

**AMPARO EN REVISIÓN 48/2007.
QUEJOSOS: ***** Y OTRO.**

**MINISTRO PONENTE: GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.
SECRETARIA: BLANCA LOBO DOMÍNGUEZ.**

**VISTO BUENO:
MINISTRO**

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día veintiocho de febrero de dos mil siete.

**V I S T O S; y
R E S U L T A N D O:**

COTEJÓ:

PRIMERO. Mediante escrito presentado el cuatro de junio de dos mil cuatro, en la Oficina de Correspondencia Común a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, ***** y *****, este último por conducto de su apoderado, *****, demandaron el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se indican:

“C) AUTORIDADES RESPONSABLES:

- 1. El C. Presidente de la República.***
- 2. El H. Congreso de la Unión.***
- 3. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.***
- 4. La H. Asamblea Legislativa del Distrito.***

D) ACTOS RECLAMADOS:

1.- El Decreto Expropiatorio publicado en la Gaceta del Distrito Federal los días 6 y 12 de mayo de 2004, en el cual se afecta la propiedad de los suscritos, consistente en el inmueble ubicado en la calle *** , a favor del *****.**

2.- Todas las consecuencias de hecho y de derecho que se deriven del acto mencionado en el punto inmediato anterior.

3.- La Ley de Expropiación y especialmente su artículo 20 BIS.

Este acto lo atribuimos en cuanto a su expedición al H. Congreso de la Unión y en cuanto a su promulgación al C. Presidente de la República.

4.- El artículo 67 de la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal.

a. Este acto lo atribuimos en cuanto a su expedición a la H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en cuanto a su promulgación al C. Presidente de la República.”

SEGUNDO. Los quejosos estimaron violadas en su perjuicio, las garantías de audiencia, legalidad y propiedad, consagradas en los artículos 14, 16 y 27, párrafos segundo y noveno, y fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; expresaron los conceptos de violación que estimaron pertinentes; y como antecedentes del caso, señalaron los que a continuación se transcriben:

“ANTECEDENTES:

*El derecho de propiedad que asiste a los quejosos respecto del bien inmueble motivo de este juicio de garantías y que se ubica en la *****, México, Distrito Federal, se desprende del testimonio de la escritura número *****, de fecha 5 de septiembre de mil novecientos setenta y nueve, otorgada ante la fe del Lic. Jorge Sánchez Cordero, titular de la Notaría Pública No. 15 del Distrito Federal e inscrita en el Registro Público de la Propiedad bajo el folio real No. *****, de fecha 25 de octubre de 1979, en la que consta la adjudicación por herencia respecto del inmueble en comento (Anexo 1).*

Con motivo de los juicios de rescisión de contratos de arrendamiento y reivindicatorio que iniciamos en contra de los arrendatarios y comodatario que se hallan en posesión material del inmueble, porque aquéllos tenían años sin cubrir las pensiones rentísticas y éste se negaba a devolver el bien en comodato, en los juzgados Cuarto de lo

Civil, Sexto, Décimo y Cuadragésimo del Arrendamiento Inmobiliario del Distrito Federal con fechas 17, 18, 14 y 19 de mayo del año en curso respectivamente, los juzgados mencionados dieron vista a la parte actora con sendos escritos de los demandados, en los que decían que existía un decreto expropiatorio referido al inmueble de mérito.

Por tal razón nos dimos a la tarea de buscar en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, enterándonos el día 26 de mayo pasado de la existencia y contenido del decreto expropiatorio que afecta nuestro bien inmueble, mismo que jamás nos fue notificado, lo que nos motiva a presentar esta demanda de garantías”.

TERCERO. Previo requerimiento a efecto de que se acreditara la personalidad de uno de los promoventes, y para que definieran si era su deseo señalar al Instituto de la Vivienda del Distrito Federal como tercero perjudicado, por auto de diecisiete de junio de dos mil cuatro, el Juez Quinto de Distrito “A” en Materia Administrativa en el Distrito Federal (ahora Juez Quinto de Distrito en la misma especialidad y jurisdicción) a quien por razón de turno correspondió conocer del asunto, admitió la demanda de amparo, la cual quedó registrada con el número *****. Seguidos los trámites legales correspondientes, el Juez de Distrito celebró la audiencia constitucional el doce de agosto

de dos mil cuatro, en la que dictó sentencia, terminada de engrosar el diez de noviembre del mismo año con el siguiente punto resolutivo:

“ÚNICO.- La Justicia de la Unión ampara y protege a ** Y *****, respecto de los actos reclamados a las autoridades responsables precisados en el resultando primero, y para los efectos señalados en el último considerando.”***

En la sentencia de mérito se consideró fundado el concepto de violación relativo a que el artículo **20 BIS de la Ley de Expropiación** infringe la garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional, pues si bien prevé un recurso de revocación en contra de la declaratoria de utilidad pública, no establece las bases del procedimiento que lo rijan.

Consecuentemente, al estimar el juez que en materia de expropiación no rige la garantía de audiencia previa al acto privativo y por ello, no era el caso dejar sin efectos el decreto reclamado, ni hacer el estudio sobre la constitucionalidad del artículo 67 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, que según el juez, no se combatió por vicios propios, concedió el amparo para el efecto de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal permita a los quejosos la interposición de un medio de defensa *“sui generis”* en contra del decreto de expropiación combatido, en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, aplicando los

principios procesales contenidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, por ser éste un ordenamiento afín a la ley impugnada.

CUARTO. Inconformes con dicha sentencia, tanto la parte quejosa, como el Instituto de Vivienda del Distrito Federal en su carácter de tercero perjudicado, y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, interpusieron recursos de revisión de los que conoció el Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuya Presidenta, en acuerdo del cuatro de enero de dos mil cinco ordenó radicar el asunto bajo el expediente número **R.A. *******.

En el mismo proveído, se desechó por extemporáneo el recurso de revisión interpuesto por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siendo confirmada esa determinación el dos de febrero del dos mil cinco por el Pleno de ese órgano colegiado que, además, en resolución del veintinueve de junio de dos mil cinco ordenó remitir a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación los recursos de revisión presentados por los quejosos y el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, para ejercer su competencia originaria.

QUINTO. Los recursos de mérito se registraron en este Alto Tribunal con el número de amparo en revisión ***** y fueron turnados a esta Segunda Sala, que resolvió en sesión de treinta de septiembre del dos mil cinco:

“PRIMERO. Se REVOCA la sentencia recurrida.

SEGUNDO. Se ORDENA REPONER EL PROCEDIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO, para los efectos que se precisan en el último considerando de este fallo.”

La reposición fue decretada por considerar que a los arrendatarios del inmueble expropiado: ****, ****, ****, ****, **** y **** les resulta el carácter de terceros perjudicados, pues como ese acto se dio en su beneficio, su falta de emplazamiento viola las formalidades esenciales del procedimiento en el juicio de amparo; en esa virtud, se ordenó remitir los autos al juez del conocimiento para efectuar la reposición ordenada y se dejó insubsistente la resolución del Tribunal Colegiado que previno.

SEXTO. Repuesto el procedimiento atendiendo a los lineamientos que fijó esta Suprema Corte de Justicia, el Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal celebró audiencia constitucional el dieciocho de enero de dos mil seis, y dictó sentencia, terminada de engrosar el diecisiete de abril del mismo año con el siguiente punto resolutivo:

“ÚNICO. La Justicia de la Unión Ampara y Protege a ** y ****, en contra del acto y las autoridades que precisadas quedaron en el considerando último de esta sentencia.”**

La concesión del amparo decretada por el Juez fue:

“[...] debido a que a la parte quejosa no se le otorgó la garantía de audiencia previa, al integrar el expediente en el que se determinó la expropiación del inmueble ubicado en la ** Distrito Federal.”***

En consecuencia, concedió el amparo:

[...] para el efecto de que las autoridades responsables restituyan a los quejosos en el goce de la garantía individual violada, es decir, para que dejen insubsistente el decreto de expropiación, en la parte conducente y, de insistir en la expropiación del citado inmueble, les notifiquen personalmente el inicio del procedimiento de expropiación, otorgándoles la oportunidad de ofrecer pruebas y formular alegatos y así estar en posibilidad de defenderse y desvirtuar, en su caso, los motivos de la expropiación de ese bien inmueble.

SÉPTIMO. No estando de acuerdo con esa sentencia, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, en su carácter de tercero perjudicado, así como el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los quejosos, interpusieron recursos de revisión de los que conoció nuevamente al Decimocuarto Tribunal Colegiado en

Materia Administrativa del Primer Circuito, cuya Presidenta los admitió en auto del nueve de agosto de dos mil seis, registrándolos con el número **R.A. *******.

