anguiano y debatir lo relacionado con la audiencia previa, puesto que bien sabemos que dada la técnica del amparo, de prosperar el concepto de violación relativo a este tema, sería innecesario el estudio de las demás cuestiones, consulto sobre estas cuestiones previas, podemos considerar que hay coincidencia?

Señor ministro Díaz Romero tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor presidente, cuando hice uso de la palabra, manifesté que éste era un asunto complejo, tiene muchísimas cuestiones que es necesario examinar, para ir desarrollando en cada una de ellas lo correspondiente, me referí exclusivamente a los puntos fundamentales. Ahorita se está viendo una cuestión de la garantía de audiencia, pero recordemos que dentro del proyecto se presentan varias cuestiones, yo sinceramente creo que no nos llevarán mucho tiempo, pero a mí me parece necesario que nos atengamos al problemario que de antemano presenté para que se vea si efectivamente esas cuestiones previas sobre el artículo 20 de la Ley de Expropiación, sobre el artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales y otras más, vale la pena que pasemos por ellas después de hacer algún

examen, y entremos directamente al fondo, que yo creo que es lo principal, pero como que hay que ir despejando todos estos problemas. Mi proposición es pues, que nos atengamos al problemario, pero estoy a lo que diga el Pleno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Posiblemente lo propuesto por Don Sergio Aguirre Anguiano, sea previo a todo lo demás, la garantía de audiencia previa que en sesión, antes de que estuvieran los tres nuevos ministros, se presentó en el Pleno, y si no hubo garantía de audiencia previa, pues para qué vamos a examinar todo lo demás, todo el fondo, debe de concederse garantía de audiencia previa, incluso, darles como dice el Tratado de Libre Comercio, la intención, hacerles conocer la intención de expropiar, y como lo dice también el Tratado de Libre Comercio con Argentina y el Tratado de Libre Comercio con Japón y todos los demás, puesto que este es una cláusula de la nación más favorecida que tendrán que tener todos los demás tratados. Tradicionalmente ha sido sostenido en este país, y hay un artículo muy interesante.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro perdone, si se decide que veamos el problema de la audiencia previa, entonces continuará usted para convencer a la mayoría que se producen en este sentido, pero por el momento estamos simplemente debatiendo qué pasos vamos a dar, está de acuerdo.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: De acuerdo señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sobre este tema y también con esta limitante, señor ministro Cossío Díaz, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente, por lo que yo entiendo en el problemario del ministro Díaz Romero, en la página XIII romano, el punto noveno dice: Quinto y décimo séptimo

conceptos de violación, y a mi modo de ver ahí es donde específicamente está el problema de la audiencia previa, estas personas en el primer párrafo que nos presenta el señor ministro Díaz Romero en su problemario dice: La quejosa alega en el quinto concepto de violación, que las autoridades responsables violaron en su perjuicio la garantía de audiencia, toda vez que previo a la emisión del decreto impugnado, no le dieron a conocer los documentos que obraban en el expediente administrativo, mismos que sirvieron de base para acreditar las causas de utilidad pública que justifican la expropiación, etc. Entonces desde mi punto de vista, me parece más ordenado, por la importancia de los asuntos, pues que siguiéramos el problemario, tarde o temprano llegáremos a este considerando quinto y décimo séptimo, y a mí me parece que podríamos pronunciarnos sobre el tema de audiencia que nos está planteando el ministro Aguirre, y con el cual yo coincido en su planteamiento, es decir, es cuestión de unos minutos para llegar a abordar este.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sobre este mismo tema, ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. También en el mismo sentido del señor ministro Díaz Romero y del señor ministro Cossío, creo que el problemario es realmente ordenado, y creo que efectivamente también como lo dice el ministro Góngora y el ministro Aguirre Anguiano, la garantía de audiencia sí es de análisis previo, pero del fondo del asunto, entonces yo creo que primero tendríamos que pronunciarnos sobre los aspectos de procedencia que se vienen desarrollando en el problemario, y una vez que lleguemos al fondo, pues sí será de análisis previo el problema de garantía de audiencia, pero ya que hayamos desahogado todos los puntos relacionados con competencia, con procedencia, y con algunos otros artículos que de alguna manera se van deslizando y queda solamente el problema específico del decreto expropiatorio en cuanto al fondo, si debe de analizarse o no ya el problema de garantía de audiencia y el problema de utilidad

pública, entonces mi sugerencia también era en ese sentido que se siga el orden del problemario y en todo caso, vamos a llegar muy rápido al problema de garantía de audiencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Como ustedes recordarán, yo no hice el planteamiento de que entráramos al estudio de la garantía de audiencia, sino pregunté que si sobre las cuestiones previas de competencia, legitimación, improcedencia, había quién quería debatir lo establecido en el proyecto, o esto lo dábamos por aprobado en votación económica. Yo creo que técnicamente es correcto, que es seguir el problemario, pero digo yo, qué caso tiene, sobre todo cuando tenemos de algún modo que prever la agilidad en el desahogo de los asuntos, que vayamos siguiendo un problemario, si todos estamos de acuerdo con la solución que propone el proyecto. Si están todos de acuerdo, pues pasamos al fondo, y entonces se reviviría el problema de si adelantamos el problema de audiencia previa, porque técnicamente yo coincido con los ministros Aguirre Anguiano, y Góngora Pimentel, pero eso, probablemente pudiera dar como resultado que se reitere el precedente, o que se aparte del precedente la nueva integración, pero qué sentido tiene que si la mayoría llega a considerar que es fundado ese concepto de violación, pues estudiemos otros problemas que ya no tendría sentido, entonces, vuelvo a formular una pregunta: ¿sobre las cuestiones previas al fondo, alguna de las ministras, o alguno de los ministros, quiere cuestionar el proyecto del ministro Díaz Romero?. Pregunto: En consecuencia; todas esas cuestiones previas, ¿hay coincidencia con el proyecto?.

En votación económica, estiman que se puede aprobar el proyecto ¿en esa parte?.

Bien. Retomamos el planteamiento de los ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, y por la otra parte, de los ministros Cossío Díaz, Díaz Romero, Margarita Beatriz Luna Ramos.

Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí, señor presidente, para aclarar, yo no pensaba tanto en si coincidía en el término de que se pudiera modificar el orden, más bien era, seguir el problemario, en términos de lo que usted estaba planteando, y yo había pedido la palabra, no sé si ya es oportuno manifestarme sobre el tema, la garantía de audiencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Todavía no, porque tanto el ministro Díaz Romero, como la ministra Luna Ramos, estiman que sí tenemos que seguir el orden del problemario, ya estamos en el fondo del asunto, en cuanto al fondo del asunto, sobre este tema, se entra al tema de la garantía de audiencia previa, o seguimos el orden del problemario, para mí el orden del problemario, era lógico, sobre la base de respeto al precedente, pero si el ministro Aguirre Anguiano, de pronto reabre esta cuestión, me parece que con mucha lógica, porque hay una integración diferente, sobre un tema en que la votación fue seis, cinco, entonces esto puede modificarse, entonces, sobre este tema, ¿les parece que tomemos la votación?. Toma la votación, si se ve en primer lugar el tema de la audiencia previa, o si se respeta el orden del problemario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Cómo no.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: En primer lugar, el tema de la audiencia previa.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Perdón, Quería yo manifestar una cosa, hace un momento, usted formuló la pregunta, ¿alguien está en desacuerdo con el proyecto, en relación con los aspectos previos al fondo?, y parece que no hubo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En votación económica, se aprobaron.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Entonces, desde ese punto de vista, creo que ya está salvada la situación y que podemos entrar al fondo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Así es, y en relación al fondo, el problemario trata otras cuestiones anteriores en la audiencia previa, y como dijo el ministro Cossío, en el punto que destacó, se ve algo relacionado con la audiencia previa, entonces la proposición sería: ¿examinamos es cuestión en primer lugar?, o seguimos el orden del problemario.

Continúa con la votación, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Debemos de ver el tema de la audiencia previa, antes que los demás.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Igual.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí, es correcto, ver la audiencia.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Estoy de acuerdo.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En el mismo sentido, primero la audiencia previa, y pido la palabra, para hablar sobre el tema.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Pido la audiencia previa, y no pido palabra.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: De acuerdo en que se vea en primer lugar el tema de audiencia previa.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En el mismo sentido.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: La audiencia previa primero.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Igual.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AZUELA GÜITRÓN: En el mismo sentido.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay unanimidad de 11 votos en el sentido de que en primer lugar se examine el problema de la garantía de audiencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Aunque estamos en votación, y no pidiendo la palabra para otros temas, sin embargo, creo que debemos reconocer que ya la pidió el ministro Góngora. Tiene la palabra para el tema de la audiencia previa.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Si me puede usted permitir, señor presidente, que se repartan estos dictámenes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Cómo no.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Ya se repartieron, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Puede continuar en el uso de la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias, señor presidente. En los amparos en revisión del conocimiento, se hizo valer como concepto de violación que se quebranta el artículo 14 constitucional al no otorgar garantía de audiencia previa al Decreto de expropiación.

En febrero de 1997 tuvo lugar una interesante discusión en este Tribunal Pleno, al resolver el amparo en revisión 1565/94, la cual versó en determinar si en materia de expropiación debe haber garantía de audiencia previa o no.

En aquel momento hubo opiniones divididas que impidieron una votación calificada; luego, ante la oportunidad que presentan los asuntos sometidos a consulta, y dada la integración actual de este Pleno, estimo necesario, como ya lo dijo don Sergio Salvador Aguirre Anguiano, poner a su consideración la opinión que en aquel

momento expresé, en el sentido de que sí debe otorgarse la garantía de audiencia previa tratándose de expropiaciones.

En forma destacada, además de mi opinión, los señores ministros Gudiño Pelayo, Silva Meza y Aguirre Anguiano votaron en ese mismo sentido, y de las ideas aportadas se conjuntó un voto particular de minoría, del cual retomo las consideraciones que en él se formularon y que parten de los siguientes supuestos:

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

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

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

La urgencia en el despacho de la expropiación no justifica la excepción a la regla de audiencia previa, dado que si bien ello

puede ser verdad en caso de suma premura, como en el de catástrofes, no lo es cuando se trata de otros casos de utilidad pública, ya que su declaración presupone una actividad técnica y material, estudios de campo, aspectos presupuestales, dictámenes periciales, estudios estadísticos, proyecciones actuariales, medición de impactos ambientales, etcétera, que sólo puede substanciarse con cierto tiempo.

