

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2004

1. ANTECEDENTES

El 7 de junio de 2004, diputados integrantes de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Colima, presentaron un oficio en la administración de correos de la ciudad capital de esa entidad federativa, con el que promovieron acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de las reformas a las fracciones V y XIV del artículo 5o. de la Ley de Expropiación estatal, y de la fracción IX del artículo 24 bis 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública local, aprobadas el 22 de abril de 2004 por dicha legislatura, promulgadas por el titular del Poder Ejecutivo local y publicadas mediante el Decreto No. 75 en el Periódico Oficial del gobierno: *El Estado de Colima*, el 8 de mayo del mismo año.

El oficio mencionado fue recibido el 15 de junio de 2004 en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo Presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción

de inconstitucionalidad con el número 18/2004. Se designó como instructor al señor Ministro Juan N. Silva Meza, quien en la misma fecha la admitió y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas impugnadas y al gobernador que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, así como al procurador general de la República para que formulara su pedimento.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se reconoció competente para resolver la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que en ella se plantea la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambas del Estado de Colima y la Constitución Federal.

Por otra parte, señaló que la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente, conforme a los plazos previstos en los artículos 8o. y 60, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, ya que el Decreto No. 75 cuya invalidez se reclama, fue aprobado el 8 de mayo de 2004 y la demanda fue presentada en la oficina de correos de la ciudad de Colima el 7 de junio de 2004, último día del plazo legal.

El Tribunal en Pleno también consideró que los diputados firmantes de la demanda, contaban con la legitimación necesaria para promover dicha acción, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitu-

ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 62 de la ley reglamentaria de la materia, ya que eran integrantes del órgano legislativo estatal del que emanó la norma general impugnada y representaban al 40% del total de los 25 integrantes de ese órgano.

Asimismo, advirtió que si bien los promoventes señalaron como normas inconstitucionales, las fracciones V y XIV del artículo 5o. de la Ley de Expropiación del Estado de Colima, también lo hicieron respecto a la fracción IX del artículo 24 bis 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, ambas reformadas el 22 de abril de 2004, pero sólo plantearon conceptos de invalidez respecto del primer supuesto normativo, por lo que decidió constreñir su estudio únicamente a lo señalado en éste.

2. CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS POR LOS DEMANDANTES

Los diputados promoventes de la acción de inconstitucionalidad adujeron sobre la reforma al artículo 5o. de la Ley de Expropiación del Estado de Colima los argumentos siguientes:

a) Que el texto aprobado contraviene los artículos 1o., 14, 16 y 27, párrafo segundo, de la Constitución Federal porque favorece a los ciudadanos con dinero al permitirles apropiarse de cualquier bien inmueble bajo el argumento de que van a realizar una inversión productiva y a generar empleos, lo que sitúa a la ciudadanía en general en desventaja y desigualdad frente a la ley.

b) Que el referido artículo 5o. hace una lista de causas por las que se podrá iniciar el procedimiento de expropiación,

calificándolas como de utilidad pública, pero no define lo que debe entenderse por este último término; con ello, el legislador puede erróneamente agregar, modificar o eliminar esas causas, para lo cual basta con que las califique de utilidad pública o considere que dejaron de serlo, situación que provocará un estado de incertidumbre en detrimento de la propiedad privada.

c) Que la reforma permite que cualquier ciudadano pudiente o grupo de inversionistas a los que les interese una casa particular, la hagan objeto de expropiación bajo el argumento de crear en ese domicilio alguna empresa o parque industrial, lo cual vulnera las garantías de certeza y de seguridad jurídica de los particulares, porque estas acciones no garantizan el objetivo de beneficiar a la colectividad, ya que si bien esa empresa pagaría impuestos, generaría empleos y vendería servicios a la comunidad, lo mismo haría cualquier negocio que se estableciera, sin que pudiera clasificarse como una empresa con fines benéficos para la colectividad.

d) Que no se justifican como causas de utilidad pública la creación de reservas territoriales, zonas, lugares o puntos de interés y desarrollo turístico, señaladas en las fracciones V y XIV del artículo 5o. impugnado, ya que en estos supuestos, la expropiación no acarrearía un beneficio inmediato a la sociedad en general, sino al contrario, le provocaría un perjuicio al promover la especulación e incertidumbre sobre esas tierras, además de que éstas permanecerían ociosas hasta que alguna persona decidiera invertir.

e) Que la reforma a la fracción V del referido artículo 5o. vulnera las garantías establecidas en los artículos 1o., 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 17, segundo párrafo y

27, segundo párrafo, constitucionales, ya que la reglamentación de un derecho o garantía no debe quedar a la disposición del legislador; por tanto, es inconstitucional una ley que anule, restrinja o impida un derecho, haciendo imposible su ejercicio.