Seguidos los trámites legales, el treinta de noviembre de dos mil seis el órgano colegiado dictó resolución en la que **revocó** la sentencia recurrida, al estimar fundado el agravio referente a que el Juez de Distrito no atendió a la litis en la forma que le fue planteada, pues omitió el estudio de la constitucionalidad de los artículos 20 BIS de la Ley de Expropiación y del artículo 67 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, además de considerar que la protección constitucional no se demandó a efecto de que se otorgaran a los quejosos las oportunidades defensivas y probatorias dentro del expediente expropiatorio, sino la finalidad fue que se destruyera el acto reclamado.

No obstante, consideró que ese órgano colegiado se encontraba impedido para realizar el estudio de los conceptos de violación correspondientes, porque subsistía el problema de constitucionalidad de una ley de carácter federal, el artículo 20 BIS de la Ley de Expropiación, lo cual ubicaba al asunto en los supuestos del Acuerdo General número 5/2001 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que ordenó remitir a ésta los autos.

OCTAVO. Recibidos los autos en este Alto Tribunal, su Presidente, por acuerdo de quince de enero de dos mil siete

asumió su competencia originaria para conocer de los recursos de revisión interpuestos, registrándolos con el número **48/2007**; ordenó notificar a las autoridades responsables y al Procurador General de la República, a efecto de que manifestara lo que a su interés conviniera; y turnó el asunto al Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para la formulación del proyecto de resolución respectivo.

El Agente del Ministerio Público Federal de la adscripción no formuló pedimento alguno, según hizo constar el Subsecretario General de Acuerdos (foja 167 del Toca).

Previo dictamen del Ministro Ponente y emitidos los respectivos acuerdos presidenciales, el asunto se radicó para su resolución en esa Segunda Sala.

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

PRIMERO. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de los presentes recursos de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal; 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo; 11, fracción II, inciso a), y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo previsto en el punto Cuarto del Acuerdo General Plenario 5/2001, de veintiuno de junio de dos mil uno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de junio de ese mismo año, en atención a que se

interpuso en contra de una sentencia dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en el que se reclamaron disposiciones de una ley federal, como es Ley de Expropiación, concretamente, su artículo 20 BIS; y si bien subsiste en esta instancia el problema de constitucionalidad planteado, resulta innecesario que su estudio sea abordado por el Tribunal Pleno, al existir jurisprudencia que informa el sentido de la resolución.

SEGUNDO. No es el caso hacer pronunciamiento alguno sobre la oportunidad de los recursos y la legitimación de los promoventes, toda vez que de esos requisitos de procedencia ya se ocupó el Tribunal Colegiado que previno, estimándolos satisfechos.

TERCERO. Resulta innecesario señalar los agravios que invocaron los quejosos en su recurso de revisión, en razón de que el Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito estimó fundado su argumento relativo a la desatención por parte del Juez de Distrito, en la litis planteada, por omitir el estudio de la constitucionalidad de los artículos 20 BIS de la Ley de Expropiación y 67 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, además de no considerar que los impetrantes demandaron la protección constitucional a efecto de que se destruyera el decreto expropiatorio publicado en la Gaceta del Distrito Federal los días seis y doce de mayo de dos mil cuatro, y no para que se les

otorgaran las oportunidades defensivas y probatorias dentro del expediente expropiatorio.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo, se procede al estudio de los conceptos de violación que hicieron valer los quejosos en su demanda de garantías:

Primero: Violación a la Garantía de Audiencia.

El artículo 20 BIS de la Ley de Expropiación viola la garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional, por las siguientes razones:

- a) No reglamenta el recurso de revocación que prevé, pues sólo alude a la tramitación ante autoridades federales.
- b) Las publicaciones que señala no pueden surtir efectos de notificación y menos cuando sólo se afecten intereses de cualquier particular, pues ello trasciende para interponer el juicio de amparo; consecuentemente, la notificación del decreto reclamado, como de todo acto administrativo, debió realizarse mediante oficio.
- c) Los quejosos nunca fueron notificados para la formulación del decreto reclamado y ni siquiera del mismo, lo que además del artículo 14, infringe el artículo 16 constitucional.

- d) El artículo 20 BIS de la Ley de Expropiación viola la garantía de audiencia, al prever la posibilidad de notificar el decreto expropiatorio a través de la sola publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, impidiendo la defensa del afectado.

Segundo. Inconstitucionalidad del Decreto Expropiatorio.

El Decreto expropiatorio, publicado el doce de mayo de dos mil cuatro viola la garantía de legalidad por falta de fundamentación y motivación.

La falta de fundamentación se actualiza debido a que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no es competente para aplicar leyes federales, como son la Ley Federal de Vivienda y la Ley General de Asentamientos Humanos en las que pretende sustentar la supuesta causa de utilidad pública que invoca.

- a) Lo anterior porque los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 22 y 23 de la Ley Federal de Vivienda que menciona, confieren facultades a las autoridades del Ejecutivo Federal en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, para lo cual, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en el marco del Sistema Nacional de Planeación, celebrará con aquéllos, acuerdos y convenios

de coordinación para establecer las bases del Sistema Nacional de Vivienda.

- b) Asimismo, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene el carácter federal y por ello sólo puede ser aplicada por autoridades del mismo orden; de ahí que la aplicación de su artículo 6, donde se alude a la concurrencia de atribuciones en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, sólo compete a las autoridades federales; y las autoridades del Distrito Federal sólo pueden concurrir con la Federación en cuanto al desarrollo urbano y asentamientos humanos en el caso de zonas conurbadas del Distrito Federal con otras entidades.

- c) Aún cuando las mencionadas leyes fueran aplicables por las autoridades del Distrito Federal, no pueden servir de fundamento para el decreto reclamado por las siguientes razones:
 - 1. La Ley Federal de Vivienda no contiene disposición alguna que aluda a la expropiación, y el artículo 19 sólo se refiere a la adquisición de terrenos (no de edificios) para la construcción de viviendas; además, no se pretenden constituir “reservas territoriales” definidas en el artículo 2° de la Ley General de Asentamientos Humanos

2. Las definiciones que señala el referido artículo 2° de la Ley General de Asentamientos Humanos no son aplicables al caso, porque se trata de una zona urbanizada hace décadas.
3. El artículo 5 tampoco es aplicable, porque si bien su fracción II señala que resulta de utilidad pública la ejecución de planes o programas de desarrollo urbano, la responsable no invoca en qué punto de los planes se establece la posibilidad de expropiación, además de que en ellos no hubo intervención de autoridad legislativa.
 - Tampoco se trata de una “regularización” a las que se refiere la fracción IV.
 - De igual manera, es inaplicable la fracción V, porque el inmueble expropiado existe y no requiere edificarse; además, no se trata de viviendas de interés social ni puede ser objeto de mejoramiento por parte de las autoridades.
 - Las fracciones VI, VII y VIII del referido numeral no pueden regir ese acto, porque no se intenta constituir una reserva territorial, ni regularizar o dotar de infraestructura, equipamiento o servicios urbanos a la colectividad; tampoco se está en presencia de patrimonio cultural ni se afecta el equilibrio ecológico con un edificio entre miles en una zona urbanizada.

d) Los preceptos de la Ley de Expropiación también son inconducentes para la determinación tomada por las responsables, por lo siguiente:

- El artículo 1, fracciones X, XI y XII no tienen nada que ver con el edificio de los quejosos, pues la fracción X se refiere a evitar la destrucción de los elementos naturales; y aún cuando el inmueble requiere reparaciones, no afecta a la colectividad y menos a sus ocupantes que han insistido en permanecer en él, a pesar de que les han demandado en la vía civil que lo desocupen por no pagar a los quejosos las rentas correspondientes.
- La fracción XI tampoco aplica, porque no se va a crear ni a mejorar un centro de población, y si se requiere desalojar a los habitantes del inmueble, no se generaría la causa de utilidad pública invocada.

Por tanto, la intención de expropiar a los quejosos para edificar en su predio (previa demolición de su edificio) jamás se puede considerar causa de utilidad pública, ya que “*per se*” ello entraña la misma negación del concepto, al dejar al arbitrio de las autoridades administrativas dicha determinación, que no se aviene a ninguna hipótesis legal.