El cumplimiento de las sentencias que otorgan el amparo contra una expropiación se torna generalmente imposible, por ya existir en la propiedad expropiada centros de población. La intervención del afectado en el procedimiento expropiatorio no sólo se traduciría en la observancia efectiva de la garantía de audiencia, sino que constituiría un mecanismo de control autotutela de la propia administración en la regularidad en la expropiación que legitimaría su actuación y evitaría que en este campo se cometieran arbitrariedades.

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

La posibilidad de defensa que se otorga mediante la garantía de audiencia en forma posterior, significa, como bien lo sabemos, años y años de esfuerzos y desesperanza por el expropiado; además de que esa oportunidad se le da cuando ya no tiene el bien, por lo cual se dificulta el cumplimiento de las ejecutorias en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo, como bien lo sabemos también.

Ya existen muchas legislaciones estatales que otorgan la garantía de audiencia previa, sin que con ello se haya frenado el desarrollo de los estados.

En el Tratado de Libre Comercio se contempla la garantía de audiencia previa para los estadounidenses y canadienses y que si

no se acepta que la Constitución también la otorga en forma previa, se dejará a los nacionales en un estado de desigualdad frente a aquellos.

(A continuación transcribo todo el voto de minoría completo, son muchas hojas, y creo que debemos de pasarnos a la hoja veintidós, en donde reitero el argumento de los tratados). En mi opinión este criterio jurisprudencial debe abandonarse. También quiero retomar uno de los argumentos que en su momento presenté para sustentar mi posición, señalando que podría pensarse que el principal argumento en favor del proyecto es que la garantía de audiencia previa detendría la actuación del Estado, y que ello sería terrible para éste. Quiero señalar al respecto que la intervención del afectado en el procedimiento expropiatorio, no sólo se traduciría en la observancia efectiva de la garantía de audiencia, sino que constituiría un mecanismo de control o de autotutela de la propia administración en la regularidad jurídica de la expropiación. ¿Por qué?, porque obligaría a examinar conforme a nuevos elementos de juicio, la realidad de los supuestos de la expropiación; es decir, la existencia de la utilidad pública concreta y particularmente la idoneidad del bien expropiado para colmar esa utilidad, situaciones que como bien lo ha dicho Don Sergio Salvador no se dan en el caso.

Así mientras los mexicanos no tenemos audiencia previa tratándose de expropiación, ésta sí se contempla en favor de ellos, de los extranjeros, en el Tratado de Libre Comercio celebrado entre México, Estados Unidos y Canadá.

En efecto, en el artículo 110 de este Tratado se establece: - transcribo- "Ninguna de las partes podrá nacionalizar ni expropiar, directa o indirectamente una inversión de un inversionista de otra parte en su territorio, ni adoptar ninguna medida equivalente a la expropiación o nacionalización de esa inversión, expropiación, salvo que sea por causa de utilidad pública, sobre bases no

discriminatorias con apego al principio de legalidad y al artículo 1105, y mediante indemnización conforme a los párrafos 2 a 6”.

Los párrafos 2 a 6 de qué se trata, disponen en particular, el “2: Que la indemnización será equivalente al valor justo de mercado que tenga la inversión expropiada inmediatamente antes de que la medida expropiatoria se haya llevado a cabo”, ¡antes de que se haya llevado a cabo!, nótese que dice “antes de que se haya llevado a cabo”, porque la medida ya está pagada, y no reflejará ningún cambio en el valor debido a que la intención de expropiar, la intención, se conoció con antelación a la fecha de expropiación. Luego esa mención “con antelación” no implica por sí sola la existencia de ningún procedimiento previo a la expropiación, pero el propio tratado, en el capítulo 20, trata las disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de Controversias, conforme a las cuales las partes resolverán los conflictos que surjan por la aplicación de dicho Tratado.

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

¿Qué significa lo anterior? Que con la aplicación de la jurisprudencia que sustenta el proyecto, donde se analiza tal planteamiento y que se somete a nuestra consideración, a la luz de dicho Tratado, se infringen las garantías de igualdad consagradas en los artículos 10 y 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que mientras se trate de expropiación de bienes de los mexicanos, no les será aplicable la audiencia previa sino la posterior.

Sin embargo, esta protección no es exclusiva del Tratado de Libre Comercio, también la hemos plasmado en otros instrumentos internacionales y se encuentra ahí, basta citar como ejemplo el Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica y su Acuerdo de Implementación, celebrado con Japón en el año dos mil cuatro, el cual en su artículo 61, dispone lo siguiente: “61.- Expropiación e indemnización. 1.- Ninguna parte expropiará o nacionalizará una inversión de un inversionista de la otra parte en su área, ya sea directa o indirectamente, mediante medidas equivalentes a expropiación o nacionalización, en lo sucesivo referido como expropiación, salvo que sea por causa de utilidad pública, sobre bases no discriminatorias y con apego al principio de legalidad y al artículo 60 y mediante indemnización conforme a los párrafos 2 a 5 siguientes: 2.- La indemnización será equivalente al valor justo de mercado que tenga la inversión expropiada inmediatamente antes de que la medida expropiatoria se haya llevado a cabo, el valor justo de mercado, no reflejará ningún cambio en el valor debido a que la acción expropiatoria, se conoció con antelación a la fecha de expropiación -son facilidades que tienen los japoneses, no los mexicanos, entiéndase-, los criterios de evaluación utilizados para determinar -sigue diciendo el Tratado- el valor justo de mercado, podrán incluir el valor fiscal declarado de bienes tangibles, el pago de la indemnización se efectuará sin demora y será completamente liquidable.- 3.- En caso de que el pago de la indemnización sea hecho en una moneda de libre uso, la indemnización incluirá intereses a una tasa comercial razonable para la moneda en que dicho pago se realice a partir de la fecha de la expropiación hasta la fecha de pago.- 4.- Si una parte elige pagar en una moneda distinta a una moneda de libre uso, la indemnización pagada convertidas según la cotización de mercado vigente en la fecha de expropiación, no será inferior a: Inciso a).- El valor justo de mercado en la fecha de expropiación, convertido en moneda de libre uso a la cotización del mercado vigente a la fecha de expropiación, más, b).- Intereses a una tasa comercial razonable para dicha moneda de libre uso generados desde la fecha de expropiación

hasta la fecha de pago.- 5.- Una vez pagada la indemnización, será libremente transferible.

De igual forma, en el sur del Continente, también tenemos Acuerdos que reflejan esa misma protección a los extranjeros, como lo es el Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones, celebrado con Argentina en el año de 1996, donde el artículo 5°, establece lo siguiente: ARTÍCULO 5°.- Expropiación e indemnización.- 1.- Ninguna de las partes contratantes podrán nacionalizar, ni expropiar directa o indirectamente una inversión de un inversor de la otra parte contratante en su territorio, ni adoptar medida alguna equivalente a la expropiación o nacionalización de esa inversión, salvo que sea por causa de utilidad pública.- Inciso b).- Sobre bases no discriminatorias.- Inciso c).- Con apego al principio de legalidad.- Inciso d).- Mediante indemnización conforme a los párrafos 2 a 4. 2.- La indemnización será equivalente al valor de mercado que tenga la inversión expropiada inmediatamente antes de que la medida expropiatoria se haya llevado a cabo, fecha de expropiación, o antes de que la medida expropiatoria se hiciera pública, los criterios de evaluación, incluirán el valor corriente, el valor fiscal declarado de bienes tangibles, así como otros criterios que resulten apropiados para determinar el valor de mercado. 3.- El pago de la indemnización se hará sin demora, será completamente liquidable y libremente transferible. 4.- La cantidad pagada no será inferior a la cantidad equivalente que por indemnización se hubiese pagado en la fecha de expropiación en una divisa de libre convertibilidad en el Mercado Financiero Internacional y dicha divisa se hubiese convertido a la cotización de mercado vigente en la fecha de evaluación, más los intereses correspondientes a una tasa comercial razonable para dicha divisa hasta la fecha de pago: Se dice, se dice, que no debemos conceder audiencia previa, porque en el futuro si se quieren apoderar de nuestros bienes petroleros, les otorgaremos sólo audiencia posterior, pero mientras sucede eso, a los canadienses, a los norteamericanos, y a los extranjeros con los cuales se hubiere celebrado un tratado, acuerdo, o instrumento internacional que nos obligue, sí le será aplicable la audiencia previa

a la expropiación, de acuerdo con la cláusula de la nación más favorecida, creo que así se llama, en todos los próximos tratados de Libre Comercio o de comercio que celebremos, tendrán que venir estas mismas disposiciones, como habrán visto ustedes lo transcrito del Tratado de libre comercio, se encuentra casi en sus términos en Argentina y en Japón, y hasta ahí llegó la investigación que hicimos pero creo que hay algunos otros.

Todo esto me parece muy grave, porque colocamos en grandes ventaja a nuestros conacionales; es decir, estamos propiciando un trato inequitativo, no igualitario, esto desde luego, pues no es más que una opinión sujeta a discusión, ante la nueva integración de este Tribunal Pleno, seguramente escucharemos mejores opiniones en la discusión de este asunto, pero si me atrevo a exponer la mía, es porque se me hace importante, esto del Tratado de Libre Comercio, y otros instrumentos internacionales.

Gracias señores ministros por su atención.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa a discusión el tema que se ha precisado sobre la garantía de audiencia previa.

Ministro Ortiz Mayagoitia, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente.

En la ocasión anterior yo voté en el sentido de que en materia de expropiación no rige la garantía de audiencia, siguiendo la añeja interpretación sobre el tema en jurisprudencia firme de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, creo que debemos reconsiderar esa jurisprudencia frente a nuestra situación actual.

Una primera consideración tiene que referirse al texto del artículo 27 constitucional, el cual en ningún momento dice que la expropiación pueda hacerse o deba hacerse sin audiencia del interesado; más aún, esta Corte ha sostenido que tratándose de una garantía

individual como es la que sustenta el artículo 27, cuando una ley secundaria concede más beneficios, no hay desapego a la Constitución, y tenemos ejemplos de leyes locales, que ordenan el pago de la indemnización por expropiación a valor comercial actual, tenemos todos los ejemplos de estos tratados internacionales, y extrañé el pacto de San José que en la ocasión anterior se mencionó también; recuerdo que en la tesis referida al artículo 27 constitucional, se hace una interpretación forzada de la voz mediante indemnización, para llegar a decir que la indemnización tampoco debe ser previa y no obstante la clara idea de este adverbio como antecedente de su consecuencia, mediante indemnización, hemos sostenido reiteradamente que el pago de la indemnización, tampoco debe ser previo.