3. INFORME DEL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA

Al rendir su informe, el Congreso del Estado de Colima, adujo lo siguiente:

a) Que el contenido de la fracción V del artículo 5o. de la Ley de Expropiación para el Estado de Colima, es esencialmente el mismo antes y después de su reforma, pues ésta únicamente precisa, actualiza y amplía los conceptos por los que procede la expropiación de bienes inmuebles destinados al fomento de la industria, de conformidad con la política actual que pretende asentar a las fábricas en parques y zonas que sean adecuadas para el desarrollo de sus actividades, donde se tomen en cuenta los planes y programas que sobre asentamientos humanos expidan los Ayuntamientos en uso de sus facultades, así como el destino del uso de suelo, los servicios existentes y el aprovechamiento de las vías de comunicación.

b) Que la reforma de la fracción XIV del artículo 5o. impugnado, que se refiere a las cuestiones relacionadas con el desarrollo, impulso y aprovechamiento de áreas con potencial y vocación turística, también se hizo para actualizarla de acuerdo a los avances y necesidades sociales en esa área, que en el Estado de Colima es una de las actividades que mayores beneficios tiene para la población.

c) Que la Ley de Expropiación para el Estado de Colima respeta ampliamente las garantías constitucionales de audiencia y legalidad, ya que su artículo 20 concede a los particulares el derecho a ser escuchados, ofrecer pruebas y formular alegatos, durante y después de concluido el procedimiento de expropiación, y una vez que se expida y publique el decreto expropiatorio, además, el artículo 23 de la misma ley otorga a los afectados el derecho de interponer el recurso administrativo de revocación en su contra, en donde pueden ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por lo que es infundado el argumento de que los ciudadanos se sitúan en un plano de desigualdad frente a la ley, y que las reformas impugnadas violen los artículos 1o., 14, 16 y 27 de la Constitución Federal.

d) Que la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en diversas ejecutorias que el concepto de utilidad pública debe sustituirse por el de interés social, el cual se manifiesta en todas aquellas acciones encaminadas a la procuración de un bienestar para la comunidad, en el mejoramiento de las condiciones vitales de los sectores mayoritarios de la población y en la solución de los problemas socioeconómicos y culturales que los afecten. Por tanto, la reforma tiene la finalidad de actualizar y precisar las causas que dicte ya no sólo la utilidad pública sino también el interés social, para que el Estado imponga limitaciones a la propiedad privada cuando el beneficio colectivo sea mayor frente al del particular, máxime que el derecho de propiedad, según la concepción moderna de ésta, ya no es absoluto, sino que se considera que tiene una función social y, por tanto, ese derecho debe sacrificarse en aras del mejoramiento de las condiciones de vida, servicios y empleo de la población.

e) Que los promoventes sólo expresan conceptos de invalidez respecto de la fracción V del artículo 5o. de la Ley de Expropiación, mas no sobre las demás reformas contenidas en el Decreto 75, por lo que se deja en estado de indefensión al Poder Legislativo al desconocer los motivos por los cuales consideran dicho decreto inconstitucional en su totalidad.

4. INFORME DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE COLIMA

El titular del Ejecutivo Estatal, al rendir su informe, manifestó en lo medular:

a) Que la norma impugnada es general y aplicable a todos los gobernados del Estado, que no genera ciudadanos de primera o segunda clase como serían ricos y pobres, y en ninguna parte señala que sólo los ciudadanos con medios económicos suficientes podrán contribuir a satisfacer un servicio público que compete al Estado.

b) Que la afirmación de que con el nuevo texto legal el gobernado con poder económico esté facultado para apropiarse de un inmueble, con el simple argumento de que instalará una empresa y generará empleos, también es falsa, porque para decretarse una expropiación se debe justificar la causa de utilidad pública que motive el procedimiento, con elementos de prueba suficientes, recabados conforme a las leyes que reglamentan el servicio público a concesionarse y que motive dicho acto.