- e) La fracción IV del artículo 2 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal no puede sostener el decreto, pues en él no se consigna causa de utilidad pública alguna, ni prevé la expropiación como un medio al efecto.
- f) **El artículo 67 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal es inconstitucional, al pretender que las autoridades diversas a las legislativas indiquen las causas de utilidad pública;** y la cita de los artículos 33, fracción VII, 37, fracción I, 40 y 68 de dicho ordenamiento carece de utilidad para fundar el acto reclamado.
- g) Tampoco sirven para fundar el acto reclamado, los preceptos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, pues sólo aluden a la organización de las autoridades administrativas de ese gobierno, sin tener peso en cuanto a las razones de la expropiación.

Además, el artículo 67, fracción XXVIII, del Estatuto Orgánico del Distrito Federal limita al Jefe de Gobierno a que las expropiaciones que decrete se basen únicamente en la Ley de Expropiación, que no señala las causas de utilidad pública.

- h) La motivación expuesta en el decreto contraviene los principios básicos de utilidad pública, pues en realidad

pretende beneficiar a particulares y no a la colectividad, además de contener una serie de falacias de las cuales se revela que jamás se tramitó el expediente de expropiación.

Como puede observarse, los argumentos de constitucionalidad esgrimidos por los quejosos se encuentran estrechamente vinculados con los temas de legalidad, al sostener que el artículo 20 BIS de la Ley de Expropiación viola la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, porque no reglamenta el recurso de revocación que prevé, las publicaciones que señala no pueden surtir efectos de notificación y para la expedición del decreto reclamado nunca fueron notificados.

De igual manera, la impugnación del acto de aplicación de esa norma la hacen depender de la inconstitucionalidad del artículo 67 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, el cual, señalan los quejosos, viola la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque pretende que las autoridades diversas a las legislativas, indiquen las causas de utilidad pública. Además de argumentar la incompetencia de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal para aplicar la Ley Federal de Vivienda y la Ley General de Asentamientos Humanos.

Conforme a las anteriores premisas, atendiendo a lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuarto transitorio del Decreto de reformas a ésta, de fecha diez de junio de mil novecientos noventa y nueve; 83, fracción IV, y 84, fracción III, primer párrafo, de la Ley de Amparo; esta Segunda Sala ejerce la facultad de atracción para resolver, tanto el problema de constitucionalidad del artículo 67 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, como los temas de legalidad planteados respecto del Decreto Expropiatorio publicado en la Gaceta del Distrito Federal los días seis y doce de mayo de dos mil cuatro, donde se afecta el inmueble ubicado en la calle ***** , Colonia Mártires de Río Blanco, en la Delegación Gustavo A. Madero, México, Distrito Federal, a favor del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, pues si bien su estudio es competencia de un Tribunal Colegiado, en términos del Acuerdo Plenario 5/2001, Punto Quinto, fracción I, inciso B); tales actos se vinculan estrechamente con el tema de constitucionalidad a resolver; lo que pone en evidencia que se trata de un caso de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional. Además, de esta manera, se cumple con el principio de impartición de justicia pronta y expedita consagrado en el artículo 17 de la propia Constitución.

Es aplicable al respecto, la tesis XXXIX/90 de la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor literal siguiente:

“ATRACCIÓN. DEBE EJERCERSE ESA FACULTAD CUANDO DE MODO EVIDENTE SE ADVIERTA QUE DE NO HACERLO SE AFECTARÁ LA GARANTÍA DE CELERIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN. Cuando de modo evidente se advierta que de remitirse el asunto al órgano originalmente competente, se atentará a la garantía de celeridad en la administración de justicia consagrada en el artículo 17 constitucional, resulta procedente que la Sala de la Suprema Corte correspondiente ejerza la facultad de atracción de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII de la Constitución y 26, fracciones I, inciso b) y III de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.” (Octava Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: V, Primera Parte, Enero a Junio de 1990. Tesis: XXXIX/90. Página: 158).

CUARTO. Para dar respuesta a los temas de constitucionalidad, cabe destacar que respecto de la garantía de **audiencia** en los procedimientos de **expropiación**, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 1133/2006, promovido por *********, en sesión del dieciséis de enero de dos mil seis, interrumpió el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P.J.65/95, donde había señalado que la garantía de previa audiencia no rige en

materia de expropiación, para sostener, que de la interpretación sistemática y armónica de los artículos 14 y 27 de la Constitución Federal se advierte que tal garantía sí debe observarse en esa clase de procedimientos.

Las razones esgrimidas para ese cambio de criterio fueron las siguientes:

- La garantía de audiencia se cumple, tratándose de actos privativos provenientes de autoridad administrativa, cuando se sigue un procedimiento semejante a un juicio, donde se escucha al gobernado en forma previa al acto de afectación.
- La naturaleza excepcional o singular de la expropiación no autoriza al legislador a prescindir de la garantía de defensa previa a la que deben someterse las autoridades administrativas, en atención a que, por un lado, ese tipo de actuaciones inciden de manera especialmente grave, frontal y directa sobre el derecho a la propiedad privada de los gobernados; por otro lado, la emisión de actos expropiatorios declarados judicialmente injustificados ha tendido a generar afectaciones irreversibles sobre los bienes que concretamente han sido objeto de la expropiación, debido a los problemas que la experiencia del presente momento histórico ha evidenciado en relación con la ejecución de ese tipo de sentencias.

- El concepto de expropiación parte de una noción determinada: la privación, que supone un ataque y una sustracción positiva de un contenido patrimonial de cuya integridad previa se parte. El acto de privación supone un ataque exterior al derecho respectivo, en virtud de fundamentos distintos de los que sostienen su propio contenido, normal o reducido. Privar de un derecho implica una intervención mutiladora.
- La privación que supone la expropiación, es un fenómeno singular y concreto, que implica un sacrificio especial y grave, donde se afecta a determinados ciudadanos concretos, lo que, en principio, supone un desequilibrio de la igualdad ante los beneficios y las cargas públicas (que debe, en consecuencia, ser restablecida mediante una indemnización).
- Si frente al acto de expropiación no procediera audiencia previa, todo decreto expropiatorio sería casi definitivo, ningún mecanismo de defensa sería efectivo para combatir un acto de expropiación, puesto que el transcurso del tiempo y la firmeza temporal del acto expropiatorio terminarían por hacer imposible la devolución de la propiedad concretamente afectada al gobernado, en caso de tener éxito en los Tribunales.

- La afectación estatal que implica la expropiación sobre el derecho fundamental a la propiedad privada de uno o varios gobernados individualmente identificados, implica que, a partir de una relación lógica de correspondencia, las garantías defensivas deban presentar una intensidad equiparable, en orden a que se encuentren proscritas del ordenamiento jurídico las actuaciones arbitrarias e injustificadas sobre dicho bien constitucionalmente tutelado.
- Por las razones anteriores, el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Federal debe interpretarse en el sentido de prever una garantía de audiencia previa en favor de los afectados por el despliegue de la potestad administrativa expropiatoria, máxime que no se advierte razón alguna por la cual esta garantía no se aplique en tal caso.

Con base en esa ejecutoria, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación promovió la modificación de la jurisprudencia interrumpida, dando lugar al expediente Varios 2/2006-SS, en el que esta Segunda Sala aprobó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 124/2006, de rubro y texto siguientes:

“EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEBE RESPETARSE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DEL DECRETO RELATIVO. Conforme al artículo 197 de la Ley de Amparo, la Segunda Sala

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica la jurisprudencia 834, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 1389, con el rubro: "EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.", porque de una nueva reflexión se concluye que de la interpretación del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos privativos de la propiedad deben realizarse, por regla general, mediante un procedimiento dirigido a escuchar previamente al afectado, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que son las señaladas en la jurisprudencia P./J. 47/95, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. En ese sentido, tratándose de actos privativos como lo

es la expropiación, para que la defensa sea adecuada y efectiva debe ser previa, en orden a garantizar eficazmente los bienes constitucionalmente protegidos a través del mencionado artículo 14, sin que lo anterior se contraponga al artículo 27 de la Constitución Federal, pues si bien es cierto que este precepto establece las garantías sociales, las cuales atienden a un contenido y finalidades en estricto sentido al régimen de propiedad agraria, y por extensión a las modalidades de la propiedad, al dominio y a la propiedad nacional, también lo es que la expropiación no es una garantía social en el sentido estricto y constitucional del concepto, sino que es una potestad administrativa que crea, modifica y/o extingue relaciones jurídicas concretas, y que obedece a causas establecidas legalmente y a valoraciones discrecionales de las autoridades administrativas; además, la expropiación es una potestad administrativa dirigida a la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien particular decretada por el Estado, con el fin de adquirirlo.

“Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIV, Septiembre de 2006. Tesis: 2a./J. 124/2006. Página: 278).