Disposiciones actuales de los tratados que trae a colación el señor ministro Góngora Pimentel, nos demuestran que en leyes supremas, porque así los califica el artículo 133 de la Constitución; de nuestro derecho interno, se reconoce la necesidad, el derecho a la audiencia previa y a la indemnización previa, tratándose de expropiaciones en favor de extranjeros.

Parece ser que la propuesta del señor ministro Góngora, es a partir de estas disposiciones de leyes secundarias, Tratados Internacionales; si la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no reconsidera su criterio estaríamos convalidando una grave discriminación en perjuicio de los mexicanos.

¡Bueno! Para mí este efecto discriminatorio, da pie a la inconstitucionalidad de los tratados; pero no a que necesariamente debamos cambiar la interpretación directa del texto constitucional, pero como en el texto constitucional, no hay un mandato claro de suprimir el derecho a la audiencia, sino que esto fue introducido casi pretorianamente por interpretación jurisprudencial, bien podemos y creo que debemos reconsiderar ahora, si la congeniación entre los artículos 14 y 27 de la Constitución, nos lleva a la conclusión de que no existe ninguna excepción en este tema de garantía de audiencia,

son hasta donde recuerdo, por ahora, tres o cuatro casos de normas constitucionales, donde hemos dicho, no existe garantía de audiencia, porque el dispositivo constitucional, no la exige.

¡Bueno! No la exige el 27, pero el 14 constitucional sí, en el caso de la orden de aprehensión, que establece el artículo 16, también hemos dicho, no hay garantía de audiencia. En el caso de cobro de impuestos que establece el artículo 31 de la Constitución, hemos dicho, es una potestad soberana del Estado, que no debe estar sujeta a la garantía de audiencia.

Y creo que es el criterio fundamental que ha inspirado la interpretación del artículo 27 de la Constitución, es una potestad soberana del Estado recuperar para sí, o para terceros la propiedad de muebles o inmuebles que pertenecen a los gobernados, para destinarlos a un fin social de utilidad pública, y siendo potestad soberana, no debe estar regida por la garantía de audiencia; sin embargo, es el propio legislador ordinario, el que ha venido abriendo cada vez más excepciones a esta garantía; ¡perdón! A esta interpretación, y yo quiero decir, señores ministros, que los gravísimos problemas de ejecución de sentencias, que ha tenido el Poder Judicial de la Federación, se concentran si no exclusivamente así de manera muy destacada, en temas de expropiaciones indebidamente realizadas, e indebidamente realizadas, porque los particulares afectados no tuvieron ninguna participación en los procedimientos correspondientes.

¿Qué está pasando con el no respeto de la garantía de audiencia a la expropiación? que se emite el decreto correspondiente y todos los problemas jurídicos vienen después, y vienen después, cuando ya el estado ha entrado en posesión de los inmuebles, cuando los ha destinado al fin de la expropiación, y cuando finalmente el afectado gana el amparo, hemos tenido serios problemas para la ejecución, porque se trata de zonas urbanizadas, con vías de comunicación y edificios importantísimos, construidos allí, y ahora devolver el bien expropiado, es imposible, por esos, se pensó en la ejecución

sustituta de las sentencias de amparo, este tema de las expropiaciones, y la dotación de tierras que es una específica expropiación para fines agrarios, son los que dieron lugar a tener que crear una vía de escape a la recta ejecución de las sentencias de amparo; si ustedes tienen en mente los gravísimos incidentes de inejecución que más recientemente hemos resuelto, están conectados con expropiaciones que fueron realizadas indebidamente, y el problema surge repito, porque el estado dispone del bien y después se analiza lo jurídico de la actuación y cuando se determina su falta de juridicidad, hay gravísimos problemas que hacen inejecutable la decisión del Poder Judicial Federal; yo advierto que el texto llano del artículo 27 de la Constitución, no pretende, primero, establecer un derecho soberano para el estado, sino garantizar el derecho a la propiedad, y es una garantía individual, muy diferente el caso al de los impuestos que si es un atributo fundamentalmente soberano, al cual corresponde la obligación de pagar los impuestos; la Constitución, permite entre otras formas de propiedad, la privada, y la protege a través de determinadas garantías que en alguna ocasión calificó como mínimas el señor ministro Aguirre Anguiano, esta garantía de que no pueda ser privado de la propiedad, sino mediante expropiación, si reconsideramos el tema y decimos, tiene que haber audiencia previa, yo creo que como tema inclusive de política judicial, aliviará de muy serios problemas al Poder Judicial de la Federación, pero además, hacemos congruente la disposición constitucional con tratados sobre derechos humanos, con tratados de comercio, que el TLC y los que menciona el señor ministro Góngora, de permanecer nuestra interpretación en el sentido de que no hay garantía de audiencia, estos tratados van a resultar inconstitucionales, porque están discriminando a los nacionales mexicanos con violación al artículo 1º de la Constitución; en cambio, si llegáramos a decir que sí es imperativa la garantía de audiencia en materia de expropiación, todo esto se valida conforme a la nueva interpretación; yo voté en la ocasión anterior porque no es exigible la garantía de audiencia en la expropiación, no estoy totalmente convencido de

que deba cambiar el sentido de mi voto, quise exponer estas ideas y reservar mi convicción para momento oportuno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Díaz Romero, y en seguida el señor ministro José Ramón Cossío.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor presidente, realmente se han propuesto diferentes opiniones que vienen a incidir en la necesidad de cambiar el criterio, que se ha venido sosteniendo durante mucho tiempo en la Suprema Corte de Justicia, fundamentalmente en el aspecto de exigir que previamente al decreto expropiatorio haya necesidad de la audiencia, pero no la audiencia posterior al decreto expropiatorio, sino antes, audiencia previa. Esto es fundamentalmente el problema.

Quiero advertir que tomando en consideración lo ya estable, o lo que ya había venido estableciendo la Suprema Corte, y que inclusive en la última vez que se discutió este problema, que creo que fue en mil novecientos noventa y nueve, o noventa y seis, como lo dijo el señor ministro Góngora, aunque sea por una diferencia muy ligera de votos, pero se siguió sosteniendo el mismo criterio y ése es el criterio precisamente en el que, con la seguridad de lo ya establecido por la Suprema Corte, lo presento y lo adopté en este caso.

Si ustedes ven, y si me hacen el favor de ver en mi proyecto, en la página ciento setenta y tres se empieza a estudiar aquí lo que había observado el señor ministro Cossío Díaz: Lo relativo a la garantía de audiencia. Y en la página ciento setenta y cuatro reitero una tesis que se tomó en junio de mil novecientos noventa y siete, esto es, ya en la Novena Época, en donde se reitera el mismo criterio que se había adoptado antes y que leo. Dice: “Expropiación.- La garantía de previa audiencia no rige en materia de.- En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en

el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna, y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo ampara garantías sociales que por su propia naturaleza están por encima de los derechos individuales, a los que restringe en su alcance liberal.” Esta última parte a mí no me convence del todo, porque tratándose inclusive de derechos subjetivos también hay casos muy notorios en donde no se da la garantía previa de audiencia; se da, pero con posterioridad, y en el ámbito del Derecho Penal tenemos múltiples ejemplos de esto, así es que este argumento en realidad no tiene que ver tanto con la naturaleza social que aquí se le atribuye, sino que hay aspectos, hay casos, hay situaciones, en los cuales sí opera la garantía previa de audiencia, pero hay casos en que no se da; se da la audiencia, pero no previa.

Este criterio es obvio que se viene reiterando desde hace mucho tiempo. En las páginas siguientes estoy reiterando esto mismo, y aparece inclusive en la página ciento setenta y cinco una ponencia muy importante y muy interesante por haber sido ponente, pues uno de nuestros administrativistas más relevantes, que es, cuando era ministro, Don Gabino Fraga; una tesis muy grande, muy larga, que no los canso a ustedes, pero en la página ciento ochenta voy a leer la parte que vengo subrayando. Dice la Suprema Corte en una ponencia del tratadista Don Gabino Fraga: “Un tercer supuesto para que entre en juego la garantía de audiencia, es el de que las disposiciones del artículo 14 que la reconocen y consagran, no están modificados por otro precepto de la Constitución Federal, como acontece en el caso de las expropiaciones por causa de utilidad pública a que se refiere el artículo 27 de la propia Constitución, en las que, como se ha establecido jurisprudencialmente, no se requiere la audiencia del particular afectado -se entiende audiencia previa- porque los artículos correspondientes de la Ley de Expropiación, que datan de mil

novecientos treinta y seis, establecen, como ustedes lo saben perfectamente bien, que hay dentro de estas disposiciones la precisión de que debe oírse al afectado, con posterioridad claro, porque no es audiencia previa, pero sí hay audiencia. Quiero pues establecer, de una vez que, en nuestro sistema jurídico de expropiación, no es que no haya audiencia, no hay audiencia previa, claro, hay muchas situaciones que se nos han presentado como bien se advierte, en relación con la ejecución, la aplicación de estas normas de los decretos expropiatorios correspondientes, pero, la mayor parte de estas problemáticas han resultado de la incorrecta aplicación por parte de las autoridades, no por esta circunstancia de que haya o no audiencia previa.

Se nos presenta, por parte del señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano y por el señor ministro don Genaro Góngora Pimentel, una problemática relativa a cómo se trata esta cuestión de la expropiación, y en general la afectación de las inversiones privadas, en los tratados internacionales. Yo quiero manifestar que todos estos problemas nos dan ocasión para verificar lo establecido en el artículo 133 constitucional, cuya determinación hace que sobre todos los tratados internacionales, y sobre todas las leyes, está lo establecido en la Constitución. La tesitura en que se nos pone, nos obliga a tomar una decisión que llegaría, inclusive, si es que opera el principio de constitucionalidad que rige todo el sistema jurídico mexicano, a declarar la inconstitucionalidad de estas disposiciones, porque van más allá de lo que establece la Constitución, y la interpretación que ha dado la Suprema Corte de Justicia, pero, yo creo que no tenemos, cuando menos en este asunto, que referirnos a esos tratados internacionales, y voy a expresar las razones por las cuales considero que no es el caso de estudiarlos.

Primero, me baso en la primera hoja de la interesantísima opinión formulada en la ponencia del señor ministro Góngora, y el primer párrafo dice: “En los amparos en revisión del conocimiento, se hizo valer como concepto de violación, que se quebranta el artículo 14 constitucional, al no otorgar la garantía de audiencia previa al

decreto de expropiación”, esta observación no es sobre el decreto de expropiación, es sobre la ley, sobre la Ley de Expropiación, y la Ley de Expropiación no podemos examinarla aquí, porque ya fue examinada, en amparos anteriores se negó el amparo respecto de la Ley de Expropiación, ahorita solamente estamos viendo la aplicación de esa ley que está en el Decreto de Expropiación, es que no tenemos porque hacer la contradicción entre las normas de los tratados internacionales y la Ley de Expropiación, porque la Ley de Expropiación está fuera de este aspecto litigioso, solamente se ve el decreto de expropiación.