c) Que el Estado debe satisfacer las necesidades de la sociedad, buscando el bienestar de la colectividad, y que

lo hace al proporcionarle diversos servicios públicos, unos reservados en forma exclusiva para él y otros que pueden ser concesionados para que sean brindados por un particular a través de una empresa que se establezca para ese fin, la que además estará vigilada y controlada por el propio Estado.

d) Que no existe discrepancia entre el artículo 5o. de la Ley de Expropiación para el Estado de Colima, y el párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Federal, pues aquél sólo resulta ser un catálogo de causas de utilidad pública en beneficio de la colectividad, siendo justo, equitativo y congruente con los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental.

e) Que es incorrecto que la reforma combatida sólo tuvo un fin económico a favor del inversionista, porque si bien es cierto que toda persona que invierte en un desarrollo turístico, empresa o parque industrial, tiene el propósito de obtener una utilidad en forma personal, también lo es que por la infraestructura que se crea a través de las empresas, desarrollos turísticos, etcétera, es mayor la creación de empleos, lo que conlleva el bienestar de la colectividad.

f) Que las reservas territoriales contribuyen al bienestar de la sociedad ya que tienen como propósito cubrir la necesidad de vivienda de la zona urbana en los terrenos aledaños a ésta, pues de lo contrario se correría el riesgo de que se les diera un destino que pudiera ser dañino para la colectividad, como es la instalación de empresas contaminantes, que pudieran ser absorbidas por la mancha urbana, entre otros casos.

5. PEDIMENTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

En lo sustancial señaló:

a) Que un bien es de utilidad pública cuando es idóneo para atender y satisfacer, total o parcialmente, una necesidad pública y que no sólo el Estado es el que debe atenderla, sino que también pueden concurrir los particulares, quienes son los primeros que las advierten.

b) Que el artículo 27 constitucional ha otorgado al Poder Legislativo de los Estados, una facultad soberana de establecer las causas de utilidad pública respecto a los bienes ubicados en su jurisdicción. Esas causas cambian en el tiempo, de acuerdo al desarrollo social, económico y político de la entidad de que se trate, a efecto de atender de manera eficaz las necesidades de la colectividad.

c) Que en uso de esa facultad, en la reforma impugnada, el legislador consideró como causas de utilidad pública el establecimiento y conservación de la actividad empresarial tanto en la prestación de servicios como en la industria, así como la creación de los espacios para el asentamiento de la infraestructura de las mismas en el territorio del Estado; además del fomento y promoción de todos aquellos lugares que sean de interés turístico para ser desarrollados, lo que implica establecer un instrumento más para impulsar el desarrollo económico de la entidad que beneficie a todos los habitantes, y no sólo a los inversionistas.

d) Que la reforma impugnada no transgrede el principio de igualdad entre los habitantes de una entidad, ya que

la desigualdad económica entre ellos es un aspecto de la realidad social y no una cuestión de índole normativa. Además de que no basta la mera expresión o intención de un sector social privilegiado de desarrollar una actividad económica lucrativa, para que se justifique la emisión de actos expropiatorios, pues éstos siempre estarán condicionados a la existencia de una causa de utilidad pública.

e) Que tampoco se viola la garantía de audiencia que prevé el artículo 14 constitucional, ya que por una parte el Alto Tribunal ha sustentado que los órganos que integran el Poder Legislativo no están obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que se expida y, por otra parte, el procedimiento de formación de las leyes corresponde exclusivamente a órganos públicos.

f) Que la reforma combatida no restringe el derecho otorgado por los artículos 20, 21 y 22 de la Ley de Expropiación del Estado de Colima a los habitantes de la entidad, de acudir ante la autoridad que tramita el expediente de expropiación para alegar en su defensa y ofrecer las pruebas pertinentes con anterioridad a la emisión del decreto expropiatorio.

6. LA EXPROPIACIÓN

El Tribunal en Pleno consideró que debía partir del estudio del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su parte conducente señala:

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

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

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 el 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.

...

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

...

VI. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para

adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

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

Tanto en el texto transcrito, como en los artículos 14 y 16 constitucionales, se reconoce el derecho fundamental a la propiedad privada, pero no como un derecho absoluto sino limitado por otros bienes o valores, que sólo la misma Constitución Federal puede establecer, o autorizar al legislador para hacerlo, siempre y cuando esas limitaciones no afecten la esencia del derecho fundamental, ni impidan su ejercicio.