Corresponde ahora examinar si el artículo 20 BIS de la Ley de Expropiación infringe esa garantía de audiencia.

El precepto en cuestión dice a la letra:

“ARTÍCULO 20 BIS.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los términos de esta ley, podrá declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete al gobierno local del Distrito Federal conforme a sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.

La declaratoria se hará mediante decreto que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y será notificada personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del Decreto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, señalará la dependencia a la que corresponda tramitar el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, la que conocerá y resolverá

el recurso administrativo de revocación previsto en la presente ley.”

Sostuvieron los quejosos, que ese precepto es violatorio de la garantía de audiencia, porque:

1. No reglamenta el recurso de revocación que prevé, pues sólo alude a la tramitación ante autoridades federales.
2. Las publicaciones que señala no pueden surtir efectos de notificación y menos cuando sólo se afecten intereses de cualquier particular, pues ello trasciende para interponer el juicio de amparo; consecuentemente, la notificación del decreto reclamado, como de todo acto administrativo, debió realizarse mediante oficio.
3. Los quejosos nunca fueron notificados para la formulación del decreto reclamado y ni siquiera del mismo, lo que además del artículo 14, infringe el artículo 16 constitucional.
4. El mencionado artículo 20 BIS de la Ley de Expropiación viola la garantía de audiencia, al prever la posibilidad de notificar el decreto expropiatorio a través de la sola publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, impidiendo la defensa del afectado.

De esos argumentos, únicamente los señalados con los numerales 1, 2 y 4 se refieren en sí, al texto del precepto cuestionado, pues el 3 se relaciona con la legalidad de su acto de aplicación, que se analizará más adelante.

Resultan **infundados** los argumentos de la quejosa, relativos a que el artículo 20 BIS de la Ley de Expropiación es violatorio de la garantía de audiencia porque no reglamenta el recurso de revocación que prevé.

Efectivamente, conforme a la nueva **jurisprudencia** sobre el tema, esto es, la número 2a./J. 124/2006 establecida por esta Segunda Sala, para garantizar la defensa adecuada antes del acto de expropiación, las autoridades tienen las siguientes obligaciones:

- 1) Notificar al afectado el inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- 2) Dar la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- 3) La oportunidad de alegar;
- 4) Dictar una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

Los anteriores requisitos son satisfechos por el recurso de revocación que establece el artículo 20 BIS de la Ley de

Expropiación, pues si bien ese precepto sólo menciona que los afectados tienen la posibilidad de impugnar una expropiación decretada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través del recurso de revocación previsto en esa ley, cuya tramitación y resolución compete a la dependencia que señale la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; esa norma se complementa con las siguientes:

Con los artículos 5, 6, 7 y 8 de la propia Ley de Expropiación, que establecen:

“ARTÍCULO 5o.- Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del Decreto recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.”

“ARTÍCULO 6o.- El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.”

“ARTÍCULO 7o.- Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o. o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del

recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.”

“ARTÍCULO 8o.- En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1o. de esta ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio.”

El artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que señala:

“Artículo 35.- A la Consejería Jurídica y de Servicios Legales corresponde el despacho de las materias relativas a las funciones de orientación, asistencia, publicación oficial, y coordinación de asuntos jurídicos; revisión y elaboración de los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que

presente el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa; revisión y elaboración de los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos y administrativos que se sometan a consideración del Jefe de Gobierno de los servicios relacionados con el Registro Civil, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio y del Archivo General de Notarías.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

[...]

XVII. Tramitar e integrar debidamente los expedientes de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, para los efectos que establece el artículo 20 BIS de la Ley de Expropiación; así como conocer y resolver el recurso administrativo de revocación respectivo; [...].”

Y el artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal donde se dispone:

“Artículo 39.- La Administración Pública del Distrito Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

[...]

V. Admitir las pruebas permitidas por los ordenamientos jurídicos aplicables y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por la autoridad competente al dictar resolución;

[...]

X. Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia, órgano desconcentrado, descentralizado, entidad u órganos político administrativos resuelvan expresamente lo que corresponda a la petición o solicitud emitida por el particular, en caso contrario operará la afirmativa o negativa ficta en los términos de la presente Ley, según proceda; y

XI. Dictar resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo emitirla dentro del plazo fijado por esta Ley o por los ordenamientos jurídicos aplicables.”

Conforme a los anteriores preceptos, el recurso de revocación que establece el artículo 20 BIS de la Ley de Expropiación debe interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del Decreto emitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ante la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, por ser ésta la dependencia encargada de

tramitar el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.

Dicha dependencia también será la responsable de resolver ese recurso administrativo; y para ello, está obligada a admitir las pruebas permitidas por los ordenamientos jurídicos aplicables y recibir alegatos, además de emitir la resolución correspondiente a ese recurso, en un plazo que no podrá exceder de tres meses.

Lo anterior demuestra que el recurso de revocación previsto en el artículo 20 BIS de la Ley de Expropiación respeta la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues las mencionadas disposiciones legales otorgan al inconforme: la certeza de la autoridad ante quien ha de interponerlo y el plazo que tiene para hacerlo; la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa, así como la de presentar alegatos; además, impone a la autoridad que conozca de ese medio impugnativo, la obligación de dictar una resolución respectiva en un plazo claramente determinado.

En esa tesitura, carecen de razón los quejosos cuando afirman que el recurso de revocación previsto en el artículo 20 BIS de la Ley de Expropiación no se encuentra reglamentado.

Tampoco puede darse razón a los impetrantes en cuanto a que dicho numeral sólo alude a la tramitación ante autoridades federales, pues como queda de manifiesto con los preceptos

legales transcritos, las autoridades encargadas de recibir, tramitar y resolver ese recurso de revocación dependen del Gobierno del Distrito Federal.

En cuanto al argumento de que el mencionado precepto viola la garantía de audiencia, porque las publicaciones que señala no pueden surtir efectos de notificación; tal argumento es infundado e inoperante.

En efecto, contrario a lo que afirman los quejosos, el artículo 20 BIS de la Ley de Expropiación no establece que la notificación de la declaratoria correspondiente se notifique a través de la publicación, sino dispone que se notifique personalmente a los interesados, y sólo en caso de ignorarse el domicilio de éstos, la segunda publicación del Decreto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal surtirá efectos de notificación personal.

Esa disposición es acorde con el objetivo de dar a conocer al afectado la declaratoria de expropiación; empero, para que la notificación realizada de esa manera surta efectos legales, debe existir en el expediente, constancia de que las autoridades realizaron diligencias para la localización del afectado; por lo que no basta su afirmación de éstas de que ignoraban el domicilio, sino que es necesario que acrediten la imposibilidad real de localizarlo, para que de esa manera, la segunda publicación del decreto expropiatorio pueda surtir efectos de notificación personal, como lo determinó el Tribunal Pleno, en la tesis P. CXVIII/97, que es aplicable al caso por igualdad de razón:

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

Federación y su Gaceta. Tomo: VI, Julio de 1997.
Tesis: P. CXVIII/97. Página: 13).

En otro orden de ideas, los argumentos de que los impetrantes nunca fueron notificados para la formulación del decreto reclamado y ni siquiera del mismo, lo que además del artículo 14, infringe el 16 constitucional; tales agravios se refieren a la legalidad del decreto reclamado y por ello, resultan inoperantes para declarar la inconstitucionalidad del artículo 20 BIS de la Ley de Expropiación.

Consecuentemente, al resultar infundados e inoperantes los conceptos de violación esgrimidos en contra del mencionado precepto legal, debe negarse el amparo que solicitaron los quejosos.

QUINTO. Para estar en posibilidad de analizar la constitucionalidad del artículo 67 de la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, se estima indispensable señalar que esa norma se encuentra incluida en el capítulo III de ese ordenamiento, cuyas disposiciones son las siguientes:

“CAPÍTULO III

DE LA EXPROPIACIÓN”

“Artículo 67. Las adquisiciones por vía de derecho público requerirán de la declaratoria

correspondiente en los términos de la Ley de Expropiación, correspondiendo a (sic) Gobierno determinar los casos de utilidad pública en el procedimiento de integración del expediente respectivo. La Oficialía establecerá el monto de la indemnización.”

“Artículo 68. Para los efectos de este Capítulo, será aplicable la Ley de Expropiación.”

Afirman los quejosos que el artículo 67 transcrito es violatorio de la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al pretender que las autoridades diversas a las legislativas indiquen las causas de utilidad pública.

Es infundado el anterior concepto de violación, por lo siguiente:

El segundo párrafo, y la fracción VI, segundo párrafo, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalan:

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

dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

[...]