En la página veintitrés del dictamen que nos presenta el señor ministro don Genaro, se habla del artículo 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En otro, se habla del tratado correspondiente al Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica y su Acuerdo de Implementación y en otros más, un Tratado con la República Argentina.

Si nos atenemos a lo que establece la demanda de amparo al respecto, vemos que en ninguno de ellos se menciona o se establece la problemática que puede resultar de la aplicación de estos tratados internacionales. Al respecto, se habla de otros muy diferentes, en los cuales no se señala estas decisiones o estas precisiones otorgadas por los tratados internacionales; yo no podría hacerme cargo en el presente proyecto de estas argumentaciones, sencillamente, porque están fuera de litis, tendría yo que atenerme exclusivamente a lo que se establece en la demanda de amparo que no invocan para nada estos tratados.

Pero vamos a suponer que sea necesario asomarnos a esos tratados y si veo el tratado de libre comercio, en la página veintitrés, precisamente el artículo 1110 del tratado de libre comercio, dice: "Ninguna de las partes podrá nacionalizar ni expropiar directa o indirectamente una inversión de un inversionista de otra parte en su territorio, ni adoptar ninguna medida equivalente a la expropiación o nacionalización de esa inversión, salvo que sea por causa de utilidad pública"; esto lo tenemos en el artículo 27 constitucional, en

la Ley de Expropiación y en el decreto expropiatorio; "b) sobre bases no discriminatorias", esto podría dar lugar precisamente a un tratamiento discriminatorio, porque como observa con mucho acierto el señor ministro Góngora Pimentel, si aplicamos tal como está el artículo 1110 y los otros artículos de los otros dos tratados internacionales que se mencionan; efectivamente, aparece un efecto discriminatorio terrible para el sistema jurídico mexicano, un determinado tratamiento para los inversionistas extranjeros, que hay que tomar en cuenta, inclusive pagarles, indemnizarlos; inclusive con la pura intención de indemnizar, ya se les pone a su disposición la indemnización correspondiente y con intereses; ¿cuál sería la otra posibilidad de superar esto?

Bueno, pues la única, la otra condición que yo alcanzó a ver, claro estoy oyendo las diferentes posiciones que tengan los ministros al respecto, pero salvo que se considere este trato discriminatorio, que a mí no me convence del todo, sería cuestión de tratar en la misma forma, en todo caso de expropiación, también a los nacionales y entonces con la pura intención de hacer la expropiación correspondiente, con la pura intención, hacer la indemnización, pagarles intereses también y después ya expropiar, podemos llegar hasta ese punto, es decir, la situación en que nos ponen los tratados internacionales es bien difícil, porque tenemos el riesgo de no interpretar correctamente el artículo 133 constitucional; para mí el 133 constitucional es, la Constitución está por encima de todo, por sobre los tratados internacionales y sobre las leyes ordinarias y demás y todo el sistema jurídico, si tenemos que adaptar lo que dice la Constitución a lo que establecen los tratados internacionales creo que estamos cometiendo un error muy grave, ya no es la Constitución la que va estar encima de todo este sistema, sino que son los tratados internacionales y así tenemos que tratar también para ser congruentes y para ser no discriminatorios tanto a los inversionistas extranjeros como a los nacionales, a los que se les expropia cualquier bien, entonces ya no estamos tomando en cuenta el artículo 27.

Se ha dicho también, lo he oído con mucha atención que lo que debemos hacer es cambiar el sistema de interpretación del artículo 27 constitucional y que entonces en lugar de decir que se establece la audiencia, que no dice para nada el artículo 27 pero que se debe entender que es audiencia y la Corte ha entendido que es posterior al decreto expropiatorio, ahora tendríamos que decir es anterior, es previa y así nos ahorramos muchos sinsabores de aplicación; bueno, pero aún así, no llegamos a la altura que se establece en los tratados internacionales, insisto, tendríamos que decir e interpretar el artículo 27 constitucional no por sí mismo si no a nivel de los tratados internacionales y esto me preocupa mucho porque hemos llegado a decir que, efectivamente los tratados internacionales están sobre las leyes ordinarias, yo ahí tengo muchas dudas, yo me opondría a esta situación en una forma absoluta, es decir, si lo interpretamos como una cuestión absoluta, propia para todo tipo de casos, tal vez en algunos sí, en algunos no, pero nunca y creo que aquí no me equivoco, nunca hemos dicho que los tratados internacionales están encima de la Constitución, eso yo creo que debemos reflexionar y debemos, si es necesario cambiar el sistema interpretativo del artículo 27, no llegar a este punto de los tratados internacionales, porque estos están encima de lo que establece la Constitución, por más que encontremos la forma de interpretar el artículo 27 no podremos llegar a lo que establecen los tratados internacionales como pretende el señor ministro Góngora y el señor ministro Don Sergio Salvador Aguirre Anguiano, yo estoy dispuesto creo que sería cuestión de seguir oyendo a los señores ministros, que este es un asunto muy difícil pero recordemos, no estamos viendo la Ley de Expropiación, estamos viendo el decreto expropiatorio como acto de aplicación nada más, muchas gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Han solicitado el uso de la palabra los ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel, la ministra Luna Ramos y el ministro Aguirre Anguiano, en ese orden tiene la palabra el ministro José Ramón Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias señor presidente. Efectivamente, el criterio de la Ley de Expropiación de Guerrero que es el que yo identifiqué, resuelto en abril de mil novecientos noventa y siete, tuvo una votación aquí lo veo de cinco – cuatro, el ministro Aguirre, el ministro Góngora, el ministro Gudiño, el ministro Silva; estaban ausentes: el ministro Aguinaco, el ministro Castro y los ministros Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero y el ministro presidente votaron en este sentido, eso lo digo porque efectivamente es necesario que nos pronunciemos los nuevos integrantes sobre este asunto.

Yo como veo este problema, lo quiero dividir en dos partes: La primera, la voy a analizar desde un punto de vista constitucional; y en segundo lugar lo relativo al tratado internacional.

Lo que hemos venido diciendo desde otros asuntos de expropiación en los que hemos participado, es que existe efectivamente un derecho a la propiedad privada, pero concomitantemente con este derecho a la propiedad privada existe una facultad de la autoridad para afectar esa propiedad privada mediante expropiación o mediante la imposición de modalidades a esa misma propiedad, que a mi parecer son dos cuestiones distintas.

Ahora bien, esta facultad que aquí tiene la autoridad para afectar la propiedad privada, evidentemente está constreñida por el resto de las garantías individuales; de forma tal, que a mi punto de ver, a mi manera de ver, el problema es encontrar de qué modo se balancea constitucionalmente el requisito o los requisitos que establecen diversas garantías individuales con el derecho de propiedad, por otro lado, y la facultad de expropiación otorgada a los órganos del estado. Desde este punto de vista podríamos entender que garantías como la del 13 impedirían una ley de carácter privativo para afectar una propiedad privada o que se realizaran actos discriminatorios en materia de la afectación. De forma tal que me parece que ese es el balance que integralmente debemos ver.

En este sentido, analizando los preceptos constitucionales, yo francamente no encuentro que exista una garantía de audiencia previa, lo que encuentro es que existe sí una garantía de audiencia que particularmente está en el artículo 14 con ciertas prescripciones, pero tanto como una garantía previa para todos los casos de afectación o de molestia o de privación, como dice el 14 y el 16, yo no la encuentro, me parece que lo que se está dando es una configuración al legislador para que el legislador, respetando el resto de las garantías individuales establezca cuáles son las modalidades de otorgamiento de esa garantía, esta garantía puede ser anterior, evidentemente, puede ser posterior, pero tanto como decir, siempre y necesariamente todo acto de autoridad conlleva esa garantía, no; me parece sí que hay un criterio de razonabilidad, y el criterio de razonabilidad es en el sentido de decir, “justifica las razones por las cuales estás estableciendo una u otra modalidad”, pero ese me parece que es un tema distinto, pero así tanto como una garantía dura, yo al menos no la encuentro constitucionalmente establecida. Lo decía muy bien el ministro Ortiz Mayagoitia, estamos acostumbrados a leer que en la Constitución hay esa garantía previa, porque es algo tan común que se ha establecido a través de los años, que bueno, hemos considerado que se da o no se da dependiendo del tipo de acto de autoridad que estemos analizando, pero insisto, algo como a todo acto de autoridad debe preceder la audiencia del particular afectado, yo tengo dudas en ese sentido. Entonces encontrar en el caso concreto y desde el punto de vista sólo constitucional una inconstitucionalidad de este acto porque al particular, como bien lo señala el ministro Díaz Romero, no se le haya dado esta audiencia previa, pues sí yo no encuentro esa justificación.

Está en segundo lugar el problema de qué hacemos en la relación de la Ley de Expropiación, con los Tratados Internacionales que se plantean y que señala el ministro Góngora, yo encuentro que sí hay un planteamiento específico respecto del particular en el Considerando Décimo Séptimo, que está transcrito en el proyecto del ministro Díaz Romero, de las páginas 103 a 113, particularmente

en la parte final, además de que al inicio considera que se ha violado el 14, el 16 y el 133; luego se hace una relación de la manera en que se van mezclando o se podría dar una condición de inconstitucionalidad por la relación entre la Ley de Expropiación o el acto de expropiación referido necesariamente a la ley y los tratados internacionales, y aquí evidentemente aparece un problema en este concepto de violación catorce, muy importante y es: si las diferencias entre una ley y un tratado internacional, conllevan la inconstitucionalidad de la ley que introduce la diferencia. Yo aquí creo una vez más que el problema entonces no es un problema de audiencia previa, sino es un problema, en su caso, y ahora voy a tratar de expresarme sobre este complicado tema, es una problema de desigualdad o de trato discriminatorio, lo que podríamos considerar es que se está, evidentemente teniendo como razón material del acto la audiencia, pero lo que se está dando es una discriminación respecto de mexicanos en relación con los extranjeros.

En principio, pues todos entendemos que el Tratado de Libre Comercio, tiene un ámbito de validez, prácticamente relacionado con nacionales que realizan las actividades de libre comercio y con los extranjeros.

De forma que si a un extranjero no se le aplicara o no se le otorgara la audiencia previa, pues él sí podría reclamar una aplicación indebida y probablemente obtener una sentencia favorable en amparo por vía del artículo 16 constitucional.