Así, tratándose del derecho de propiedad, la Constitución le impone como limitación la función social que debe cumplir en aras del interés colectivo, por ello el Estado puede imponerle diversas modalidades y llegar hasta la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

De acuerdo al texto del artículo 27 constitucional, las leyes de la Federación y las de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública expropiar un bien, y corresponderá a la autoridad administrativa realizar la declaración respectiva. El mismo precepto prevé las reglas generales sobre la fijación del precio y la indemnización.

Así, 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.

Por otra parte, el Máximo Tribunal consideró que la Norma Fundamental no define el concepto de utilidad pública, pero confiere a las legislaturas de las entidades federativas y al Congreso de la Unión, en sus respectivas competencias, la facultad de definirla de acuerdo a sus propios requerimientos sociales, económicos y de desarrollo, entre otros, debido a que este concepto no es inmutable ni universal, sino al contrario, es abstracto o relativo, en tanto que habrá de determinarse de acuerdo con las condiciones políticas, sociales y económicas que imperen en determinada época y lugar.

a) La "causa de utilidad pública" y su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

En el transcurso del tiempo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado diversos criterios en cuanto a lo que debe entenderse por causa de utilidad pública; en un primer momento señaló que ésta no podría sustentarse en los casos en que la propiedad del bien expropiado pasara a otro particu-

lar, sino que debía ser el Estado, a través de cualquiera de sus tres niveles, quien se sustituyera como propietario en el goce del bien expropiado, para establecer y explotar, por sí mismo, un servicio público, o para emprender una obra que reportará utilidad colectiva.

Mediante una tesis posterior, el Alto Tribunal amplió el concepto de utilidad pública, y agregó aquellos casos en que los particulares, mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de realizar estos objetivos en beneficio de la colectividad,¹¹ y recientemente incluyó no sólo los casos en que el Estado (Federación, Entidades federativas, Distrito Federal o Municipios) se sustituye en el goce del bien expropiado a fin de beneficiar a la colectividad, sino además aquellos supuestos en que el Estado autorice a un particular para lograr ese fin.

Esta noción de utilidad pública, a diferencia de la original, ya no sólo se limita a interpretarla en el sentido de que el Estado deba construir una obra pública o prestar un servicio público, sino que también comprende aquellos supuestos económicos, sociales, sanitarios e inclusive estéticos, que determinada población pueda requerir, como las empresas para beneficio colectivo siguientes: hospitales, escuelas, unidades habitacionales, parques, zonas ecológicas, entre otros.

El Estado tiene dentro de sus fines, el deber de procurar el progreso y el bienestar social, por ello, se instituye constitucionalmente la expropiación, como una figura jurídica nece-

¹¹ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XCII, p. 1382; IUS: 321049; Tomo XLV, p. 4798; IUS: 335405, Tomo LXV, p. 599; IUS: 328837; Tomo L, p. 2571; IUS: 333788; y Tomo XLVI, p. 4923; IUS: 335088.

saría para conciliar los intereses colectivos de la sociedad con el interés individual del propietario del bien que se pretenda expropiar, esto es, se logra un equilibrio entre el derecho individual y el vínculo social.

Sin embargo, las cada vez mayores necesidades o presiones socioeconómicas que se presentan en una sociedad, hacen evidente que el Estado no siempre puede satisfacerlas todas por sí mismo, lo que justifica que recurra a otros medios, como es el autorizar a un particular para que preste determinado servicio público o bien, para que realice una obra que, aun cuando beneficie en forma inmediata a un sector social, lo haga también aunque de forma mediata, a toda la sociedad.

Con base en los argumentos anteriores, el Alto Tribunal reiteró el criterio que había sustentado anteriormente, donde entiende el concepto de "utilidad pública" de tres formas complementarias:

- a) La utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público.
- b) La utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa, a una clase social determinada y mediatamente a toda la colectividad.
- c) La utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país, de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional.