VI.- [...]

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

Como puede observarse, el artículo 27 constitucional prevé la expropiación de la propiedad privada por causa de utilidad pública y mediante indemnización, pero no establece un concepto de utilidad pública, sino que otorga al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Estatales la facultad de establecer, en la ley y dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, las causas que la justifiquen.

La constitucionalidad de esa delegación de facultades legislativas para que, tanto en Congreso de la Unión, como las legislaturas locales, establezcan las causas de utilidad pública que justifiquen una expropiación, fue reconocida por el Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia P./J. 38/2006, que dice:

“EXPROPIACIÓN. ES FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS ESTABLECER LEGALMENTE LAS CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA QUE LA JUSTIFIQUEN. El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la expropiación de la propiedad privada por causa de utilidad pública y mediante indemnización, así como que corresponde a las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, señalar los casos en que sea de utilidad pública expropiar un bien, correspondiendo a la autoridad administrativa realizar dicha declaración y fijar las reglas generales sobre el

precio e indemnización. Esto es, la expropiación constituye un acto de carácter administrativo mediante el cual se priva a los particulares de la propiedad de un bien inmueble, en aras del interés, necesidad o utilidad social, es decir, se trata de una figura a través de la cual el Estado logra determinados fines relacionados con el interés colectivo, de ahí que se sujete la expropiación a causas de utilidad pública. Ahora bien, toda vez que la Constitución Federal no establece un concepto de utilidad pública, el que por abstracto, mutable y relativo es difícil de definir y sólo es determinable por las condiciones políticas, sociales y económicas que imperen en cierta época y lugar, el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Estatales la facultad de establecer, en la ley y dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, las causas de esa utilidad pública que, en aras del bien común, sustenten el acto administrativo expropiatorio.” (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIII, Marzo de 2006. Tesis: P./J. 38/2006. Página: 1414).

Sentado lo anterior, cabe señalar que de la lectura del artículo 67 de la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal se advierte que dicho precepto otorga a las autoridades administrativas la facultad de determinar los

“casos” de utilidad pública, en el procedimiento de integración del expediente respectivo.

Es decir, únicamente las habilita para determinar si en el caso concreto que tramitan, se actualiza alguna “causa de utilidad pública”, que para las adquisiciones por vía de derecho público exige la Ley de Expropiación, la cual resulta aplicable conforme al artículo 68 de la propia Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal.

De esa manera, atendiendo a que el ordenamiento local en comento no establece cuáles serán las causas de utilidad pública por las que el Gobierno del Distrito Federal puede adquirir bienes por vía de expropiación, ha de estarse para tales efectos, a las previstas en el artículo 1° de Ley de Expropiación federal, que dispone:

“ARTÍCULO 1o.- Se consideran causas de utilidad pública:

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;

V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

VII.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;

IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

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;

XI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

Luego, al ser aplicable el dispositivo transcrito para las adquisiciones que realice el Gobierno del Distrito Federal a través de la expropiación, es infundado el argumento de los quejosos, en cuanto a que el artículo 67 de la Ley de Régimen Patrimonial y del

Servicio Público del Distrito Federal permite que sea la autoridad quien determine las causas de utilidad pública, pues como se aprecia de lo antes señalado, solamente la facultada a determinar si el caso que estudian en un expediente concreto, justifica alguna causa de utilidad pública, de las establecidas en la Ley de Expropiación.

Atento a lo antes señalado, lo procedente es negar a los quejosos, ***** y *****, el amparo y protección de la Justicia Federal que solicitaron en contra del artículo 67 de la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal.

SEXTO. Efectuado el pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las leyes reclamadas, se procede ahora al estudio del Decreto expropiatorio reclamado, publicado el seis y doce de mayo de dos mil cuatro, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, cuyo texto es el siguiente:

***“DECRETO EXPROPIATORIO A FAVOR DEL INSTITUTO DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL DE 7 INMUEBLES UBICADOS EN LAS COLONIAS CENTRO Y OBRERA, DELEGACIÓN CUAUHTÉMOC; MARTINES (SIC) DE RIÓ BLANCO, DELEGACIÓN GUSTAVO A: MADERO; GRANJAS MÉXICO, DELEGACIÓN IZTACALCO; JUAN ESCUTIA, DELEGACIÓN IZTAPALAPA; MORELOS, DELEGACIÓN VENUSTIANO CARRANZA (SEGUNDA PUBLICACIÓN).*”**

(Al margen superior izquierdo dos escudos que dicen: GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.- México- La Ciudad de la Esperanza.- JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL).

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 4° párrafo quinto. 27 párrafo segundo. Noveno, fracción VI, 122 apartado C, Base Segunda, fracción I, inciso a). b), f); Ley de Expropiación artículos 1° fracción X, XI, XII, 2°, 3°, 10, 19, 20, 20 bis, 21; Ley Federal de Vivienda artículos 19, 20; Ley General de Asentamientos Humanos artículos 4°, 5° fracción II, IV. V, 6°, 8° fracción VIII, 45; Estatuto de Gobierno del Distrito Federal artículos 2°, 8° fracción II, 67 fracción XIX, XXVIII, 87, 90, 144; Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal artículos 2°, 5°, 12, 14, 23 fracción XVII, XIX, XXII, 24 fracción XI, XIV, XVIII; Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal artículo 33 fracción VII, 37 fracción I, 40. 67, 68; Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal artículo 2° fracción IV, y

CONSIDERANDO.

Primero.- Que toda familia tiene derecho a una vivienda digna y decorosa;

Segundo.- Que conforme a la Ley de Expropiación, corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal ejecutar las medidas necesarias para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, el mejoramiento de los centros de población y de sus fuentes propias de vida, así como los casos previstos en las leyes específicas;

Tercero.- Que la Ley Federal de Vivienda considera de utilidad pública la adquisición de tierra para la construcción de viviendas de interés social o para la constitución de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales;.

Cuarto.- Que la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal considera de orden público e interés social realizar las acciones y fijar las normas básicas para planear y regular el desarrollo, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población; que la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Distrito Federal, tienen por objeto mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana, evitar los asentamientos humanos en las

áreas de mayor vulnerabilidad, en las áreas riesgosas y el mejoramiento de las zonas habitacionales deterioradas física y funcionalmente donde habita población de escasos ingresos;

Quinto.- Que en materia de desarrollo urbano, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es autoridad para aplicar las modalidades y restricciones al dominio privado previstas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y demás disposiciones relativas, así como para ejecutar las obras para el desarrollo urbano;

Sexto.- Que para el Gobierno del Distrito Federal es primordial la conservación y mejoramiento de los centros de población, la ejecución de planes o programas de desarrollo urbano, la regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población, la edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular, así como la ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda que permita beneficiar al mayor número de personas, atendiendo preferentemente a la población urbana de bajos ingresos;

Séptimo.- Que existen inmuebles en diferentes colonias de la Ciudad de México que están deteriorados y de acuerdo a los dictámenes emitidos por diversas autoridades del Distrito

Federal son considerados de alto riesgo estructural para las personas que los habitan, siendo estas familias de escasos recursos económicos;

Octavo.- Que el Gobierno del Distrito Federal ha recibido solicitudes, en forma individual o a través de asociaciones organizadas por los poseedores u ocupantes de los inmuebles de alto riesgo estructural, para que éstos se expropien y se substituyan por nuevas viviendas dignas, decorosas y seguras, además de garantizar seguridad jurídica a sus habitantes;

Noveno.- Que a través del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, en razón de su competencia, determinó la conveniencia de realizar acciones de mejoramiento urbano y de edificación de vivienda de interés social y popular en inmuebles que presentan alto riesgo a los habitantes que los ocupan, con peligro para sus vidas, integridad física y bienes; inmuebles que cuentan además con una capacidad de infraestructura y servicios urbanos que requieren de un reordenamiento físico y funcional para que la utilización del suelo permita mejorar y edificar viviendas de interés social, integrándolos así, a un adecuado desarrollo urbano en beneficio colectivo;

Décimo.- Que mediante Decreto publicado el día veintinueve de septiembre de mil novecientos noventa y ocho, se creó el Instituto de Vivienda del Distrito Federal como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, teniendo como objetivo diseñar, elaborar, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos del Distrito Federal, en el marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal vigente y de los programas que se deriven de él;

Undécimo.- Que para lograr dicho objetivo el Instituto de Vivienda del Distrito Federal tiene conferidas, entre otras atribuciones, la de promover y ejecutar en coordinación con Instituciones Financieras, el otorgamiento de créditos con garantías diversas, para la adquisición en propiedad de las viviendas a favor de los beneficiarios del Programa de Vivienda, incluidas las vecindades en evidente estado de deterioro que requieran rehabilitación o sustitución total o parcial a favor de sus ocupantes;

Duodécimo.- Que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, con base en los programas

mencionados, ha elaborado un programa de mejoramiento urbano y edificación de vivienda de interés social y popular a fin de dar cumplimiento a la garantía social consagrada en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalada en el primer Considerando;

Decimotercero.- Que el Gobierno del Distrito Federal, procedió a tramitar el expediente técnico de expropiación por conducto del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, mismo que contiene la opinión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y de los Órganos Político Administrativos competentes, en el sentido de expropiar los inmuebles clasificados como de alto riesgo estructura;

Decimocuarto.- Que con relación al Considerando anterior, la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal en ejercicio de sus atribuciones determinó como causa de utilidad pública la ejecución de las acciones de mejoramiento urbano y la edificación de vivienda de interés social y popular, así como la regularización de la tenencia de la tierra de los predios descritos en el artículo 1° del presente Decreto, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO.