Esa parte y ese destinatario de la norma, está claramente establecido, pero el problema es, en este caso distinto, por ser sociedades mexicanas las que están presentando el amparo; y la pregunta que yo me formulo es ¿es posible que un mexicano demuestre o logre la invalidez de un acto en el que no se le otorgó audiencia, mientras que a un extranjero se le podría otorgar, — hipotéticamente— la audiencia por razón de lo previsto en un

tratado de libre comercio? Éste me parece que es la pregunta central a que nos tendríamos que referir en este momento.

Y ahí pues tengo dos soluciones y dos cuestiones importantes, por un lado es reconocer simplemente que como no es el destinatario directo de la norma, —como lo decía—, pues no le afecta si no al afectado tendría que ser el extranjero que viniera a plantear su amparo, —en su caso—, por no habersele otorgado esta audiencia previa, o no habersele hecho un pago en términos de valor comercial.

Pero la segunda solución, es la que se ha utilizado ya en distintos asuntos de naturaleza fiscal en lo que comúnmente llaman aquí en la Suprema Corte y en general en el foro, el amparo del “envidioso”, esta persona, lo que viene a reclamar, es la situación discriminatoria que se está presentando ante la posibilidad de otro sujeto, que sí va a recibir un trato más favorable a él mismo.

Esta es una solución que se puede adoptar jurisprudencialmente, en el sentido de decir: “sí como yo pienso en el concepto de invalidez décimo séptimo de la resolución, hay un planteamiento de trato discriminatorio, o una afectación a la garantía de igualdad, si de ahí se puede derivar el otorgamiento de un amparo a una persona, por el hecho, —insisto—, de que no se le está otorgando a ella el beneficio que sí está previsto en otras condiciones, lo cual acontece mucho en materia tributaria, sobre todo cuando se viene reclamando la violación a la garantía de equidad tributaria.

Ahí todos lo sabemos, lo que se ha otorgado en muchas ocasiones, es un beneficio a la persona que no está recibiendo un trato semejante al que sí está recibiendo otra persona.

Pero aquí sí es abrir un campo extraordinariamente complejo, yo creo que aquí lo que se podría ver con independencia de la relación jerárquica, que se estableció en aquel amparo de Sindicato de Controladores Aéreos, de si los tratados son superiores a leyes o están en una misma posición jerárquica, lo que estaríamos diciendo

es, a final de cuentas ambos ordenamientos, —y en eso coincido con el ministro Díaz Romero—, están subordinados a Constitución, consecuentemente lo que se podría estar violando la garantía de igualdad, y si se dio la garantía de igualdad, cuál es el efecto concreto de esa violación de igualdad.

Es decirle, como a ti no se te aplicó este tratado, como tu no eres el destinatario específico del tratado, a ti no te incumbe, y por ende no te puedo amparar o es la inversa, a ti te pongo en la misma condición de privilegio, que tiene el destinatario directo de la norma de ese mismo tratado, que es audiencia previa y pago a valor comercial y no a valor catastral como estamos sujetos en muchas ocasiones los mexicanos, aun cuando hay soluciones distintas en otros ordenamientos.

Yo creo, —al menos para mí—, esta es la solución o la forma en que se podría enfocar el problema.

Resumiendo, yo no encuentro una garantía de audiencia previa en estos actos, el problema que me queda es el de los tratados internacionales, y sobre todo el de los efectos que se podrían dar. Como lo decía hace un rato el ministro Ortiz Mayagoitia, yo evidentemente no estoy concluyendo mi argumento, estoy expresando para colaborar a la discusión, cuáles son mis dudas y el punto de mi análisis en el cual me encuentro en este momento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Presidente, como hay otros señores ministros que la han pedido, yo quisiera hablar al final.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, entonces al final implicaría de la lista que se ha anotado o al final...

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Al final de esta lista.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra la ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor presidente.

Bueno, creo que el tema que se está tratando es de particular importancia, porque siempre ha sido un tema a debate el si debiera o no proceder la garantía de audiencia previa en materia de expropiación.

Por principio de cuentas, de la lectura del concepto de violación que se aduce en esta materia en la demanda correspondiente, si bien es cierto que se hace valer la garantía de audiencia previa, únicamente se hace valer respecto de la indemnización, diciendo fundamentalmente que debe aplicarse de alguna manera el contenido de los tratados internacionales que de alguna manera expresan esta posibilidad; y que –bueno-, esto implica hasta cierto punto una discriminación; pero lo cierto es que sí se está mencionando como violatorio del artículo 14 constitucional, porque se dice que debiera respetarse al menos para efectos de indemnización; entonces, aquí a mí se me presenta un primer prurito: ¿debemos analizar en suplencia de queja la garantía de audiencia “in genere” en materia de expropiación, o debemos ceñirnos al concepto de violación que se ha aducido en este sentido exclusivamente referida a la garantía de audiencia previa en materia de indemnización?; esto yo creo que es algo que tendría que decidirse primero que nada por el Pleno.

Yo creo que si en un momento dado se está aduciendo de alguna manera la violación a la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, no existe imposibilidad jurídica dada la posibilidad de suplir la deficiencia de la queja, el hacer un análisis general de la garantía de audiencia en materia de expropiación; eso es mi punto de vista, a lo mejor eso será materia de discusión.

Por otro lado, dice el señor ministro Díaz Romero: el problema de si existe o no garantía de audiencia, es un problema referido a la Ley de Expropiación; y la Ley de Expropiación, dice el señor ministro, ya fue declarada constitucional en este asunto concreto.

Y aquí me surge a mí una duda que quiero compartir con ustedes; de alguna manera es cierto que ya se declaró constitucional la Ley de Expropiación en este asunto, en el que incluso se hizo con antelación al proyecto que ahora se está presentando, porque lo único que estamos analizando en este momento es el ejercicio de la facultad de atracción que se hizo respecto del decreto expropiatorio; es decir, del acto de aplicación; pero aquí tenemos una situación también que no podemos soslayar de acuerdo a la famosa “tesis Fraga”, a la tesis de garantía de audiencia que se establece respecto del artículo 14 constitucional, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido desde hace muchísimos años, y hasta ahorita no se ha variado ese criterio que, tratándose de la garantía de audiencia, independientemente de que se establezca o no en la ley correspondiente, existe la posibilidad de analizarla en el acto de aplicación; y con base en la aplicación de esta tesis y de alguna manera supliendo un poco la deficiencia del concepto de violación, en mi opinión, podríamos entrar al análisis de esta garantía de manera genérica por lo que se refiere a la garantía de audiencia previa en materia de expropiación.

Bueno, si entramos al análisis de esta garantía en materia de expropiación y nosotros vemos el artículo 27 constitucional, que es donde se establece prácticamente la posibilidad de que el gobierno pueda expropiar una propiedad privada, vemos en el segundo párrafo de este artículo que nos dice: “las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”, no dice absolutamente nada más.

¿Entendemos aquí que hay garantía de audiencia?, no ¿entendemos que ésta es previa o que es posterior?, no, simplemente nos está diciendo cómo se lleva a cabo la

expropiación; no está haciendo mención alguna el artículo a si debemos o no establecer la posibilidad de una garantía de audiencia ni previa ni posterior; aquí nada más está diciendo cuándo procede la expropiación; y aquí lo que nos está diciendo es que la expropiación procede con indemnización, no nos está diciendo si nos van a oír antes o después.

Si el artículo constitucional no establece de manera específica una referencia objetiva respecto de esta garantía de audiencia, pues, a mí se me ocurre que lo que tenemos que hacer es irnos al artículo específico de garantía de audiencia, que es el que señala tajantemente el artículo 14 constitucional, el artículo 14 constitucional qué nos dice, bueno, que la garantía de audiencia procede respecto de actos de molestia y finalmente estamos en presencia de un acto de molestia, nos dice: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”. Bueno, esta es la forma genérica de garantía de audiencia, hemos entendido y la doctrina la jurisprudencia, incluso las mismas leyes, que la garantía de audiencia no implica necesariamente que vayamos a un tribunal, sino que la autoridad que de alguna manera nos está privando de una propiedad, posesión o derecho, nos dé la posibilidad de defendernos ante la propia autoridad administrativa.

Es cierto que existen, desde el punto de vista doctrinario, jurisprudencial y legal algunas excepciones a la garantía de audiencia y siempre hemos entendido que en materia de expropiación, estamos en presencia de una excepción a la garantía de audiencia, así lo ha dicho la jurisprudencia que hasta este momento ha prevalecido al seno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, pues creo que sí es el momento de reflexionar respecto de esta garantía de audiencia y determinar si en materia de expropiación se justifica que sea previa o posterior, creo

que lo que ha entendido la Corte hasta este momento, es que sí debe de haber garantía de audiencia, pero la garantía de audiencia es posterior y se da a través de los recursos administrativos y jurisdiccionales correspondientes; sin embargo, lo que ahorita estamos analizando es si esta garantía debiera ser anterior, ¿qué es lo que en un momento dado ha determinado la Corte para efectos de precisar que la garantía de audiencia debe ser posterior?, según el libro publicado por esta propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que en los precedentes importantes de la serie de debates se publicó acerca de la garantía de audiencia en materia de expropiación, las razones fundamentales que se dan para establecer que esta sea posterior son fundamentalmente, que la garantía de previa audiencia no es un requisito de los que se establecen en el artículo 27 constitucional, en este sentido yo lo que diría, el 27 no dice nada, no establece ningún requisito ni a favor ni en contra de la garantía, lo único que está determinando es si esta procede o no procede, la otra razón que se da es que no existe contradicción entre los artículos 27 y 14 constitucionales, pues este último contiene una regla general para derechos subjetivos, mientras que aquél compara garantías sociales que por su propia naturaleza están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal en términos del artículo 1º de la Carta Magna, yo aquí lo que diría, tampoco hay contraposición entre uno u otro precepto; uno está estableciendo de manera sustantiva, cómo debe manejarse el derecho de propiedad, de qué manera puede restringirse, de qué manera puede llevarse a cabo incluso la propia expropiación; y, el otro, pues es una norma que nos está estableciendo una garantía, una garantía cuando exista un acto de privación, entonces no existe tampoco esa contraposición que podría entenderse o que se había entendido respecto de esas dos normas constitucionales.

La otra razón que se da es que la expropiación obedece a circunstancias urgentes que requieren una determinación rápida, la cual no podría lograrse oyendo al afectado ante los tribunales con las formalidades de un juicio. Dice que esa es la razón de ser y esta

es la última que se da precisamente para sostener que la audiencia no puede ser previa.