El Tribunal en Pleno determinó que para que el Estado logre determinados fines colectivos, la Norma Fundamental le confiere a las legislaturas, federal y locales, la facultad de establecer en sus respectivas jurisdicciones, las causas de utilidad pública necesarias para justificar la expropiación de bienes inmuebles y que esas causas podrán cambiar de acuerdo a las circunstancias políticas, sociales y económicas que imperen en determinado tiempo y espacio, sin que ello se traduzca en el ejercicio de una facultad discrecional o arbitraria de la autoridad, puesto que siempre deberán tener como fin el bien común.

Por otro lado, la Suprema Corte consideró que el artículo 27 constitucional no obliga al legislador, sea local o federal, a dar una definición de utilidad pública, sino que sólo le confiere la facultad de establecer las causas de ésta que justifiquen la expropiación, con lo cual está autorizado para introducir las o modificarlas en atención a las circunstancias sociales, económicas y políticas que imperen en un determinado momento, a fin de satisfacer las necesidades que requiera el bien común.

Agregó que las causas de utilidad pública introducidas en la norma impugnada no eran inconstitucionales, puesto que ese concepto es muy amplio, comprende no sólo los fines del Estado relativos a prestar un servicio público o realizar una obra pública, sino también todos aquellos que redunden en un beneficio social, como es el desarrollo y el progreso económico en una entidad federativa, sin que tal circunstancia conlleve inseguridad o peligro grave para la propiedad privada, ya que en la ley se prevén expresamente los casos en que operará el acto expropiatorio, y si bien en la ley cuestio-

nada no se define de manera formal lo que deba entenderse por beneficio colectivo para efectos de la expropiación, no obstante, en nuestro régimen constitucional está proscrita la arbitrariedad de las autoridades administrativas y les está vedado afectar, por voluntad propia, la propiedad de los particulares, pues su afectación sólo puede derivar por disposición y en términos de la ley.

7. CONCEPTO Y LÍMITES DE LA EXPRESIÓN: "BENEFICIO DE LA COLECTIVIDAD"

El Pleno de la Corte consideró que era erróneo el argumento esgrimido por los promoventes en el sentido de que cualquier inversionista podrá apropiarse del bien inmueble que desee, so pretexto de que va a invertir y generar empleos, pues la creación de parques, zonas industriales, empresas e industrias que se invoquen como causa de la expropiación, deben beneficiar a la sociedad, lo cual deberá acreditarse en el acto concreto de aplicación, por tanto, no se tratará del establecimiento de cualquier empresa o industria.

Además, que si bien es cierto que la ley reclamada no define concretamente el término "beneficio de la colectividad", también lo es que las dos palabras empleadas en la frase reciben una connotación común lo suficientemente clara para que la autoridad administrativa tenga la posibilidad, en cada caso concreto, de entender su sentido en el contexto de la ley cuestionada.

Así encontramos, por una parte, que la palabra beneficio "viene del latín *beneficium* y quiere decir: Bien que se hace o se recibe. 2. Utilidad, provecho. ..."

"Beneficiar. (De beneficio) tr. Hacer bien 2. Hacer que una cosa produzca fruto, rendimiento o se convierta en algo aprovechable. ..."

"Colectivo, va. (Del lat. *collectivus*) Adj. Perteneciente o relativo a cualquier agrupación de individuos. 2. Que tiene virtud de recoger o reunir. ..." ¹²

De las anteriores definiciones gramaticales se entiende que beneficio colectivo es hacer que una cosa produzca utilidad o provecho para un grupo de individuos.

El Alto Tribunal recordó que en relación con la misma acepción de "beneficio colectivo", la Segunda Sala, en su anterior integración al decidir en otros casos concretos como el referido a la expropiación de una fábrica, manifestó que existía tal beneficio colectivo si aquella se realizaba con el propósito de impedir importantes repercusiones para la vida económica de la entidad respectiva, pues en caso contrario se produciría la paralización de las actividades o producción de dicha unidad económica. Otro caso tuvo relación con la expropiación de un terreno para formar una colonia urbana, en el que la Suprema Corte precisó que el "beneficio colectivo" se manifiesta no sólo hacia los particulares que ocuparán el lote, sino al Estado y el Municipio a que pertenezca la colonia que se urbanizará.¹³

De los casos anteriores el Tribunal en Pleno delimitó que está presente el beneficio colectivo en los actos de expropiación en los siguientes supuestos:

¹² Diccionario..., *op. cit.*, pp. 282 y 506.

¹³ *Semanario...*, *op. cit.*, Tomo CVII, p. 1849; IUS: 319537; Tomo LXXXV, p. 488; IUS: 322387; y Tomo LVII, p. 1062; IUS: 331132.

- a) Cuando sean necesarios para la creación de una empresa o industria en beneficio de la colectividad;
- b) Cuando sean indispensables para el desarrollo e incremento de empresas o industrias en beneficio de la colectividad que se hayan organizado y estén en actividad con antelación al acto expropiatorio; y,
- c) Cuando la conservación o permanencia de un negocio se estime necesaria en beneficio de la colectividad.

Si bien la autoridad administrativa, al calificar la utilidad pública de un acto de expropiación, ejercita un poder discrecional, tal manifestación no es caprichosa, ya que está condicionada a que los bienes expropiados sirvan al interés general de la sociedad, no al interés o utilidad privados, lo cual no significa desconocer las dificultades prácticas de aplicar este concepto de "beneficio para la colectividad" a cada caso concreto, en el que pueden estar presentes múltiples elementos socioeconómicos, urbanísticos, etcétera.

a) Conceptos jurídicos indeterminados

En el lenguaje jurídico, al igual que en el común, existen ciertos vocablos cuya definición abstracta sólo adquiere un sentido preciso y concreto en presencia de las circunstancias específicas de cada caso particular; por ejemplo los conceptos jurídicos, que algún sector de la doctrina califica como indeterminados, son de uso frecuente en los textos legales o jurisprudenciales, tales como "orden público", "interés social", "extrema necesidad", "ruinosidad", "utilidad pública", "aparición del buen derecho", "importancia y trascendencia", "bien común".

En algunas ocasiones, al redactar las normas generales, el legislador se ve precisado a emplear estos conceptos jurídicos indeterminados porque la solución de un asunto concreto depende justamente de la apreciación de las circunstancias particulares que a él concurren, lo cual no significa que al aplicar este tipo de normas, la autoridad administrativa pueda actuar arbitrariamente, ya que sus resoluciones están permanentemente sometidas al control de las garantías de fundamentación y motivación, que presiden el ejercicio no sólo de las facultades regladas o discrecionales que le correspondan, sino también de aquellas en que ha de hacerse uso del arbitrio.

Cuando la autoridad, al resolver en un negocio concreto, afirma que un acto afecta el interés general, debe exponer los motivos y fundamentos de su determinación, de tal manera que el órgano de control de la legalidad esté en posibilidades de revisar su actuación, de examinar los argumentos de defensa que en contra de la resolución argumente la persona afectada, y confirmar la correcta aplicación de la norma al caso concreto.

Es precisamente en el campo de la aplicación de los conceptos legales indeterminados, donde controlar la legalidad de los actos administrativos adquiere especial relevancia, en la medida en que permite satisfacer dos principios igualmente valiosos: por una parte, la necesidad de que sea el órgano jurisdiccional quien aprecie las circunstancias del caso particular para alcanzar una decisión más justa y, por otra, la de preservar la seguridad jurídica de los gobernados, al impedir la arbitrariedad de la autoridad administrativa.

El Alto Tribunal consideró que en este sentido, era claro que la norma combatida no contravenía la Constitución Fede-

ral, al posibilitar la expropiación de bienes con la finalidad de crear, fomentar y conservar los parques, las zonas industriales, las empresas e industrias, ya que no se tratará de cualquier empresa o industria, porque éstas deberán tener por objeto el beneficio de la colectividad.

b) Los fines de utilidad pública en la norma impugnada

La Suprema Corte argumentó que la evolución de las tareas a cumplir por el Estado, produjo, lo que se ha llamado, la descentralización por colaboración, que consiste en delegar la realización de una función pública a empresas o industrias privadas, que no tienen como único fin el provecho exclusivo para sus propietarios o accionistas, ya que también están dirigidas a atender las necesidades colectivas, lo que se encuentra presente en la fracción V del artículo 5o. de la Ley de Expropiación impugnada, que establecía la creación, fomento y conservación de parques, zonas industriales, empresas e industrias para beneficio de la colectividad, lo cual deberá ser justificado en el acto concreto de la expropiación, pues no corresponde hacerlo a la ley que regula la materia.