Artículo 1º.- Se expropián a favor del Instituto de Vivienda del Distrito Federal los inmuebles a que se refiere el presente artículo, para destinarlos a las acciones de mejoramiento urbano, edificación de vivienda de interés social y popular, para su regularización en beneficio de sus actuales ocupantes.

Las siguientes son las descripciones de los predios que se expropián: (...).

“Ubicación: ***; actualmente *****.**

Superficie: 162.55 metros cuadrados.

Medidas y colindancias: Partiendo del vértice número 1 al vértice número 2 en línea recta de 7.89 metros y rumbo S 04°13'03” W, con predio Cuenta Catastral ***; del vértice número 2 al vértice número 3 en línea recta de 20.61 metros y rumbo N 84°26'44” W, con predios Cuenta Catastral ***** y *****; del vértice número 3 al vértice número 4 en línea recta de 8.00 metros y rumbo N 06° 12'55” E, con Calle *****; del vértice número 4 al vértice número 1 en línea recta de 20.33 metros y rumbo S 84°08'27” E, con predio Cuenta Catastral ***** , llegando en este vértice al punto de partida,**

cerrando de esta forma la poligonal envolvente del predio.” (...).

La documentación y los planos de los predios expropiados podrán ser consultados por los interesados en las oficinas del Instituto de Vivienda del Distrito Federal y en las Direcciones Generales de Obras y Desarrollo Urbano de las Delegaciones del Distrito Federal en Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa y Venustiano Carranza.

Artículo 2°.- El Instituto de Vivienda del Distrito Federal pagará la indemnización constitucional a quienes resulten afectados por esta expropiación y acrediten su legítimo derecho, tomando como base el valor que fije la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario.

Artículo 3°.- Se autoriza al Instituto de Vivienda del Distrito Federal para que de acuerdo a la normatividad aplicable y a las bases establecidas en el Programa de Expropiación de Inmuebles de Alto Riesgo Estructural, realice las acciones de construcción y regularización de los inmuebles expropiados, transmitiéndolos a favor de sus actuales poseedores y conforme a la disponibilidad de vivienda se trasmitan a favor de otros solicitantes de vivienda de interés social y popular.

TRANSITORIOS.

PRIMERO.- *El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.*

SEGUNDO.- *Notifíquese personalmente a los afectados la expropiación a que se refiere este Decreto.*

TERCERO.- *En caso de ignorarse el domicilio de los afectados hágase una segunda publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, para que surta efectos de notificación personal.*

Dado en la Residencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la Ciudad de México, a los diez días del mes de febrero del dos mil cuatro.- EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR.- FIRMA.- EL SECRETARIO DE GOBIERNO, ALEJANDRO ENCINAS RODRÍGUEZ.- FIRMA.- LA SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, LAURA ITZEL CASTILLO JUÁREZ.- FIRMA.”

Sostienen los quejosos que ese decreto viola la garantía de legalidad, por falta de fundamentación y motivación, entre otras razones, porque el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no es competente para aplicar la Ley General de Asentamientos

Humanos, en la que pretende sustentar la supuesta causa de utilidad pública invocada.

Que las definiciones señaladas en el referido artículo 2° de la Ley General de Asentamientos Humanos no son aplicables al caso, porque se trata de una zona urbanizada hace décadas.

Y que el artículo 5 de la propia ley tampoco debe aplicarse, porque el inmueble expropiado existe y no requiere edificarse; además, no se trata de viviendas de interés social, ni puede ser objeto de mejoramiento por parte de las autoridades.

Carecen de razón los quejosos cuando afirman que el Jefe del Gobierno del Distrito Federal no es competente para aplicar la Ley General de Asentamientos Humanos, en la que pretende sustentar la causa de utilidad pública que invoca, pues la materia de asentamientos humanos constituye una de las llamadas por la doctrina como facultades concurrentes, como se pasa a demostrar:

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su tercer párrafo:

“Artículo 27.

[...]

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular,

en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Por su parte, el artículo 73 de la propia Constitución, señala en su fracción XXIX-C:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

***XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la conurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución; [...]*”**

Conforme a esos numerales, la materia de asentamientos humanos es una facultad concurrente de los diferentes niveles de gobierno del Estado Mexicano, que al respecto deberán dictar medidas en el ámbito de sus respectivas competencias, para lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Lo anterior significa que, contrario a lo que afirman los quejosos, la materia de asentamientos humanos no es competencia exclusiva de la Federación, por ser un caso de **facultades concurrentes**, compartidas o coincidentes, ejercidas simultáneamente por la Federación y por las autoridades locales: Estados, Municipios e incluso el Distrito Federal, en la forma en que determine el Congreso de la Unión, tal como lo establece el artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre el particular es aplicable la tesis de jurisprudencia Tesis: P./J. 142/2001, establecida por el Tribunal Pleno, que dice:

“FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto

de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general. (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV, Enero de 2002. Tesis: P./J. 142/2001. Página: 1042).

Ahora bien, atendiendo a esa disposición constitucional (el artículo 73, fracción XXIX-C), el Congreso de la Unión fue quien precisamente, a través del artículo 5o. de la Ley General de Asentamientos Humanos, determinó como causas de utilidad pública en esa materia, las siguientes:

“ARTÍCULO 5o.- Se considera de utilidad pública:

I. La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

II. La ejecución de planes o programas de desarrollo urbano;

III. La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;

IV. La regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población;

V. La edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular;

VI. La ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;

VII. La protección del patrimonio cultural de los centros de población, y

VIII. La preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población.”

De igual manera, a través de la referida Ley General de Asentamientos Humanos, el propio legislador federal otorgó facultades a las autoridades locales para señalar los requisitos y alcances de las acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población, como se advierte de las siguientes disposiciones de ese ordenamiento:

“ARTÍCULO 32.- La legislación estatal de desarrollo urbano señalará los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y establecerá las disposiciones para:

I. La asignación de usos y destinos compatibles;

II. La formulación, aprobación y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano;

III. La celebración de convenios y acuerdos de coordinación con las dependencias y entidades públicas y de concertación de acciones con los sectores social y privado;

IV. La adquisición, asignación o destino de inmuebles por parte del sector público;

V. La construcción de vivienda, infraestructura y equipamiento de los centros de población;

VI. La regularización de la tenencia de la tierra urbana y de las construcciones, y

VII. Las demás que se consideren necesarias para el mejor efecto de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento.”

“ARTÍCULO 33.- Para la ejecución de acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población, además de las previsiones señaladas en el artículo anterior, la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones para:

I. La protección ecológica de los centros de población;

II. La proporción que debe existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a la habitación, los servicios urbanos y las actividades productivas;

III. La preservación del patrimonio cultural y de la imagen urbana de los centros de población;

IV. El reordenamiento, renovación o densificación de áreas urbanas deterioradas, aprovechando adecuadamente sus componentes sociales y materiales;

V. La dotación de servicios, equipamiento o infraestructura urbana, en áreas carentes de ellas;

VI. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población;

VII. La acción integrada del sector público que articule la regularización de la tenencia de tierra urbana con la dotación de servicios y satisfactores básicos que tiendan a integrar a la comunidad;

VIII. La celebración de convenios entre autoridades y propietarios o la expropiación de sus predios por causa de utilidad pública, y

IX.- La construcción y adecuación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos para garantizar la seguridad, libre tránsito y accesibilidad requeridas por las personas con discapacidad, estableciendo los procedimientos de consulta a los discapacitados sobre las características técnicas de los proyectos;

X.- Las demás que se consideren necesarias para el mejor efecto de las acciones de conservación y mejoramiento.”