Yo diría que si vemos la Ley Expropiación efectivamente existen algunos casos que se establecen en el propio artículo primero, en los que sí la expropiación de ciertos bienes obedece a causas urgentes, necesarias que incluso en el propio artículo 8º se establece que la propia autoridad federal o local puede y debe tomar urgente e inmediatamente la ocupación de estos bienes inmuebles, por qué razón, por la urgencia que el caso amerita, pero si nosotros vemos este artículo, esa urgencia a que se refiere el artículo 8º solamente está referida a tres fracciones, cuáles son estas tres fracciones; la fracción V, que dice, bueno, leo el artículo primero: “Se consideran causas de utilidad pública, dice: Fracción V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos”. Qué quiere decir esto, bueno, que estamos en un estado tal, en el que quizá ni siquiera tenemos garantías individuales, a lo mejor estamos en un caso de suspensión de garantías, por qué razón, porque estamos en un caso de guerra. Otra razón que se establece es: los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública. Qué quiere decir, que también estamos en una situación de extrema necesidad. Y por último dice, la fracción X: “Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad”. Son las tres situaciones en las que la propia Ley de Expropiación considera de ocupación necesaria, inmediata y urgente y que, incluso, de acuerdo a los criterios que se han establecido en materia de expropiación, los jueces de Distrito tienen la obligación, incluso de negar la suspensión en estos casos, respecto de los decretos de expropiación. Por qué, porque la propia ley está estableciendo la urgencia en estos casos concretos, fuera de ellos no hay ningún otro caso que amerite la urgencia que en un momento dado se establece, entonces esto de alguna manera debilita también un poco el tercer requisito que se ha establecido por la jurisprudencia de la

Corte para determinar la posibilidad de que prevalezca la garantía de audiencia posterior.

Por otro lado, si bien es cierto que en el concepto de violación se aduce con un poco de vehemencia, no solo en uno, son tres conceptos de violación que de alguna manera se analizan de manera conjunta para determinar que los tratados internacionales de alguna manera están estableciendo mas ventajas legislativas que en nuestra propia ley interna y eso es totalmente cierto lo que decía el señor ministro Góngora y el señor ministro Aguirre Anguiano y posteriormente el ministro Ortiz Mayagoitia, en el sentido de que en estos ordenamientos de carácter internacional se está reconociendo una garantía de audiencia previa, que nuestra legislación interna hasta este momento no la tiene reconocida, es totalmente cierto; sin embargo, no me parece éste un argumento para determinar la inconstitucionalidad del decreto. Coincido en este sentido con el señor ministro Ortiz y el señor ministro Cossío, porque no podríamos hablar de discriminación, no, no es el problema; el problema es determinar si la no existencia de la garantía de audiencia realmente tiene una afectación de carácter constitucional. Aquí lo único que estableceríamos es, finalmente sí existe esta posibilidad en un tratado internacional, pero el tratado internacional no me resulta aplicable para efectos de la Ley de Expropiación y aquí lo que tenemos no es un problema de constitucionalidad, es un problema de un conflicto de aplicación legal y en un conflicto de aplicación legal no establecemos la inconstitucionalidad; ahí lo único que vamos a decir es: cuál es el ordenamiento aplicable y cuál es el ordenamiento aplicable a este caso concreto, entonces sobre esa base, a mí honestamente el problema de que se establezca en estos otros tratados, me mueve a decir quizá son mas avanzados en materia legislativa, pero no me dan la posibilidad de establecer que esto implique inconstitucionalidad respecto del acto de aplicación que estamos analizando, pero sí entiendo que si analizamos concienzudamente el 27 constitucional, el 14 constitucional, podemos llegar a la convicción de que sí existe la posibilidad de

otorgar esta garantía de audiencia previa en materia de expropiación.

Por esas razones, yo considero que también un poco como lo dijo el ministro Díaz Romero, la tesis de aplicación de los tratados por encima de la ley nacional, la verdad no se ha dado el momento de discutirla, pero tampoco la comparto; tampoco la comparto, entonces por estas razones, yo considero que sí podríamos analizar el problema de garantía de audiencia previa en materia de expropiación, que sí estamos en posibilidad de hacerlo y que sí estaríamos en posibilidad de decretar la inconstitucionalidad del decreto expropiatorio, pero porque en realidad el 27 constitucional no está estableciendo una prohibición específica, porque las razones que la jurisprudencia que sostenía la posibilidad de que no se diera garantía de audiencia, en realidad podemos entender que tienen contestación en el sentido de que no es factible ya sostener este tipo de criterios y, por último, mencionar que finalmente existe el artículo 14 constitucional, que es el artículo de garantía individual específica en materia de garantía de audiencia, respecto del cual podemos soslayar ya en este momento, la posibilidad de que exista la excepción a este artículo, en materia de expropiación, por estas razones, señor presidente, yo sí me pronunciaría, por la posibilidad de que exista la garantía de audiencia previa en materia de expropiación. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Como habrán advertido ustedes, se está abordando un tema de una gran trascendencia, pues no solamente, en sí el tema de la garantía de audiencia previa, en materia de expropiación lo es, sino que se está cuestionando una jurisprudencia de la Suprema Corte, por mucho tiempo sostenida reiteradamente. Han solicitado el uso de la palabra el ministro Aguirre Anguiano, el ministro Silva Meza, el ministro Sergio Valls, el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo y el ministro Góngora Pimentel, que se reservó para el fin de esta lista, yo creo que siendo las trece horas, hacemos un receso y en unos minutos nos reintegramos.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:00 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:15 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se levanta el receso, y continúa esta sesión. Quería yo hacer alguna reflexión previa, no tanto en relación con los temas que se han debatido, sino en torno al debate que debemos llevar, tengo la responsabilidad de la dirección del debate, y en varios momentos cuando se dan intervenciones, me provocan la intención de definir problemas que han ido presentando quienes hacen uso de la palabra, hay varios ministros que habiendo expuesto su pensamiento al terminar dijeron: no estoy definiendo mi posición. Concretamente el ministro Cossío lo dijo, el ministro Ortiz Mayagoitia, y por ello, he decidido seguir dando la palabra. El ministro Díaz Romero hizo un planteamiento que probablemente habría ameritado, que primero resolviéramos lo que él decía, él dijo: es oportuno tratar el problema de la garantía de audiencia previa, cuando esto no es materia de la litis, porque estamos viendo exclusivamente el decreto expropiatorio, y no ninguna norma jurídica cuya inconstitucionalidad se esté planteando, esto lo reiteró la ministra Luna Ramos, la ministra Luna Ramos, incluso introdujo otro problema que es muy interesante, si cabe la suplencia en la deficiencia de la queja en este asunto, y hasta donde podría extenderse la suplencia en la deficiencia de la queja. Sin embargo yo hago la siguiente interpretación, porque aunque tengo la responsabilidad del debate, no es difícil que de pronto haya inconformidad en la forma como lo voy llevando. Yo he advertido que en esta ocasión, incluso por las expresiones de los ministros a los que hice referencia, como que se ha optado por lo que en técnicas de dinámica de grupo se llama "tempestad de ideas". Decía el ministro Cossío: solo he querido aportar por lo pronto algunas ideas para que este debate siga desarrollándose. Y, entonces yo en principio he decidido, pero lo quiero someter a la consideración del Pleno, que escuchemos a quienes han solicitado el uso de la palabra, que sigamos de algún modo mezclando algunas cuestiones

que podrían ser previas, y otras posteriores, para que una vez que todos, digamos se hayan desahogado en cuanto a sus inquietudes previas, entonces estemos en aptitud realmente ya de organizar más lógicamente el debate sobre los problemas que aun he ido anotando, que ameritarían que primero los fuéramos resolviendo, para poder seguir adelante, o por el contrario para quedarnos ahí. Pregunto, si están de acuerdo en que siga dando el uso de la palabra al ministro Aguirre Anguiano, al ministro Silva Meza, al ministro Valls, al ministro Gudiño Pelayo y al ministro Góngora, sobre esta idea, ministro Ortiz Mayagoitia, ministra Sánchez Cordero, que desde luego veo que ya están votando en el sentido de que es conveniente seguir con esta técnica. Consulto si en votación económica están de acuerdo en que así se siga el debate.

Bien, tiene la palabra el ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias. La intervención de la ministra Luna Ramos, es mucho en el perfil o en la frecuencia de mi entendimiento sobre este tema; sin embargo, hay algo que quiero puntualizar, en la página 103 del proyecto que nos presenta Don Juan Díaz Romero, punto décimo séptimo, se contiene lo siguiente, más o menos de la página 103, a la página 113, se desarrolla: “El decreto expropiatorio publicado en el Diario Oficial de la Federación, correspondiente al día tres de septiembre del año en curso, viola los artículos 14, 16 y 133, constitucionales, al no haberse respetado la garantía de audiencia previa a la parte quejosa”, y variaciones sobre el mismo tema, desgloses, para ser respetuoso con la parte quejosa, van cuando menos hasta la página 113, entonces, si estamos enfocados en este tema, es porque se dice que el decreto, importa e irroga para la quejosa, una violación directa al artículo 14 constitucional, por no respetarse su derecho, su garantía, a ser previamente escuchado. Don Juan Díaz Romero, nos decía lo siguiente. Tengo una preocupación, y mientras más escucho hablar a los compañeros, más se pronuncia, y desde luego, no lo estoy citando literalmente, si altero la intención de su intervención, aquí está para refutarla.

Esto es, la Suprema Corte, ha interpretado, si la audiencia, tratándose de expropiación, puede ser posterior, y coincido, iba a decir y confieso, no, Don Juan, no tiene por qué confesar, pero al expresar sus argumentaciones, dice: coincido en que el artículo 27 constitucional, es ajeno al tema de la garantía de audiencia, tanto previa como posterior, pero desde añejo, la Suprema Corte, ha definido el criterio de que la garantía de audiencia, tratándose de expropiaciones, es constitucional que sea posterior, esto es cierto, de qué se trata entonces, de poner en tela de juicio, que esta jurisprudencia, que bien dijo la ministra Luna Ramos, tiene su basamento en razones que esqueléticamente precisó, y vamos a ver, en la visible, finalmente en la página 180, a que nos hizo referencia Don Juan Díaz Romero, dice un tercer supuesto, para que entre en juego la garantía de audiencia, es el que las disposiciones del artículo 14, que la reconocen y consagran, no están modificados por otro precepto de la Constitución Federal, como acontece en el caso de expropiaciones por causa de utilidad pública, a que se refiere el artículo 27 de la Constitución, qué está diciendo este añejo precedente de la Suprema Corte, que el artículo 27 de la Constitución modifica las reglas de la garantía de audiencia del artículo 14; esto es, para la Suprema Corte, el artículo 27 viene teniendo una prohibición de previa audiencia, como por ejemplo, la que contiene el artículo 33 de la Constitución Federal, acordémonos del 33, revisémoslo, yo digo que esto no es cierto, que lo cierto es lo que nos dijo don Juan Díaz Romero.

