

IV. VOTO MINORITARIO

Los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo no compartieron el criterio de la mayoría, en relación a la validez de la fracción V del artículo 5o. de la Ley de Expropiación del Estado de Colima.

Primero, ambos Ministros señalaron que aun cuando la propiedad privada está garantizada por el artículo 27 de la Constitución Federal, el mismo numeral establece que el Estado puede afectarla, por ejemplo, mediante la expropiación.

Señalaron que la expropiación es un procedimiento de derecho público, por el cual el Estado, obrando unilateralmente, adquiere bienes de los particulares para el cumplimiento de un fin de utilidad pública y mediante el pago de una indemnización.

La "causa de utilidad pública", es la que legitima la expropiación frente al derecho subjetivo público de propiedad

previsto en el propio artículo 27 constitucional; por lo que procedieron al análisis de dicho concepto que alude a lo que denominan "la causa expropiante".

Así, mencionan que existen diversas locuciones que tienen un fondo o alcance común: toman unas de otras algo que no interesa al individuo en particular sino al conglomerado social, en su totalidad o a una parte. Estas locuciones son:

- a) Necesidad pública. Plasmada por primera vez en el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en Francia, reemplazándose por "utilidad pública" en el artículo 545 del Código Civil francés. Conceptualmente, son diferentes ya que "necesidad" expresa una idea más limitada que "utilidad"; lo útil puede ser conveniente pero no indispensable.
- b) Usos públicos. Los Ministros que suscriben el voto, señalan que esta expresión aparece en la enmienda V de la Constitución de los Estados Unidos de América, considerando como sinónimos utilidad y uso.
- c) Utilidad pública y utilidad social. La primera se refiere a un beneficio que generalmente se circunscribe a una zona o localidad; en cambio, la segunda beneficia a todos, se extiende a toda la comunidad.
- d) Interés social. Se realizaría una expropiación por esta causa cuando se da soluciones a problemas sociales; por ejemplo, expropiar una extensión de tierra para dividirla y adjudicarla en parcelas, formando una colonia.
- e) Interés general o interés público. Señalan que la doctrina los considera términos correlativos a utilidad pública.

- f) Perfeccionamiento social. Con este término, señalan los Ministros, se pretende permitir la expropiación por motivos de cultura, estética, arte y cualquier satisfacción espiritual y no necesariamente por requerimientos materiales.

De lo anterior, los Ministros discrepantes señalan que el término de utilidad pública es complejo, amplio y vago, de modo tal que se presta a la utilización de diversos términos igual de imprecisos, pero la Constitución Federal, en su artículo 27, utiliza únicamente el término de utilidad pública para realizar la expropiación.

Sin embargo, el legislador del Estado de Colima utilizó en la redacción de la fracción V del artículo 5o. de la Ley de Expropiación de esa entidad federativa el término "...para beneficio colectivo", equiparándolo con el de utilidad pública, lo cual resulta inquietante para los Ministros de la minoría, ya que al ser la expropiación una afectación excepcional al derecho de propiedad, no se deben utilizar por los legisladores diversos términos que puedan llegar a alterar el sentido original de la expresión utilizada por el Constituyente Permanente.

Así, el legislador pretende dar contenido a un concepto indeterminado (utilidad pública) con otro de las mismas cualidades, como lo es el de "beneficio de la colectividad", lo que al final de cuentas no es más que el empleo de un argumento circular que atenta contra el principio de legalidad.

De esta manera, consideraron indispensable establecer un concepto constitucional de "utilidad pública", para que constituya el principio rector de la actuación legislativa al fijar sus causas en la legislación respectiva, tanto federal como local.

En este sentido, los Ministros de la minoría plantean la necesidad de que el Máximo Tribunal emita jurisprudencia sobre el contenido material de la "utilidad pública" y fije su dimensión conceptual a nivel constitucional, con el único propósito de controlar la facultad discrecional del Poder Legislativo y, finalmente, salvaguardar el derecho que tiene el gobernado a la propiedad privada.

Por otra parte, los Ministros de la minoría expresaron su inquietud respecto a lo que debe entenderse por "beneficio colectivo", ya que al ser un concepto tan amplio, será la autoridad administrativa quien integre lo que debe entenderse por ese concepto como causa de la expropiación y determinar si la empresa e industria cuya creación, fomento o conservación se pretende, en realidad favorecerá a una inmensa mayoría, si resolverá problemas sociales y qué se entiende por tales, si responderá a una "necesidad generalmente sentida" y no de manera prioritaria o exclusiva a los inversionistas, como lo reclaman los accionantes, pues como lo enfatiza el artículo 27 constitucional, las causas de utilidad pública deben estar previstas en ley y al Ejecutivo sólo le corresponde hacer la declaratoria correspondiente.

Por lo anterior, señalaron que la legislación debe establecer bases objetivas para realizar una expropiación, en términos de la fracción V que se comenta y no hacer una simple referencia al "beneficio de la colectividad", pues de otro modo la actuación del legislativo y de la administración pública no tendrán un control constitucional objetivo, lo que podría traducirse en una actuación arbitraria.

Además, los Ministros de la minoría señalan que en la resolución se confunde la motivación del acto expropiatorio

con el contenido de la ley de expropiación misma, ya que la primera consiste en expresar la oportunidad, el beneficio o justificación de este modo de adquirir la propiedad; en cambio, en la ley se deben establecer los parámetros objetivos y precisos de cuándo se puede expropiar, sin dejar al criterio del ejecutivo la posible actualización del beneficio colectivo.

Así, al considerarse en la ejecutoria que "...la actualización de las causas de utilidad pública previstas por el legislador deberán acreditarse en el acto concreto de aplicación", nos llevaría a pensar que la constitucionalidad de la ley depende de la correcta motivación del acto de aplicación, lo cual no tiene sustento en la Carta Magna.

De los anteriores razonamientos, los Ministros José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo consideraron que el artículo 5o., fracción V de la ley local analizada es inconstitucional, y que el Máximo Tribunal debe ser exigente al analizar este tipo de ordenamientos.