Es oportuno destacar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció sobre la concurrencia prevista en el artículo 32 de la Ley General de Asentamientos Humanos, para que, tanto las autoridades federales, como las locales, puedan asignar modalidades a la propiedad privada que puedan, incluso, nulificarla o extinguirla; y determinó que con ello no se infringe el artículo 27 constitucional, como se advierte de la tesis P. IX/98, que dice:

“ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL CORRESPONDIENTE NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL AL ESTABLECER QUE CORRESPONDE A LAS LEGISLATURAS LOCALES ASIGNAR MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA. El artículo 32, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, que

prevé que la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones para la asignación de usos y destinos compatibles, no es violatorio del artículo 27 constitucional, pues con ello no se está permitiendo la imposición de modalidades a la propiedad privada, que puedan nulificar o extinguir a la misma, sino sólo se está coordinando el ejercicio del derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y que consagra el precepto constitucional referido, definiendo que tal función corresponde a las Legislaturas de las entidades federativas, en virtud del ejercicio concurrente que sobre la materia ejercen la Federación, los Estados y los Municipios, y que requiere de una delimitación clara de las funciones que cada uno debe realizar conforme al sistema de competencias que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual expresamente alude en su numeral 27 a usos y destinos como modalidades a la propiedad privada que podrán imponerse en virtud de la función social del derecho de propiedad bastando, por tanto, que la Ley General de Asentamientos Humanos defina los conceptos de usos y destinos en su artículo 2o., fracciones IX y XIX, pues corresponde a las Legislaturas Locales la determinación precisa de cuáles son esos usos y

destinos compatibles que podrán imponerse.

(Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, Febrero de 1998. Tesis: P. IX/98. Página: 42).

Así como de la tesis P. X/98, publicada con el siguiente rubro y texto:

“ZONIFICACIÓN PARA EL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 18 DEL REGLAMENTO CORRESPONDIENTE NO ES INCONSTITUCIONAL AL ESTABLECER QUE LAS DECLARATORIAS DE MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA SE EXPEDIRÁN POR EL JEFE DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA. El artículo 18 del Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal establece que "Las declaratorias de destinos, usos y reservas, se expedirán por el jefe del Departamento del Distrito Federal y deberán expresar las razones de beneficio social que las motivan.", lo que no viola el artículo 27 constitucional, ni excede a la Ley General de Asentamientos Humanos y a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, pues tales declaratorias no significan el establecimiento, por parte de la autoridad administrativa, de modalidades a la propiedad privada, sino sólo la aplicación a los casos concretos de las diversas modalidades que prevé la ley local de desarrollo

urbano, por lo que tal precepto reglamentario sólo está desarrollando la facultad que la propia Ley de Desarrollo Urbano le concede al jefe del Departamento del Distrito Federal para expedir las declaratorias respectivas conforme a los términos previstos en tal ley, por lo que si no se ajusta a ella, esto entrañará la ilegalidad del acto de aplicación, pero no la inconstitucionalidad del reglamento, que sólo está pormenorizando la ley para facilitar su aplicación. (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, Febrero de 1998. Tesis: P. X/98. Página: 46).

En materia de expropiación, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal contiene, entre otros, los siguientes preceptos:

“Artículo 23.- A la Secretaría de Gobierno corresponde el despacho de las materias relativas al gobierno; relaciones con estados y municipios, la coordinación metropolitana; seguimiento de funciones desconcentradas de las Delegaciones del Distrito Federal; Reclusorios y Centros de Readaptación, regularización de la tenencia de la tierra y acción cívica.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

[...]

XIX. Determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada, y proponer al Jefe de Gobierno que emita la declaratoria correspondiente de expropiación u ocupación, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; [...]"

“Artículo 24.- A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda corresponde el despacho de las materias relativas a la reordenación y desarrollo urbano, así como la promoción inmobiliaria.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

I. Proponer, coordinar y ejecutar las políticas en materia de planeación urbana, así como formular, coordinar, elaborar y evaluar los programas en esta materia y realizar los estudios necesarios para la aplicación de las Leyes de Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano del Distrito Federal;

II. Formular, coordinar y evaluar el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;

[...]

XI. Proponer las expropiaciones y ocupaciones por causa de utilidad pública; [...]

“Artículo 35.- A la Consejería Jurídica y de Servicios Legales corresponde el despacho de las materias relativas a las funciones de orientación, asistencia, publicación oficial, y coordinación de asuntos jurídicos; revisión y elaboración de los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que presente el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa; revisión y elaboración de los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos y administrativos que se sometan a consideración del Jefe de Gobierno de los servicios relacionados con el Registro Civil, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio y del Archivo General de Notarías.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

[...]

XVII. Tramitar e integrar debidamente los expedientes de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, para los efectos que establece el artículo 20 bis de la Ley de Expropiación; así como conocer y resolver el

***recurso administrativo de revocación respectivo;
[...]***”

***“Artículo 39.- Corresponde a los titulares de los
Órganos Políticos Administrativos de cada
demarcación territorial:***

[...]

***XXI. Solicitar al Jefe de Gobierno, a través de la
Secretaría de Gobierno, y por considerarlo de
utilidad pública, la expropiación o la ocupación
total o parcial de bienes de propiedad privada, en
los términos de las disposiciones jurídicas
aplicables; [...]***”

Las disposiciones transcritas otorgan al Jefe de Gobierno del Distrito Federal facultades para emitir la correspondiente declaratoria de expropiación, tratándose de las causas de utilidad pública, las cuales, en el caso que se analiza, pueden ser las previstas en la Ley de Expropiación o bien, en el artículo 32 de la Ley General de Asentamientos Humanos, donde se ubican, la ejecución de planes o programas de desarrollo urbano, y la edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular en los términos que establezca el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

A esa conclusión se arriba, porque al facultar los mencionados ordenamientos a las autoridades locales para la expropiación, tratándose de la ejecución de planes o programas

de desarrollo urbano, así como la edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular, por ser éstas consideradas como causas de utilidad pública previstas en la Ley General de Asentamientos Humanos, es inconcuso que la aplicación de esas disposiciones por parte de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal no viola la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del ejercicio concurrente que sobre esa materia ejercen con la Federación.

De ahí que resulten **infundados** los conceptos de violación que aducen los quejosos, en cuanto a que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no es competente para aplicar la Ley General de Asentamientos Humanos, en la que pretende sustentar la supuesta causa de utilidad pública invocada.

Por lo que se refiere a los demás conceptos de violación que versan sobre la legalidad del Decreto mediante el cual se declaró la expropiación por causa de utilidad pública, del inmueble propiedad de los quejosos; esta Sala estima innecesario su estudio, habida cuenta que, tal como aducen los impetrantes, las autoridades no les otorgaron la garantía de audiencia durante el procedimiento instaurado para dicha expropiación; audiencia que, según lo determinó el Tribunal Pleno al resolver el amparo en revisión 1133/2004 y estableció esta Segunda Sala en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 124/2006, debe otorgarse al afectado previamente a la emisión de un acto de esa naturaleza, toda vez que ello no se contrapone al artículo 27 de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, y en cambio, su inobservancia viola el artículo 14 de la propia Norma Fundamental, pues con ello se impide que el afectado tenga la oportunidad de probar que su situación no coincide con los supuestos jurídicos previstos para la instauración de ese procedimiento expropiatorio.

En otra línea de pensamiento, considerando que además de los quejosos, tanto el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, este último en su carácter de tercero perjudicado, interpusieron sus respectivos recursos de revisión, se procede al estudio de los agravios invocados en ellos.

SÉPTIMO. En su recurso de revisión, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal hizo valer, en síntesis, los siguientes agravios:

1°. La sentencia no cumple con los requisitos de congruencia, exhaustividad y motivación, pues no considera las aportaciones de los terceros perjudicados, cuyo emplazamiento se ordenó.

2°. El fallo protector viola el artículo 27 constitucional, por ser éste el que regula la materia de expropiación y no el 14; en ese sentido, como aquél precepto se refiere a garantías sociales y no individuales, sin contener la garantía de audiencia, ya sea previa o posterior, no basta que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia haya adoptado el criterio de que en materia de expropiación sí rige dicha garantía, para que se introduzca ese

elemento ajeno a esa figura, pues con ello se restringe la soberanía del Estado.