El artículo 27 de la Constitución General de la República no se refiere al tema de la audiencia, de la garantía de audiencia, ni previa ni posterior, esto es, todo es construcción jurisprudencial, entonces esta parte de la afirmación de esta interpretación de la Suprema Corte, pues debemos de desecharla. ¿Qué dice? Que se refiere al artículo 27 de la propia Constitución, en las que, como se ha establecido jurisprudencialmente, no se requiere la audiencia del particular afectado, lo que hace es a mi juicio invocar cierta argumentación tautológica, ya la Corte dijo, y entonces el artículo 27

al contemplar que se modifique la garantía de audiencia, lo cual no es cierto, no requiere la garantía particular afectado, pues para mí que todo es un intrínquilis indescifrable, pero vamos a la tesis, que es el sustento de todo el proyecto en esta materia, que es la que viene en la página 174 del proyecto; ésta nos dice: “EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.” ¿Y qué nos dice? “Por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general –se refiere al artículo 14– para derechos subjetivos”, yo lo leo “para derechos de sujetos particulares”, mientras que el segundo, el 27 ampara garantías sociales que por su propia naturaleza están por encima de los derechos individuales a los que se restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1º de la propia Ley Fundamental.

Se nos está diciendo –la Suprema Corte– que las garantías sociales pugnan con los derechos de los sujetos, están en contra de los derechos de los sujetos, están en pugna con los derechos de los sujetos particulares y que por esta razón debe de sucumbir el interés particular al interés social. Yo digo, esta pugna para mí no es cierta, para mí son dos temas diferentes.

El artículo 27 constitucional, en cuanto contiene en términos generales, y más contenía en la fecha de datación de esta jurisprudencia, temas relativos al campo y a la propiedad, a algunas de las formas de ser de la propiedad bucólica, tenía que ver con garantías sociales, pero en cuanto reconocía el derecho de los particulares a la propiedad privada, tenía que ver con los derechos de los particulares, y esta pugna no siempre es cierta, o sea que puede haber pugna entre ellos, pero no es la regla general, y voy a poner meramente como ejemplo el caso concreto, ¿qué no irá más de acorde con los derechos y garantías sociales en que la sociedad en su conjunto no tenga que pagar por sempiterna vez por aquellos ingenios que van a dar a las manos del gobierno y que se les quita a los particulares cuando son empresas generalmente fallidas?, ¿dónde está la pugna?

Yo digo que el derecho prevaleciente en este caso es el derecho de la sociedad, que no se expropié aquello que no debe de costarnos, que si una sociedad mercantil es una sociedad fallida, pues que se declare con los métodos correspondientes, que si a esto corresponde una situación de carácter social para los productores, ¡ah, bueno!, pues con otras políticas públicas podrá salvarse esto, pero no solamente expropiando.

Fíjense nada más lo que pasó en la especie: Después de la expropiación se modificaron las políticas públicas ya que el gobierno tenía en sus entrañas 27 ingenios más, legislativamente se determinó un impuesto a la alta fructosa, y se revirtió la situación económica de los ejidos, de ser una industria perdedora empezó a ganar dinero a raudales, pero le bastó un cambio en la política pública para esto. ¡Ah!, que desde luego se vino un panel que aparentemente perdió el gobierno mexicano por razón de tratados internacionales no cumplidos a través de este impuesto es harina de otro costal, vuelve el péndulo a moverse de lugar. A lo mejor, y lo digo nada más como una especulación, lo que les convendría a las empresas quejosas hoy, sería perder sus amparos para que las indemnicen, porque aparentemente la materia del azúcar se libera en breve plazo y podrá entrar el azúcar extranjera sin barrera alguna a este país, pero bien que mal son disquisiciones de otro tema.

En lo que estaba es, ¿en dónde estará el más alto interés de la sociedad hoy por hoy? No lo sabemos, yo creo que esta interpretación jurisprudencial es equívoca, porque no siempre están en pugna el interés particular y el interés social, y esta tesis de jurisprudencia lo presenta como ineludible e inequívoco. Yo pienso que ya es tiempo de que la Suprema Corte abandone esta tesis de que la garantía de previa audiencia no rige en esta materia.

Hay otro argumento más que no se sigue de esta tesis cuando menos, y que se dice: el hecho de la expropiación es un acto soberano del Estado. A ver, a ver, aquí hay un poco de confusión en esto, todas las atribuciones del Estado las debemos de entender

como actos soberanos del Estado, soberanía que se manifiesta ante otras naciones básicamente o hacia adentro; hacia adentro hay mecánica, suspensión de garantías y cumplimiento de otras leyes; entonces, yo no veo como sea un acto soberano del Estado, sino que es una atribución genérica del Estado la expropiación.

El artículo 14 constitucional que nos dice: Nadie podrá ser privado de sus bienes, sino mediante juicio en el que se sigan las esencialidades. Y las esencialidades se ha dicho, son las que permitan la defensa más abierta de los intereses. Entonces, a mi juicio, la regla general de la Constitución es: la audiencia debe de ser previa; hay casos en que no lo es, los más claros, cuando la Constitución misma lo dice, que no lo dice en este caso el artículo 27 constitucional; y los otros, cuando la Suprema Corte lo ha interpretado, como por ejemplo en el caso de los tributos y otros más de los que buen inventario nos hizo el señor ministro Ortiz Mayagoitia.

Pero yo digo, la jurisprudencia, el criterio jurisprudencial de la Corte que habla del artículo 27 como determinante de una necesidad de audiencia posterior, para mí ya debe de ser desechado.

Hay un argumento que a mí me gusta solamente como argumento de refuerzo, no porque en el caso sea nítidamente aplicable al caso concreto, que es el de los tratados internacionales; esto finalmente, superado el aspecto de esta jurisprudencia de la Corte, que a mi juicio debe desecharse, esto naturalmente nos lleva a dos conclusiones cuando menos: primer conclusión, el Ejecutivo interpretó que la audiencia debe ser previa y segundo, el Legislativo, Senado de la República, también, independientemente de lo dicho o no por la Suprema Corte. Luego mi referencia es clara, es un argumento solamente de refuerzo, no puede congeniarse con una expropiación hoy por hoy y para el México de hoy, que vea como ineludible que la audiencia sea posterior. Yo creo que existen casos, limitativamente los casos de urgencia en que puede ser posterior, pero con un diafragma muy cerrado, muy restringido como

nos lo hacía ver Doña Margarita Beatriz Luna Ramos, porque la regla general para los casos de expropiación genérica, no en los casos urgentes debe de ser: la audiencia debe de ser previa.

No veo porque se preocupa Don Juan Díaz Romero, no se antepone el tratado internacional como lupa para la apreciación de la Constitución, no, no es cierto eso, la Constitución se interpreta como norma suprema independientemente de lo que digan los tratados internacionales, para mí es simplemente un argumento de refuerzo a los que acabo de dar.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, aunque desde luego por la firmeza de sus afirmaciones pienso que rebasó en mucho la simple tempestad de ideas que yo había propuesto, pero era legítimo hacerlo, todavía estamos ante la posibilidad de que las reflexiones nos lleven a una posición final.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Pudiera ser.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Juan Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente.

Trataré que efectivamente sea una aportación en cuanto a tempestad de ideas para seguir bordando sobre estos temas; tal vez sí lo sean en tanto que yo estoy totalmente convencido del contenido del sentido de aquel voto de minoría que expresamos en el noventa y siete, esa minoría, en el sentido de que sí debe otorgarse audiencia o garantía de audiencia previa, tratándose de expropiaciones, de eso a la fecha y con lo que he escuchado hasta este momento no estoy convencido de lo contrario.

Ahora, en este sentido yo también me convenzo de la importancia que tiene mediante la interpretación constitucional y retomar este tema, habida cuenta esta nueva integración, en tanto que

empezamos a escuchar el sentido de sus consideraciones para determinar finalmente en su voto en este importantísimo tema, desde luego que hacemos este ejercicio en razón de nuestra actividad cotidiana, la interpretación constitucional que precisamente le da dinamismo a las disposiciones constitucionales y es precisamente que esa dinámica tiene que estar acorde definitivamente con la realidad social, con la realidad de los hechos también sociales, y que en este caso creo que cobran una particular importancia, por qué, porque tal vez esos escenarios que ya desde entonces en aquel voto nosotros decíamos los criterios orientadores de esta mayoría, en relación a lo que fue finalmente un criterio jurisprudencial, pareciera que hoy están rebasados; en aquel voto decíamos no podemos estar en la interpretación del siglo pasado, ya es el antepasado, tenemos que ver nuestros tiempos, y nuestros tiempos son los de hoy y hacia el futuro. Muy valiosas las interpretaciones de aquellos momentos, muy valiosas las interpretaciones de tan distinguidísimos juristas, desde luego, pero la interpretación se tiene que hacer hoy en atención a las realidades de hoy, y el día de hoy, nosotros sabemos que se ha vuelto excepción una expropiación con la inmediatez de que se hablaba antes, en función de calamidades, desastres, etcétera, esas son las excepcionales, las otras sí tienen su tiempo, sí tienen sus tiempos y justifican definitivamente una audiencia previa, no solo en el terreno simplemente pragmático, no solo en el sentido de evitar males mayores o procedimientos complicados, etcétera, sino simplemente para darle sentido a la interpretación constitucional, en razón de derechos fundamentales, y un derecho fundamental es de una garantía de audiencia previa a un acto de privación. ¿Dónde está regulado? En el artículo 14 constitucional, la interpretación que se propone no es decir el 27 constitucional, simple y llanamente en su lectura, pues no dice nada en relación con la garantía de audiencia previa, no establece esta obligatoriedad. Luego entonces pues es posterior, durante, antes, no, si esta interpretación la hacemos de manera sistemática con la Constitución e interpretamos un derecho fundamental a la propiedad privada y el respeto que debe de tener éste frente a los actos arbitrarios del Estado frente a actos de

eventual privación, emerge el artículo 14 constitucional, tiene que hacerse en interpretación sistemática; se ha dicho, es una interpretación de una garantía de audiencia previa genérica, sí, pues es suficiente, es suficiente, y nosotros sabemos que si las leyes secundarias no lo prevén, hay que entrarle directamente a la interpretación constitucional y es el camino que nos toca a nosotros. Ahora en la actualidad, en los tiempos de hoy, sabemos que esos procedimientos de expropiación para determinar por ejemplo, la causa de utilidad pública, en la mayoría de los casos requieren de un análisis técnico, dictámenes periciales de muchas situaciones que hacen indispensable la presencia ya no solamente en función del cumplimiento de un derecho fundamental antes de que te prive de este derecho fundamental que tienes para la propiedad privada, necesito oírte, tan es así que en la propia Ley de Expropiación se establece un procedimiento de reversión donde nos actualice esta situación de que esto no es inmediato, esto no es tan rápido, si esto no se cumple, hay un procedimiento, 5 años entonces se revierte, vamos, estamos hablando de 5 años, estamos hablando, dónde está la inmediatez, dónde están estos tiempos, hay que ver los tiempos actuales; ahora, en relación a lo que algunas manifestaciones que se han dicho, no tratamos, o no se trata de interpretar a la Constitución para adecuarla a los tratados internacionales, sino que como decimos, hacer una interpretación sistemática de los artículos 27 y 14 constitucionales, el 27 que efectivamente solamente estableció los supuestos para que se pudiera dar ese acto de expropiación, ese acto de privación de un derecho fundamental con el 14 constitucional, esto es, simplemente se refuerza esta interpretación en una tendencia también moderna de respeto a los derechos fundamentales.