Por otra parte, el Estado tiene entre otros fines el de incentivar el desarrollo económico y el progreso de la entidad, por lo que en Colima, donde gran parte de su desarrollo depende de la actividad turística, es evidente que la creación, establecimiento, impulso, promoción y fomento de áreas, zonas, lugares y puntos de interés y desarrollo turístico, son causas de utilidad pública, porque a la postre el beneficio de ello será para toda la población de la entidad.

De igual manera se consideró que los promoventes partían de una premisa errónea, al afirmar que la creación de reser-

vas territoriales provocaría que esas tierras permanecieran ociosas hasta que alguna persona decidiera invertir, lo cual no conllevaba de manera inmediata un beneficio a la sociedad. El solo hecho de que entre en vigor la ley impugnada no implica que serán expropiadas grandes extensiones de tierras, sin un fin específico; ya que constitucionalmente la expropiación sólo se autoriza por causas de utilidad pública, y el legislador lo único que hizo fue establecer precisamente tales causas, a fin de que la autoridad administrativa, de ser el caso, declarara el acto expropiatorio sólo cuando alguno de esos supuestos se actualice.

Por otra parte, respecto al argumento que la reforma impugnada colocaba a los ciudadanos en un plano de desigualdad frente a la ley, pues al favorecer a los inversionistas ponía en desventaja a la ciudadanía en general, el Alto Tribunal lo consideró infundado ya que no advertía de qué forma la mencionada reforma podía, por sí misma, vulnerar el principio de igualdad consagrado en el artículo 1o. constitucional, ya que en ella sólo se establecen las causas de utilidad pública y de su lectura únicamente se desprende que buscan beneficiar en mayor medida a la sociedad en general; esto también se logra cuando un particular realiza o ejecuta obras que redunden en el bien común, lo que de ninguna manera coloca a los ciudadanos en un plano de desigualdad frente a la ley.

El Pleno de la Corte expresó que era erróneo el argumento de los promoventes sobre que un particular pueda apropiarse de cualquier bien inmueble por el solo hecho de manifestar que va a invertir y generar empleos, ya que la autoridad administrativa que haga la declaratoria de expropiación

correspondiente, deberá justificar que existen los supuestos que el legislador estableció como causa de utilidad pública y, por tanto, de ninguna manera se pone en desventaja al particular cuyo bien se pretenda expropiar.

Por las mismas razones consideró que era erróneo el argumento que la norma general impugnada diera lugar a que cualquier bien pudiera ser objeto de expropiación, ya que si bien el artículo 27 constitucional limita el derecho de propiedad a través de la figura jurídica de la expropiación, y conforme al cual efectivamente cualquier bien inmueble podría en determinado caso ser objeto de la misma, esta acción se encuentra condicionada a la existencia de una causa de utilidad pública prevista por el legislador y a que, actualizada ésta, se declare el acto expropiatorio por parte de la autoridad administrativa.

Respecto al argumento aducido por la parte accionante, sobre que la norma general impugnada viola los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, el Alto Tribunal advirtió que en la demanda de acción de inconstitucionalidad, los demandantes no señalaron las razones por las que estimaban la existencia de tal vulneración, sino que sólo plantearon que la reglamentación de un derecho o garantía no debía quedar a la disposición del legislador y, por tanto, sería inconstitucional una ley que anulara, restringiera o impidiera un derecho, haciendo imposible su ejercicio; y consideró que si bien este último argumento era cierto, también lo era que del examen de la norma general impugnada no se advertía que por su sola expedición se afectara o restringiera el goce de algún derecho.

Finalmente, también consideró infundado el argumento expresado por los accionantes respecto de la violación al segundo párrafo del artículo 17 constitucional, pues en su escrito inicial no expresaron en qué consistía tal vulneración, y del estudio de las normas impugnadas tampoco se advierte que éstas limiten o vulnere el derecho de las personas a que se les administre justicia por los tribunales previamente establecidos de manera legal, pronta, completa, imparcial y gratuita. Además, la Ley de Expropiación del Estado de Colima prevé en sus artículos 20, 21 y 22, el procedimiento para decretar una expropiación, dentro del cual se otorga a los afectados oportunidad de ser escuchados en defensa de sus intereses y de ofrecer pruebas, antes de la emisión del decreto de expropiación.

Así, el 24 de noviembre de 2005, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de nueve votos que era procedente, pero infundada la acción de inconstitucionalidad y reconoció la validez de las fracciones V y XIV del artículo 5o. de la Ley de Expropiación del Estado de Colima.