3°. La integración del expediente de expropiación no afecta derechos sustantivos, ni se erige como violaciones procesales trascendentales, por lo que no debe ser considerado como un acto cuya ejecución sea de imposible reparación; y al no ser la última resolución en ese procedimiento, conforme a la fracción II, del artículo 114 de la Ley de Amparo, actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII de la citada ley.

4°. El decreto de expropiación sí se encuentra debidamente fundado y motivado, ya que fue expedido por autoridad competente y las constancias acreditan la importancia, necesidad y urgencia para decretar la expropiación por causa de utilidad pública a favor de la colectividad, cumpliendo así con el artículo 27 de la Constitución; además de concederse el amparo se puede ocasionar afectación al orden público, que junto con el interés social, deben estar por encima del interés particular.

No es materia de esta revisión el tercer agravio que invoca la autoridad, relativo a la **improcedencia** del juicio de garantías, pues de ese argumento ya se ocupó el Tribunal Colegiado que previno, declarándolo infundado.

En cuanto a los restantes agravios, el primero resulta inoperante, porque la supuesta afectación a los intereses de los

arrendatarios y comodatario del inmueble materia del procedimiento de expropiación por no ser tomados en cuenta los elementos que aportaron al juicio de amparo, corresponde a éstos invocarla y no a la autoridad responsable que, por esa omisión, no sufre perjuicio alguno.

Por lo que se refiere a la obligación de las autoridades, de respetar la garantía de **audiencia** previa en el procedimiento de expropiación, tal criterio tiene sustento ahora, no sólo en la postura del Tribunal Pleno al resolver el amparo en revisión 1133/2006, promovido por *****, sino en la tesis de jurisprudencia establecida por esta Segunda Sala, identificada con el número 2a./J. 124/2006, por cuya aplicación se consideró fundado el concepto de violación que sobre ese tema hicieron valer los quejosos; en razón de lo cual, el segundo agravio de la autoridad también resulta inoperante.

En apoyo a esa determinación, es de invocarse la tesis de jurisprudencia 1a./J. 14/97 establecida por la Primera Sala, que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación comparte, publicada con el rubro y texto siguientes:

“AGRAVIOS INOPERANTES. INNECESARIO SU ANÁLISIS CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA. Resulta innecesario realizar las consideraciones que sustenten la inoperancia de los agravios hechos valer, si existe jurisprudencia aplicable, ya que, en todo caso, con la aplicación de dicha tesis

se da respuesta en forma integral al tema de fondo planteado.” (Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Abril de 1997. Tesis: 1a./J. 14/97. Página: 21).

El cuarto agravio es parcialmente fundado, pero inoperante.

Es fundado en cuanto a que, por las razones señaladas en el considerando precedente, esta Segunda Sala estima que la autoridad recurrente, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sí tiene competencia para decretar la expropiación por las causas de utilidad pública previstas, tanto en la Ley de Expropiación, como en la Ley General de Asentamientos Humanos.

No obstante, resulta inoperante el agravio cuando sostiene que las constancias acreditan la importancia, necesidad y urgencia para decretar la expropiación por causa de utilidad pública a favor de la colectividad, cumpliendo así con el artículo 27 de la Constitución; y que de concederse el amparo se puede ocasionar afectación al orden público, que junto con el interés social, deben estar por encima del interés particular.

La inoperancia de ese argumento deriva de que resultaron fundados los conceptos de violación relativos a la garantía de audiencia que se debe otorgar a los afectados antes de la emisión del decreto expropiatorio, en términos del nuevo criterio jurisprudencial; circunstancia que, como se verá más adelante,

incide en la subsistencia de ese acto; por lo que resulta irrelevante pronunciarse sobre las constancias que integran el expediente en que se basó.

OCTAVO. El Instituto de Vivienda del Distrito Federal sostuvo los siguientes agravios en su recurso de revisión:

1°. La sentencia recurrida, si bien se basa en un criterio del Tribunal Pleno, el amparo en revisión 1133/2004, desatiende la jurisprudencia P./J.65/95, de rubro: *“EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE”* que no ha sido modificada.

2°. También contraviene los principios de relatividad de las sentencias y de instancia de parte agraviada, pues el criterio del Tribunal Pleno que aplica el juez se refiere a los artículos 1, fracciones V, VII, IX y X, y 20 de la Ley de Expropiación, que no fueron impugnados por la quejosa, quien sólo reclamó los artículos 5 al 8 y 20 Bis del mismo ordenamiento; por lo que dicho precedente no puede sustentar la resolución del asunto, a pesar de ser un hecho notorio.

Es inoperante el primer agravio que hace valer dicho recurrente, pues como ya se ha dicho a lo largo de este fallo, el respeto a la garantía de audiencia en los procedimientos de expropiación deriva ahora de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 124/2006, que sustituyó el criterio invocado por el inconforme.

También resulta inoperante el argumento de que la sentencia recurrida no debió basarse en el precedente que invoca.

Lo anterior, porque con independencia de que en ese precedente, el Tribunal Pleno se apartó del criterio jurisprudencial sobre el tema debatido y, por ello, es correcto que el juez de Distrito lo haya invocado, dicha sentencia fue revocada por el Tribunal Colegiado que previno.

Por las circunstancias anotadas, al resultar inoperantes los agravios que hacen valer, tanto el Jefe de Gobierno, como el Instituto de Vivienda del Distrito Federal; y por el contrario, esta Segunda Sala **estima fundados los conceptos de violación que invocaron los quejosos** en contra del Decreto publicado en la Gaceta del Distrito Federal los días seis y doce de mayo de dos mil cuatro, en el cual se expropia a favor del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, el inmueble de su propiedad, ubicado en la ***** , lo que procede es conceder el amparo y protección de la Justicia Federal solicitado por ***** y ***** en contra de ese acto.

NOVENO. Por lo que se refiere a los efectos del amparo concedido cabe decir, que de acuerdo al artículo 80 de la Ley de Amparo, el alcance de una sentencia que concede la protección de la Justicia Federal en contra de un acto de naturaleza positiva, como la expropiación, es el de restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación; lo cual se logra lisa y llanamente

con la destrucción del acto reclamado, sin obligar a la autoridad responsable a que emita otro acto respetando la referida garantía constitucional.

Sin embargo, ello ocurre cuando no se tenga como antecedente, la gestión del propio quejoso o de un tercero; y es el caso que el procedimiento expropiatorio que nos ocupa fue iniciado a petición de *****, *****, *****, *****, *****, *****, *****, habitantes del inmueble cuya expropiación se pretende decretar y quienes, según manifestaron los quejosos, son sus arrendatarios y comodatario, por lo que serían favorecidos con ese acto.

En esas condiciones, el amparo se concede para el efecto de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal deje insubsistente el decreto de expropiación reclamado y, hecho lo anterior, a fin de hacer efectiva la garantía de audiencia de los quejosos:

- 1) Les notifique el inicio del procedimiento de expropiación y sus consecuencias;
- 2) Les dé la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finquen su defensa;
- 3) Les brinde la oportunidad de alegar;
- 4) Dicte una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

Lo anterior a fin de restituir a los agraviados en el goce de su garantía individual violada y permitirles ejercer su derecho de defensa en contra de ese procedimiento expropiatorio, para demostrar que su situación no coincide con los supuestos jurídicos previstos para su instauración.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** y ***** en contra de los artículos 20 BIS de la Ley de Expropiación y 67 de la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** y ***** en contra del decreto expropiatorio publicado en la Gaceta del Distrito Federal los días seis y doce de mayo de dos mil cuatro, a través del cual se afecta el inmueble de su propiedad, ubicado en la ***** , México, Distrito Federal, para los efectos precisados en el último considerando de esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el toca.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Mariano Azuela Güitrón, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José

Fernando Franco González Salas quien votó con salvedades, y Ministra Presidenta Margarita Beatriz Luna Ramos.

Fue ponente el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel.

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

PRESIDENTA

MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

PONENTE

MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL

SECRETARIO DE ACUERDOS

LIC. MARIO EDUARDO PLATA ÁLVAREZ.

Esta hoja forma parte del amparo en revisión 48/2007 promovido por ***** y otro. Fallado el día veintiocho de febrero de dos mil siete, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** y ***** en contra de los artículos 20 BIS de la Ley de Expropiación y 67 de la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal. **SEGUNDO.** La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** y ***** en contra del decreto expropiatorio publicado en la Gaceta del Distrito Federal los días seis y doce de mayo de dos mil cuatro, a través del cual se afecta el inmueble de su propiedad, ubicado en la ***** , México, distrito Federal, para los efectos precisados en el último considerando de esta resolución.

BLD/dpp/rmav.

“En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos”.