Otra situación, en el hecho que ya señalamos de que la Ley de Expropiación no prevé la audiencia previa, esto no libera a la autoridad de cumplir con esta garantía constitucional; otra situación que también aquí se dijo, en relación con la cual decimos nosotros, la declaratoria constitucional que se hizo de la Ley de Expropiación, se refiere a causas de utilidad pública, no del procedimiento, esto

es, esta observación cuando se hizo en su momento, tenía esta respuesta de mi parte. En principio pues, yo estoy totalmente convencido de que debe seguir rigiendo el que se otorgue garantía de audiencia previa, tratándose de expropiaciones. Gracias señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Sergio Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor ministro presidente.

Yo quiero hacer primero una reflexión sobre la redacción que tiene el orden del artículo 27 constitucional, el primer párrafo como todos sabemos, establece que: la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde, originalmente dice esta edición, tengo entendido que es originariamente a la Nación, está estableciendo: 1.- La propiedad originaria de la Nación sobre tierras y aguas.- 2.- (sigo leyendo) La cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada; ahí está la garantía de propiedad. Segundo párrafo. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Si bien, en ninguna parte se define qué es la expropiación, es de explorado derecho, es un medio de derecho público para que el Estado adquiera, o recupere la propiedad de la cual le corresponde originariamente.

Después viene, el derecho del Estado de imponer a la propiedad privada las modalidades y todo lo que conocemos respecto del 27 y me salto hasta la fracción VI, en la cual su segundo párrafo establece, abunda en la materia de la expropiación, 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 etcétera, etcétera; en ninguna parte se habla de la audiencia previa, en ninguna parte se habla de la audiencia en general, ni mucho menos de una audiencia previa.

En la Constitución pues, no existe mención alguna respecto de que sea un requisito la audiencia previa en materia de expropiación, no lo encuentro en ninguna parte, es la jurisprudencia la que ha establecido este criterio, si desde la jurisprudencia a que se ha hecho mención de 1940 del maestro Fraga, en donde ya la leyó el señor ministro Aguirre Anguiano, manifestándose en contra, pero aquí está estableciendo el tercer supuesto para que entre en juego la garantía de audiencia dice: Es que las disposiciones del 14 garantía de audiencia que la reconocen y consagran, no estén modificados por otro precepto de la Constitución, como acontece en el caso de las expropiaciones por causa de utilidad pública a que se refiere el artículo 27 de la propia Constitución, en las que como se ha establecido jurisprudencialmente no se requiere la audiencia del particular afectado.

De ahí para adelante, hay abundante jurisprudencia de este Alto Tribunal, en el mismo sentido de que no se requiere la audiencia previa, ¿y por qué no se requiere la audiencia previa?, porque al Estado le toca, le corresponde, la satisfacción de las necesidades colectivas, en principio a él le toca hacerlo, ¿y qué es el Estado en última instancia?, pues todos sabemos que es la sociedad jurídica y políticamente organizada, y que sus intereses por tanto, son los intereses de la sociedad que siempre estarán por encima de los intereses de los particulares; tan es así, que el propio 27 constitucional está diciendo: Que el Estado tiene el derecho de transmitir el dominio originario que tiene sobre tierras y aguas a los particulares, para constituir la propiedad privada.

Yo no encuentro aquí, en ninguna parte, que se requiera la audiencia previa, que los tratados internacionales a que aludió el

señor ministro Góngora Pimentel, nos dan un trato discriminatorio a los mexicanos respecto de esta situación. Por supuesto que sí, es un trato discriminatorio, pero esto no está en la litis del asunto que estamos viendo, y nos estamos yendo mucho más allá de lo que nos corresponde en este momento dilucidar; además, no olvidar el 133 constitucional, ubica a los tratados por debajo de la Constitución, definitivamente; por lo tanto, en mi concepto, no se requiere la audiencia previa, desde ningún punto de vista yo estoy de acuerdo con lo que propone en ese sentido el proyecto del señor ministro Díaz Romero.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Muchas gracias señor presidente.

Sobre todo con el propósito de fijar mi punto de vista, de fijar mi posición, y con una disculpa anticipada que ofrezco por repetir algunas cuestiones que ya han sido abordadas. Creo que ya ha quedado claro, decidido, no hay lugar a dudas de que el artículo 27, no se refiere a la garantía de audiencia; también ha quedado claro y definido, que establece una garantía individual fundamental que es el derecho de la propiedad privada, el artículo 27 no establece únicamente garantías sociales, esta sería una cuestión que habría que precisar, establece una garantía individual fundamental para el sistema social, económico, político en el que estamos viviendo, que es la propiedad privada. En una propiedad privada con restricciones que son excepcionales, que son el derecho del Estado para afectar esa propiedad, solamente cuando se demuestre la utilidad pública. Si el derecho de propiedad que establece el artículo 27 es un derecho fundamental entonces, está regido también por todas las demás disposiciones que se refieren a la protección de los derechos fundamentales; entre ellos, el derecho de garantía, la garantía de audiencia previa, nuestra jurisprudencia reiteradamente ha

establecido dos tipos de violación, los actos de privación y los actos de molestia, ha dicho que los actos de privación se encuentran establecidos, protegidos por el artículo 14 que dice: Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad de sus propiedades, posiciones o derechos, sino mediante, y la palabra mediante la ha interpretado como previo, lo que va mediante es lo previo, así lo ha interpretado reiteradamente, la Suprema Corte, los actos de molestia, los ubica en el artículo 16 constitucional, que establece, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Ha dicho la Suprema Corte, en tesis reiteradas, en este caso, la audiencia, puede ser, posterior, no hay duda de que la expropiación es un acto de privación; entonces la tesis a debate, lo que ha establecido es una excepción a este principio de que en caso de que en el supuesto de actos privativos, la audiencia debe ser previa. ¿Y en qué ha sustentado esa excepción? En todo lo que ya ha dicho la señora ministra Margarita Luna Ramos, que ha rebatido, que ha superado y lo dicho también por el señor ministro Aguirre Anguiano, que no voy a repetir.

Entonces los que estamos discutiendo, no es si el artículo 14, contiene o no una garantía de audiencia, ni si el artículo 14, contiene una garantía de audiencia previa, ¡no! Si no si se justifica esa excepción al principio de que respecto de actos privativos, la garantía de audiencia debe ser previa. Únicamente estamos hablando de la excepción, y yo creo sinceramente que no se justifica esa excepción, porque como bien lo dijo el señor ministro Ortiz Mayagoitia, no se trata de un acto soberano del Estado, se trata de una limitación a un derecho fundamental que el Estado tiene que justificar sobradamente.

Por otro lado, el señor ministro Ortiz Mayagoitia, me expresaba aquí en corto, un argumento que voy a utilizar: “El artículo 33 constitucional, cuando dice, pero el Ejecutivo de la Unión, tendrá la

facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia justifique conveniente”. Está estableciendo un sistema, solamente la Constitución puede hacer excepciones y esta sí es una excepción al artículo 14 constitucional, una excepción que la propia Constitución establece.

En tal virtud yo creo que sí debemos discutir si la jurisprudencia puede hacer una excepción, al principio de que todo acto privativo, es acto que requiere audiencia previa.

Ahora, en alguna ocasión escuché, en la discusión pasada, de que se cuestionaba la importancia, la trascendencia de una audiencia previa, o de una audiencia posterior y se decía algo semejante a lo siguiente, se decía: ¡Bueno! Se da audiencia previa, si de todas maneras va a dictar el acto, qué tiene que sea antes o posterior, si ya su criterio estaba formado desde antes de dar la audiencia, lo va dictar en el mismo sentido.

Yo creo que esto no es exacto, si se da la audiencia previa, la motivación del acto, tiene que comprender, tiene que referirse a todo lo que se dijo en esa audiencia previa, tiene que superar los argumentos que se dieron. Vamos suponiendo que se pretende expropiar un bien por causa de utilidad pública, al dársele audiencia previa al particular, el particular podrá demostrar, ofrecer pruebas, tendentes a demostrar que no hay tal causa de utilidad pública.

Bueno, cuando la autoridad decida dictar ese decreto expropiatorio, no obstante la oposición del particular, tendrá que referirse a estas pruebas, a estos alegados y superarlos en su motivación; por eso yo creo que es muy trascendente, esto lo conecto con lo que decía el señor ministro Ortiz Mayagoitia, de que los problemas que existen para las ejecuciones de sentencias de amparo que fueron motivadas por actos de expropiación, esto implicaría que todos los decretos de expropiación tuvieran una motivación reforzada porque estaría implícita la oposición del particular, y superada a través de la

argumentación en que consiste la motivación; por ese motivo, yo no tengo duda, de que en materia de expropiación como acto privativo, sí procede la audiencia previa, y que lo que debe modificarse es la jurisprudencia de este Pleno que establece una excepción a ese principio general que se desprende del artículo 14, constitucional. Muchas gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Señor presidente, como faltan nada más tres minutos. . .

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo coincido con usted, hay no solamente usted en el uso de la palabra, sino estarán después el ministro Ortiz Mayagoitia, la ministra Sánchez Cordero, el ministro Díaz Romero, de manera tal, que me permitiría proponer que ya dejemos estas intervenciones para el principio de la siguiente sesión, ¿están de acuerdo?

(VOTACIÓN FAVORABLE)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Esta sesión se levanta, y cita a la próxima sesión, que será el jueves a las once horas.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS).