



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

"EL JUICIO DE AMPARO Y LA EXPROPIACION"



**FACULTAD DE DERECHO
COORDINACION DE EXAMENES
PROFESIONALES**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALBERTO DIAZ PINEDA



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

"EL JUICIO DE AMPARO Y LA EXPROPIACION".

INDICE:

INTRODUCCION.

CAPITULO I.

PRESUPUESTOS GENERALES DE LA EXPROPIACION:

- a.- Estado.
- b.- Gobernantes y gobernados.
- c.- Sistema Jurídico.
- d.- Acto de Autoridad.
- e.- Formas de que dispone el Estado para adquirir el dominio de la propiedad privada.

CAPITULO II.

PRESUPUESTOS PARTICULARES DE LA EXPROPIACION:

- a.- Relaciones entre gobernantes y gobernados en la historia de México.
- b.- Las garantías del gobernado (concepto); origen y evolución del Derecho de Propiedad en el Sistema Jurídico Mexicano.
- c.- El artículo 27 Constitucional como ámbito de validez de la expropiación.

CAPITULO III.

EL JUICIO DE AMPARO:

- a.- Concepto.
- b.- Naturaleza.
- c.- Principios que lo rigen.

CAPITULO IV.

LA LEY DE EXPROPIACION DE 1936:

- a.- LaSupremacia Constitucional como institución jurídica.
- b.- Leyes autoaplicativas y heteroaplicativas. Su - diferencia.
- c.- Requisitos constitucionales de la expropiación y análisis de la ley.

CAPITULO V.

DECRETO DEL 1o. DE SEPTIEMBRE DE 1982, POR EL QUE - SE EXPROPIARON BIENES DE LABANCA PRIVADA MEXICANA:

- a.- Antecedentes socioeconómicos inmediatos.
- b.- Su justificación política.
- c.- Su análisis jurídico.

CONSIDERACIONES.

BIBLIOGRAFIA.

LEGISLACION.

I N T R O D U C C I O N :

Para desarrollar el tema "El Juicio de Amparo y la Expropiación", es menester abordar temas de diversas disciplinas como el Derecho Constitucional, Garantías y Amparo y Derecho Administrativo, principalmente. Por ello, los subtemas que son tan profundos, fue necesario sintetizarlos y aún tratarlos aisladamente, a efecto de ubicar y dar coherencia en un marco teórico, al tema central; además, al hablar del Juicio de Amparo, hubo que limitarse a su concepto, naturaleza y principios que lo rigen, para llegar luego al análisis de la constitucionalidad de la ley de expropiación y del decreto expropiatorio del primero de septiembre de 1982. También se citan algunos antecedentes sobresalientes e inmediatos al decreto, que resultan sumamente interesantes por reflejar desde diversas opiniones, la situación económica del país en el período comprendido del año 1979, al primer semestre de 1982.

Tal vez el aporte que merezca atención especial, es la afirmación de que la Constitución vigente establece en el artículo 27 un procedimiento judicial para hacer efectiva la expropiación de la propiedad privada, que no se pretenda destinar a dotaciones o restituciones ejidales. Porque la Ley de Expropiación, Jurisprudencia y parte de la Doctrina, sostienen un procedimiento administrativo al respecto, análogo al previsto en el mismo artículo, para la expropiación agraria.

Lo anterior significa que el legislador primario estableció dos diferentes procedimientos para expropiar, dependiendo de si se trata del problema agrario o no; como símbolos de las fuerzas o intereses contrapuestos en el interior del congreso constituyente.

C A P I T U L O I

PRESUPUESTOS GENERALES DE LA EXPROPIACION

a).- Estado.- Sin que en las presentes líneas pretenda desarrollar propiamente el concepto de Estado, se refieren a él en forma ontológica, como uno de los supuestos del tema propuesto.

Se ha dicho coincidentemente (1) que los elementos constitutivos del Estado son: pueblo, gobierno, territorio determinado (espacio) y derecho; con tales elementos se han postulado y desarrollado diferentes conceptos del mismo.

Aurora Araniz, dice que el concepto ahistórico o válido en todo tiempo del Estado, se define como la institución u -- organización política de un pueblo; afirma que para Jellinek, el -- Estado es la agrupación humana sedentaria con un poder de mando -- originario; también considera que para Duguit el Estado se reduce a la simple relación entre gobernantes y gobernados que obedecen y la autoridad que manda. Mientras que (según ella) para Kelsen, es el ámbito de aplicación de Derecho (2).

Según el mismo H. Kelsen, "el Estado es un orden ju-

(1).- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA U.N.A.M.,
DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, TOMO IV, P. 104 U.N.A.M.,
MEXICO 1983.

(2).- ARNAIZ, AURORA. CIENCIA DEL ESTADO I, LIBRERIA ROBREDO,
P. 8 y 9, MEXICO 1959.

rídico" (3) tomando en cuenta que los problemas del Estado, se manifiestan como del Derecho, así como de validez y producción del orden jurídico. Por tanto, según el mismo autor, la validez de --orden estatal en sí, y el ámbito espacial y personal de validez de ese orden, están representados y corresponden como equivalentes a los elementos del Estado.

O.G. Fischbach, opina que el Estado es una forma establecida de convivencia humana del modo más elevado, que se ajusta a las características de cada época y de cada país; y que históricamente considerado, es la resultante de una milenaria evolución de la coexistencia humana; cuya ordenación realiza el Derecho (4).

El Estado también se define como el instrumento básico del poder político, cuyos fundamentales rasgos son:

1.- La prerrogativa de intervenir en nombre de toda la sociedad y de ejercer el poder soberano supremo en determinado territorio.

2.- La población del territorio del Estado, son los súbditos o ciudadanos del mismo.

3.- La existencia de un sector especial que representa a los

(3).- Kelsen, Hans. LA TEORIA PURA DEL DERECHO. EDITORA NACIONAL, SEGUNDA EDICION, P. 165 y 166 MEXICO 1976.

(4).- FISCHBACH, O.G.. TEORIA GENERAL DEL ESTADO, EDITORA NACIONAL, TERCERA EDICION, PP. 9 a 17, MEXICO 1981.

órganos del Estado (Funcionarios).

4.- La exacción de impuestos para cubrir los gastos del Estado y mantener su aparato.

5.- La posesión de un poder coercitivo y positivo* (5).

Es indudable que al transcurrir el tiempo y registrar se cambios político-estructurales en el mundo, al concepto de Estado ha evolucionado; pero no ha cambiado sustancialmente. Por ello, aún es correcto decir que los elementos básicos del Estado son los mencionados al inicio (1), independientemente del sistema económico y político existente en él; por ende, propongo como definición de Estado "al conglomerado social, regido por un sistema jurídico en el territorio espacio que le es propio, cuyas relaciones y fines son regulados por un gobierno previsto en el mismo ordenamiento jurídico, para procurar el bienestar y progreso general de los gobernados".

b).- Gobernantes y Gobernados.- En el presente rubro, se hace una descripción histórica breve, así como teórica de las relaciones jurídicas entre gobernantes y gobernados.

Tomando como base el análisis que al respecto he hecho Burgos (6), podemos considerar al efecto los siguientes aspectos:

(1).- SUPRA P. 1

(5).- EDITORIAL PROGRESO, COMUNISMO CIENTIFICO, DICCIONARIO, PP. 154 y 155. MOSCU 1981.

(6).- BURGOS, IGNACIO. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. EDITORIAL PORRUA, DECIMO QUINTA EDICION, PP. 57 a 103. MEXICO 1981.

1.- En los tiempos primitivos, no existían los derechos del hombre o derechos humanos como prerrogativas del gobernado, ni siquiera derechos subjetivos que pudiera utilizar el individuo dentro de la comunidad en que estuviera inmerso, frente a los gobernantes. En virtud de que en las épocas del matriarcado y patriarcado, la madre y el padre en su respectiva etapa, ejercían un poder absoluto frente a sus súbditos y sin que existiera forma alguna de combatir el poder de mando de los gobernantes. Lo anterior se corrobora, tomando en consideración que tanto el padre como la madre, podían disponer de la libertad y de la vida de sus subordinados.

2.- En los regímenes sociales orientales, la libertad del hombre como gobernado, fué desconocida o al menos menospreciada; - en virtud de que existía despotismo por parte de los gobernantes, como norma. Lo anterior acontecía porque los mandamientos u órdenes que recibían los gobernados, se entendían procedentes de Dios a través de sus representantes e intérpretes que eran los mismos gobernantes, quienes se atribuían investidura divina. Lo anterior se confirma teniendo presente que en casi todos los estados orientales, los pueblos eran teocráticos; por ende, el derecho y la religión se confundían.

3.- En Grecia, el individuo tampoco tenía derechos públicos individuales; es decir, oponibles frente al Estado. Por lo tanto, los derechos del gobernado, se limitaban a las relaciones entre los mismos individuos, sin ser oponibles al poder público; lo cuál

trascendía, además, a la existencia desigual de diferentes capas -- sociales.

4.- En Roma, se estableció el status libertatis, que era una libertad del pater familias en su calidad de civis romanus, para el ejercicio de sus relaciones civiles, frente a los miembros de su -- familia y esclavos, pero no frente al poder público; por lo que pue de decirse que la situación del individuo en Roma, era similar a la que se mencionó respecto a Grecia.

5.- La situación del individuo en la Edad Media, se ha distin guido en tres etapas, que son la de invasiones, feudal y municipal.

En la época de las invasiones las relaciones entre los gobernantes y gobernados se caracterizaban por la arbitrariedad y - el despotismo sobre el individuo, con mayor severidad, que en Grecia y Roma.

Durante la época feudal se caracterizaban las relacio nes de servidumbre, originada por la diferencia entre quienes tenían la propiedad de la tierra (cultivable), y quienes servían para cul-- tivarla, que además rendían homenaje y juraban obediencia al terrate niente o señor feudal. Dicho señor feudal podía disponer del siervo casi ilimitadamente, sin que hubiera posibilidad alguna para que --- éste, se opusiera a los designios del señor feudal.

Como consecuencia del incremento económico y del desa-

rollo político que fueron teniendo las poblaciones medievales, se conformó la tercera etapa anunciada, la municipal. En ésta, los siervos o ciudadanos exigieron eficazmente a los señores feudales - salvoconductos, cartas de seguridad, además de otras prestaciones que en general integraron una legislación especial, conocida como Derecho Cartulario.

El otro factor que distingue a ésta de las anteriores etapas, fué la intervención del cristianismo a través de la Iglesia Católica en la vida política del Estado. En virtud de que proclamó la igualdad de los hombres del "mundo pagano" ante Dios y puso de relieve el anatema de la perdición eterna, tratando de atenuar las desigualdades sociales y el despotismo ejercido por los detentadores del poder, por una parte; y por otra, tratando con ello de obtener el poder hasta entonces ejercido por los reyes y señores feudales.

A lo anterior se debe que el pensamiento jurídico-político medieval, se desarrolló especialmente en torno a distinguir y justificar "la supremacía del papado o de los reyes".

En síntesis, los juristas del siglo XV concluyeron - que el gobernante no debía ser sino un servidor del pueblo, estando obligado a observar los principios del Derecho Natural (creado por obra de Dios a través de la razón humana), del Derecho Divino (fruto de la revelación) y del Derecho de Gentes (conjunto de reglas aplicables a todas las naciones y derivadas del Derecho Natu-

ral). Sin haber cambiado de manera sustancial, las condiciones existentes entre gobernantes y gobernados.

6.- En la historia jurídica de España, observamos que el individuo tuvo desde el reino de los visigodos, las primeras instituciones de Derecho escrito o codificado que sustituyeron los viejos usos de la costumbre. Habiéndose creado el ordenamiento más importante de la época visigótica, denominado Fuero Juzgo, Código de los Jueces o Código de los Visigodos.

Posteriormente, los antiguos habitantes de España tuvieron compilaciones de leyes que también se les denominaba Fueros u Ordenamientos. Entre éstos, destacan el Fuero Viejo de Castilla (1356), Leyes de Estilo, El Fuero Real de España, El Ordenamiento de Alcalá (1348), las Siete Partidas, Las Ordenanzas Reales de Castilla, Las Leyes de Toro (1505), La Recopilación de las Leyes de España (1567), y la Novísima Recopilación de Leyes de España (1805).

En todos estos estatutos se establecieron disposiciones civiles, penales y políticas que regulaban las relaciones entre los propios gobernados, además de enunciar las prerrogativas de los reyes. Pero no establecían limitación alguna en calidad de Derecho Público Subjetivo, en favor de los súbditos, de tal manera que se restringiera el poder de mando de los monarcas; sin embargo, debe aclararse que la influencia religiosa constituía las limitaciones de que hemos hablado, aunque éstas, simplemente existían en conciencia conforme a la religión, pero no al Derecho.

No fué sino hasta el año de 1188, en que a través -- del Pacto Político-Civil acordado en las Cortes del Reino de León, en que se establecieron disposiciones de carácter civil, penal, político y administrativo, y entre ellas las concernientes a la inviolabilidad del domicilio por el rey y a la garantía de audiencia, que representan limitaciones al poder absoluto de que disfrutaban los -- regímenes aludidos.

Las restricciones al poder de los gobernantes, se ampliaron en el fuero llamado Privilegio General expedido en el año de 1348, en la Constitución de 1812, de 1837 y las sucesivas, que contenían disposiciones mejor delineadas como prerrogativas o garantías en favor de los gobernados, rigiendo sus relaciones con los detentadores del poder.

7.- Las circunstancias que prevalecían en las relaciones entre gobernantes y gobernados en los pueblos inglés y francés -- en la época medieval, son similares a las que se han descrito en los apartados anteriores; sin embargo, se considera que en estos pueblos evolucionaron con mayor rapidez y trascendencia las instituciones -- como el common law inglés que no obstante ser derecho consuetudinario, establecía las relaciones entre los individuos y el poder público de manera armónica, toda vez que se contenían restricciones a las facultades del rey. Y por ello, mediante la Gran Carta elaborada -- bajo el reinado de Enrique III y confirmada por Eduardo I, se reiteró la vigencia de la Carta Magna de 1215, reproduciéndose en esos -- preceptos las disposiciones de este último documento, - - - - -

específicamente las que se referían a las garantías de audiencia y de legalidad respecto a la legislación inglesa.

En cambio, en Francia, prevalecieron circunstancias parecidas a las analizadas anteriormente, pero evolucionaron por la situación que imponía el absolutismo, así como por el aporte de los pensadores que primeramente fueron conocidos como los fisiócratas, y después otros como enciclopedistas.

Los primeros abogaban por un abstencionismo del Estado en lo concerniente a las relaciones sociales, las cuales deberían desarrollarse libremente, sin la injerencia oficial, obedeciendo al ejercicio de los derechos naturales del gobernado y permitiendo el desarrollo de las relaciones comerciales, constituyendo el famoso principio "laissez faire laissez passer".

Los enciclopedistas elaboraron doctrinas sociopolíticas, cuyos principios aún encuentran vigencia. Los más destacados de estos autores, son Voltaire, Diderot y D'Alembert; quienes con sus teorías abogaban por instituir los derechos naturales del hombre, logrando influir con sus ideas en la consumación de la Revolución Francesa. Cuyo ideario fué la famosa declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

El ideario antes mencionado, contenía primordialmente los siguientes principios:

- a).- La igualdad del individuo ante la Ley.
- b).- Aplicación general de la Ley.
- c).- El Derecho y Protección de la Libertad, Propiedad, Seguridad y Resistencia a la opresión del individuo, de tal manera que no se dañe a otro.
- d).- Los Derechos Naturales del ser humano, son imprescriptibles e inalienables.

Estos principios, fueron adoptados casi por la totalidad de los países occidentales. Francia, los integró en su primera Constitución en el año de 1791, y fueron refrendados en sus posteriores constituciones y leyes. Habiéndose establecido así, un modelo de relaciones jurídicas existentes no solo entre los individuos, sino también entre éstos y los gobernantes.

8.- Durante la existencia de las colonias inglesas en Norteamérica, las condiciones del gobernado frente al poder público, en un inicio se determinaron mediante la tradición jurídica del common law de Inglaterra y las autorizaciones que otorgaba el rey para fundar y organizar colonias en América, conocidas como cartas, que servían para trasplantar la aplicabilidad de la Constitución Inglesa en sus colonias. Estas cartas contenían las reglas de gobierno que debían regir en las entidades por formarse.

Según Jellinek (7) las cartas de Connecticut y Rhode

Island, de 1662 y 1663, respectivamente, son las más antiguas constituciones escritas en el sentido que actualmente se atribuye al término. En 1776, la antigua colonia de Virginia formula su constitución particular, que por su profundidad inspiró a la constitución federal norteamericana y a la misma declaración francesa de 1789, - sobre los derechos del hombre y del ciudadano. Lo más importante - de la constitución de Virginia y por ende, de la norteamericana, es la consagración que hacen de las prerrogativas del gobernado frente al poder estatal.

9.- En Estados Unidos de Norteamérica, la Constitución de 1787 no contuvo ningún capítulo destinado a la enumeración de los derechos del gobernado; quizá debido a que ya se encontraban consagrados en las constituciones locales. Sin embargo, al poco tiempo, hubo necesidad de enmendar la constitución federal para elevar a --- rango de prerrogativa nacional, algunos de los mencionados derechos, como los siguientes:

- A).- Libertad religiosa.
- B).- Libertad de posesión y portación de armas.
- C).- Garantía de legalidad frente a actos que lesionen el domi cilio y persona del gobernado.
- D).- Garantía de audiencia y de una justa indemnización en -- materia expropiatoria.

Visto el anterior pasaje histórico de las relaciones - entre gobernantes y gobernados, es conveniente anotar por último, la

estimación doctrinaria que al respecto hace Burgos: "Las prerrogativas que determinan las relaciones de gobernantes y gobernados, se pueden considerar como una relación jurídica de supra a subordinación en que se manifiesta la garantía individual y consta de dos sujetos, que son el activo o gobernado y el pasivo, constituido por el Estado y sus órganos de autoridad" (8).

Nos hemos limitado a las anteriores referencias, al abordar el tema comentado, porque no constituye objeto directo del tema central y porque se consideran suficientes para ilustrar en lo conducente, los antecedentes de las relaciones entre gobernantes y gobernados que nos interesan preponderantemente en el desarrollo de este trabajo, es decir, las que se verifican en nuestro país. Pero procurando que dichas referencias comprendan los aspectos trascendentales, aún tratados de manera general y sintética.

c).- Sistema Jurídico.- Es un conjunto de normas jurídicas fundamentales y accesorias (derivadas de aquellas) que rigen la vida socio-política de un Estado; y constituye este sistema jurídico, un elemento del ente estatal.

El sistema u orden jurídico, a través de sus normas fundamentales estatuidas en la Constitución, esquematizan la división del poder del Estado, señalando jerarquías para sus órganos, forma y división de funciones, obligaciones, atribuciones y respon

abilidad de los titulares de tales órganos. Así mismo contiene - un catálogo de prerrogativas o derechos fundamentales que regulan las relaciones del gobernado frente al poder público; también con tiene un conjunto de disposiciones derivadas de la Constitución - que reglamentan, en sus diferentes aspectos, a las normas funda- mentales que a su vez son sustento de su validez.

Para Kelsen, "el orden jurídico no es, por tanto, un sistema de normas jurídicas de igual jerarquía, sino un órden gra dado de diferentes capas de normas. Su unidad es restaurada por la conexión que resulta de que la producción, y por tanto, la vali dez de la una, se remonta a la otra, cuya validez esté a su vez -- determinada por otra; retorno éste que desemboca por último en la norma fundamental, en la regla hipotética fundamental y por ende, en el supremo fundamento de validez, en aquél que crea la unidad - de esta serie de actos creadores" (9). Esta regla hipotética -- fundamental "en la que se basa la unidad del órden jurídico en su automovimiento" (*) corresponde al concepto de contitución en - sentido lógico-jurídico que el sistema jurídico puede representar se esquemáticamente, tomando en consideración que la más alta gra da o jerarquía de norma positiva, le corresponde a la Constitución, que tiene como función esencial la regulación de la legislación -- que de ella derive (desde el punto de vista jurídico-positivo, se- gún el mismo autor).

d).- Acto de Autoridad.- Para desarrollar este tema,

(9).- KELSEN, HANS. OB. CIT. PP. 108 y 109.

(*).- KELSEN, HANS. "TEORIA GENERAL DEL ESTADO". EDITORA NACIONAL, P. 325 y SIGUIENTES MEXICO 1970.

es conveniente abordar por separado los conceptos de Autoridad y de Acto Jurídico (jurídico, porque la autoridad se rige por normas de esa especie).

Hay acuerdo general, sobre todo de autores modernos, para definir el acto jurídico como la manifestación de la voluntad exteriorizada para producir consecuencias jurídicas, conforme a las Leyes predeterminadas.

En cambio, autoridad, es la persona ú órgano estatal que actúa en nombre del Estado, con poder de mando coercitivo.

Al respecto, Burgoa opina que "por Autoridad se entiende jurídicamente a aquél órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales a su nombre" (10).

Dicho autor, distingue a los órganos del Estado que actúan como autoridad; y a los que fungen como auxiliares de aquéllos. Sosteniendo que el elemento de diferenciación entre las autoridades propiamente dichas y los órganos del Estado que no son tales, estriba en la naturaleza de las funciones que ambos realizan. Por lo que se reputa Autoridad a aquél órgano de gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una altera

(10).- BURGOA IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO. EDITORIAL PORRUA, DECIMO SEXTA EDICION. P. 187

ción, creación o extinción en una o varias situaciones concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas, que puedan presentarse dentro del Estado. Tales efectos, se llevan a cabo a través de una decisión y ejecución conjunta o separadamente - consideradas (11).

Conforme al anterior orden de ideas, podremos estimar que por acto de Autoridad se entiende la decisión tomada por un órgano del Estado, para alterar, crear o extinguir, una o varias situaciones con un poder tal, que tales decisiones se cumplimentarán aún en contra de la voluntad de los destinatarios. Este acto de Autoridad, se realiza en las relaciones de supra a subordinación de - que habla Burgoa (*).

e).- Formas de que dispone el Estado para adquirir -- el dominio de la propiedad privada.- Adoptando el criterio que al - respecto de Serra Rojas, los principales modos de adquirir el dominio por el Estado sobre la propiedad privada, son:

- 1.- Decomiso.
- 2.- Confiscación.
- 3.- Requisición.
- 4.- Nacionalización.
- 5.- Servidumbres administrativas.
- 6.- Expropiación (12).

(11).- IDEM. P. 188

(*).- INFRA. P. 32

(12).- SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO II, -- EDITORIAL PORRUA, SEPTIMA EDICION. P. 235. MEXICO 1976.

1.- El Decomiso data del Derecho Romano como pena -- accesoria, y es una figura jurídica prevista en nuestra legislación penal y administrativa que consiste en la facultad del Estado para adjudicarse o destruir, sin indemnización, los objetos (muebles) -- que hayan sido instrumentos de delito alguno. Constituyéndose en uno de los modos de adquirir la propiedad por el Estado.

2.- Confiscación.- En la doctrina generalmente se le equipara a la expropiación, con la diferencia de que en la confiscación no hay indemnización.

"La confiscación es la adjudicación que se hace en -- beneficio del Estado de los bienes de una persona y sin apoyo legal. También se afirma que toda expropiación sin indemnización es una confiscación" (12 bis).

Sin embargo, la confiscación está prohibida en el artículo 22 Constitucional y por ende, no puede hablarse de confiscación como acto autoritario.

En cambio, la expropiación está permitida en términos del artículo 27 Constitucional; no obstante, la doctrina registra la confiscación como figura jurídica que ha servido para adquirir la propiedad por el Estado.

3.- La Requisición.- Se establece en nuestra legislación como un modo de adquirir la posesión, uso o prestación de ser-

vicios personales de manera temporal, ante casos urgentes, pagando la respectiva indemnización.

La Requisición a que se refiere comunmente la doctrina, está casuísticamente permitida por la constitución, en los artículos 16, 27 y 29 tratándose de las necesidades o requerimientos de los militares en tiempo de guerra; de salvaguardar la vegetación forestal; de la suspensión de garantías en caso de peligro grave -- para la sociedad en su integridad física; etcétera.

4.- La Nacionalización.- Está definida por Serra Rojas como "régimen de derecho público estricto, establecido en la -- constitución, por medio del cual determinados bienes pasan al dominio total, exclusivo y definitivo de la Nación, que en lo sucesivo será la única que podrá disponer de ellos con arreglo de la Ley" -- (13). Pero en realidad, esta figura es nueva en la doctrina jurídica y por lo mismo, todavía no hay criterios tan explorados al respecto como para la expropiación; dándose la circunstancia, de que -- para los países industrializados, este concepto sea similar al de -- expropiación, con la diferencia de que la nacionalización se realiza sobre bienes de extranjeros; en cambio para algunos países sub-- desarrollados, la nacionalización se distingue con mayor amplitud -- de la expropiación; pudiendo darse el caso de pagar la indemnización en cantidad razonable, en plazo que beneficie al Estado nacionalizador, o bien, no pagar de plano. Tales criterios, son ampliamente --

comentados por Eduardo Novoa Monreal (14).

En mi opinión los términos nacionalización y expropiación se confunden y se utilizan semánticamente para dar cariz de -- nacionalismo, y rigidez en los actos de desposesión que realiza el Estado. Creo que el término nacionalización se utilizó con precisión y técnica aplicando el derecho positivo, cuando al expedir la Constitución de 1917, el constituyente nacionalizó la propiedad de tierras y aguas con las disposiciones del artículo 27; y posteriormente, el Estado sólo ha practicado expropiaciones con apoyo en el mismo artículo 27 y la ley de expropiación; en virtud de que esta -- institución jurídica, implica una forma de adquirir la propiedad -- por el Estado, la que por esa vía, pasa a ser de la Nación; lo cual de origen a que se interprete como sinónimos los actos expropiatorio y de nacionalización. Por ello se entiende como nacionalización a -- la expropiación; sin embargo, debe distinguirse a la nacionalización porque opera por interés nacional y no público o social como el acto expropiatorio; aunque en ambos casos, el Estado ejerce su soberanía y poder público. Serra Rojas anota algunos principios que "definen la teoría de la nacionalización (*):

"No existen diferencias importantes entre la expropiación y la nacionalización. Sin embargo, debe distinguirse -- una y otra institución como figuras jurídicas diferentes. El artículo 27 constitucional distingue claramente entre una y otra forma, aunque en su régimen jurídico tienen -- muchos puntos de contacto. La traslación de la propiedad en los casos de nacionalización, es obra directa de la Ley, pero es más amplia en la expropiación y de --

(14).- NOVOA MONREAL, EDUARDO. LA NACIONALIZACION Y RECUPERACION DE RECURSOS NATURALES ANTE LA LEY INTERNACIONAL. FONDO DE CULTURA ECONOMICA, P. 81, MEXICO 1974.

(*).- SERRA RUJAS, ANDRES. UB. CIT. P. 273

carácter general, en tanto que en la nacionalización, obedece a reglas especiales.

"Por lo que se refiere a la indemnización, ella se apoya en el principio de la igualdad de los individuos frente a las cargas públicas. Sin embargo, se acepta un régimen diverso y radical, para aquellas instituciones que deben nacionalizarse, por realizar actividades antinacionales o de provechos ilícitos".

5.- Servidumbres Administrativas.- El artículo 1057 del Código Civil para el Distrito Federal, define que la servidumbre es gravámen real impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño. El inmueble a cuyo favor esta constituida la servidumbre, se llama predio dominante; el que la sufre, predio sirviente.

Con tal referencia, es fácil comprender lo que es la servidumbre administrativa; una carga que se impone a alguno de los bienes inmuebles de la Federación en beneficio de particulares o en predios particulares, a beneficio del Estado.

6.- La Expropiación.- Se ha considerado desde la antigüedad -- como un acto de soberanía. Por lo que el derecho tradicional, no -- conocía otro medio de privar a un propietario de su dominio, que la expropiación por causa de utilidad pública con indemnización previa y completa.

Siguiendo la vieja tradición de la legislación hispánica, la Constitución de Cádiz de 1812, al referirse a las restricciones de la autoridad del rey, dispuso:

"No puede el rey tomar la propiedad de ningún particular, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común, tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin - que el mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos" (15).

Según Burgos, el acto expropiatorio tiene como efectos la privación del uso, disfrute y disposición de algún bien (16). - Considera además, que dicho acto requiere de dos elementos para su -- cumplimiento o existencia: "a).- Que haya una necesidad pública; y - b).- que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola" (17).

La expropiación conforme a la legislación mexicana, -- puede definirse como una institución administrativa de derecho p^ublico, mediante la cual, el Estado unilateralmente y en ejercicio de su soberanía procede en contra de un propietario o poseedor para la adquisición o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Es una institución administrativa, en razón de que (la expropiación), está compuesta por un conjunto de normas y principios jurídicos de Derecho Administrativo. Es de Derecho Público, porque se rige por normas jurídicas que regulan las relaciones del Estado -

(15).- SERRA ROJAS, ANDRES. *BO. CIT. PP.* 235 y 240.

(16).- BURGOS, IGNACIO. *LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.* EDITORIAL PORRUA, NOVENA EDICION. P. 481. MEXICO 1975.

(17).- *IDEM.*

con los particulares, en función de su organismo y funcionamiento. Y se ejercita unilateralmente porque el Estado por iniciativa propia y en la procuración de sus fines, adopta tal medida sin intervención alguna, del particular en perspectiva de ser afectado.

La soberanía en este caso, tiene como presupuesto -- básico la propiedad originaria de la nación, que se debe entender (interpretando el contenido del artículo 27 Constitucional ab-initio) como la facultad del Estado sobre las tierras y aguas que se encuentran dentro del territorio nacional para imponerles modalidades o afectación a la propiedad privada, así como a todos aquellos bienes de interés público. Es decir, el Estado tiene la facultad y poder para imponer unilateralmente modalidades o características al régimen de propiedad sobre cualquier bien que sea de interés público; así como para aplicar la afectación total o parcial sobre los derechos inherentes y, o, derivados de la misma -- propiedad o bien. Pudiendo realizarse dicha afectación, a través de la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización que corresponda en el caso concreto.

Serra Rojas, dice que la expropiación es un poderoso instrumento de acción pública impulsado por razones de interés colectivo, que de ninguna manera deben entorpecer los particulares. Y que se justifica por los elevados fines que el Estado tiene a su cargo (18).

Idéntico a los antes anotados, se observa en la enmienda V de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, en virtud de que concurren como características del acto expropiatorio en aquella nación:

- Instrumento del poder público para adquirir un bien particular.
- Utilidad pública (satisfacción de necesidades colectivas) - como objeto de la expropiación.
- Indemnización como requisito indispensable para la legalidad del acto expropiatorio.

Lo anterior se corrobora de la transcripción siguiente, que se refiere a la anunciada enmienda V (19):

"Termina este artículo declarando que "no se podrá tomar la propiedad particular para objetos de utilidad pública sin la debida compensación", palabras que consagran un principio de derecho natural, reconocido por los publicistas de todos los países y sin el cuál, las garantías del ciudadano serían enteramente nugatorias. Suele a veces ser indispensable que el gobierno ocupe la propiedad particular en beneficio del público, por ejemplo, para construir un camino nacional, abrir una calle, etc.. Ordinariamente compra la propiedad en casos semejantes; pero si no pudiera convenir el precio con el dueño, o éste se negare a vender, se condena entonces la propiedad y se convoca un jurado para que tase los perjuicios que aquél hubiere resentido por causa de la expropiación. Podrá suceder que el jurado no les dé la misma estimación que el dueño; pero éste es un inconveniente al que están sujetos todos los ciudadanos".

(19).- MEXIA, J. CARLOS. MANUAL DE LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. P. 144. WASHINGTON D. C. 1874. LOCALIZABLE EN ANGLOSAJONES DE LA BIBLIOTECA DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE GARANTIAS Y AMPARO. FACULTAD DE DERECHO, U.N.A.M.

De modo que la expropiación ha figurado históricamente dentro del derecho de propiedad y ha funcionado hasta la actualidad, como un acto autoritario. Pero siempre dentro del derecho de propiedad, cuyo sentido se ha matizado en virtud de las transformaciones sociales, algunas de las cuales han trascendido a la creación de los estados socialistas, en donde se establece la propiedad colectiva o estatal de los medios de producción y cambia el concepto, así como el uso tradicional de la propiedad.

Sin embargo, puede colegirse que la expropiación teleológicamente, tiene un papel de beneficio colectivo dentro de los estados en que se establece el derecho de la propiedad privada, y puede ser utilizada para contrarrestar y aún superar ciertas necesidades colectivas. De este modo, la expropiación es con evidencia, un logro histórico de las luchas (sangrientas como en México) para alcanzar mejores condiciones de vida. Aunque en realidad, sirva -- sólo incipientemente en el allanamiento de las enormes desigualdades entre los mexicanos, que tanto daño hacen al desarrollo económico y social del país como ente político.

C A P I T U L O I I

e).- Relaciones entre Gobernantes y Gobernados en la Historia de México.- Estas relaciones se analizan desde el punto de vista jurídico constitucional y se pueden clasificar respecto al tiempo en tres etapas, que son época prehispánica, colonial e independiente:

A.- En los pueblos prehispánicos existían normas de tipo consuetudinario para regular de modo incipiente las relaciones de carácter civil y penal, únicamente entre gobernados.

Conforme a tales normas, la autoridad máxima residía en un hombre con facultades omnimodas, a quien además, se le atribuían virtudes de carácter divino. Por lo que el gobernado carecía de derecho alguno contra las decisiones del gobernante. (20).

B.- Durante la época colonial, el sistema jurídico establecido en México, se constituyó con el derecho español y por las costumbres indígenas en lo que no contradigieran el ordenamiento hispánico. Lo que en un proceso de acomodamiento, culminó con la creación del cuerpo normativo conocido como Recopilación de Leyes de Indias en el año de 1681, que a su vez, prevé la aplicación de las Leyes de Castilla (derecho español) en forma supletoria

(20).- BURGOA IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO. EDITORIAL PORRUA, DECIMO SEXTA EDICION, PP. 93 a 95. MEXICO 1981.

ria; sin embargo, prevalecía sobre las costumbres y las leyes, - el derecho natural sujeto en su interpretación y aplicación a la conciencia del monarca; quien era la autoridad suprema, conforme al principio del origen divino de su investidura soberana (21).

Por ello, cuando existía oposición de una ley al de recho natural, ésta no debía ser cumplida, si así lo disponía el rey al resolver la cuestión que al respecto se le allegara.

En tales circunstancias, puede decirse que las rela ciones entre gobernantes y gobernados durante la colonia, mantenían las características de despotismo y tiranía, peores que en Europa durante la edad media, al definirse por el derecho espa-- ñol; en virtud de que no obstante la existencia de leyes de In-- dias, algunas eran buenas y otras malas; las buenas por lo gene-- ral no se cumplían y las otras eran pésimas, como las que priva-- ron de derechos civiles a indios y negros, las que legalizaron - la esclavitud autorizando la marca a hierro en el rostro, las -- que autorizaban penas atroces, etc.; por ejemplo, la ley primera Título 11, libro 69, de la recopilación de Leyes de Indias (22).

C.- En la época correspondiente a la vida indepen-- diente de México, influyen las ideas que sustentaron la revolu-- ción francesa y el sistema jurídico norteamericano.

(21).- IDEM. PP. 95 a 103

(22).- CUE CANOVAS, AGUSTIN. HISTORIA SOCIAL Y ECONOMICA DE MEXICO. EDITORIAL TRILLAS, PP. 168 a 172. MEXICO 1973.

En el año 1814, durante las luchas de emancipación, - se formuló el primer proyecto de ordenamiento político constitucional con el nombre de "Decreto Constitucional para la libertad de - la América Mexicana", que también se conoce como Constitución de - Apatzingan; tiene el mérito, a pesar de no haber estado en vigor, de consagrar en proyecto, los derechos fundamentales del hombre o garantías individuales; como reflejo del pensamiento político de sus redactores, principalmente Morelos; sin embargo, no propuso - elemento alguno para hacer respetar los derechos consagrados (23).

El segundo ordenamiento político constitucional pro-- puesto después de la colonia, lo es la constitución de 1824; fué el primero en estructurar como República Federal al Estado Mexicano, que recién había consumado su independencia en el año 1821.

Este ordenamiento no consagró los derechos fundamen-- tales del hombre, como lo propuso el de Apatzingan. Y por ende, - tampoco estableció ningún instrumento jurídico para controlar la - constitucionalidad de los actos de autoridad.

En efecto, dicho documento fundamental, en su conteni-- do se contrée a la organización política del Estado y de las bases de funcionamiento de sus órganos. Subsistiendo por ende, una si-- tuación precaria para los intereses jurídicos del gobernado (24).

(23).- BURGDA, IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO. OB. CIT. PP. 105 a 107

(24).- IDEM. PP. 107 a 110.

Durante la vigencia de la Constitución de 1836, en -- que se cambia el régimen federativo por centralista, se establece el supremo poder conservador, al que se le asigna la facultad de ejercer el control del régimen constitucional así como la de interpretar la voluntad de la nación. Sin embargo, la realidad es que se le asignó un poder desmedido a tal órgano, de tipo político y -- no jurisdiccional, siendo sus resoluciones inimpugnables. Excepto cuando se tratara de expropiación, en cuyo caso, el afectado podía hacer reclamo ante el poder judicial, por errónea calificación de la causa de utilidad pública que motivara el proyecto expropiato--rio.

Pero esa disposición constitucional, no benefició la situación de los gobernados; ya que el mencionado reclamo única--mente versaba sobre la indebida calificación de utilidad pública. Omitiendo referirse de modo alguno, a los demás derechos fundamen--tales que no fuera el de propiedad y dejando a los gobernados, sin la posibilidad de defenderee contra los actos de autoridad (25).

La constitución Yucateca de 1840, marca un progreso significativo para mejorar la situación de los gobernados frente a los gobernantes, que establece como institución jurídica al Juicio de Amparo; siendo su principal autor Don Manuel Crescencio --Rejón.

En efecto, los objetivos previstos en el Juicio de -

Amparo creado por Rejón, son los siguientes: Controlar la constitucionalidad de los actos del ejecutivo; y controlar las garantías individuales y demás derechos constitucionales del gobernado, contra actos de cualquier autoridad, incluyendo las judiciales (26).

Es claro que no basta una buena legislación para conseguir la desaparición de actos inconstitucionales, que pudieran cometer la autoridad. Máxime que se trata de una legislación local; sin embargo, deben comentarse sus características ya que en su mayoría fueron asimiladas por las disposiciones constitucionales de 1847, 1857 y 1917. Estas disposiciones también aprovecharon los aportes del proyecto DTERO, en que se daba competencia a la suprema corte para conocer de los "reclamos" intentados por los particulares contra actos de los poderes legislativos y ejecutivo de los Estados. Y se precisaba que las sentencias de amparo sólo se ocuparían de individuos particulares, amparándolos y protegiéndolos en el caso especial sobre el que versara la queja, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare (27).

En el acta constitutiva y de Reformas de 1847, se instituyó como derechos del hombre a las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad; así mismo, se instituyó por vez primera en la legislación positiva Mexicana, el Amparo que podía hacer valer el gobernado frente a actos de los poderes legislativo y ejecutivo, pero no contra los del judicial; sin embargo, la situación de los habitantes del territorio nacional, no tuvo cambios de importancia en torno a su situación jurídica frente al estado y subsistieron por ende, los vicios de legalidad propios de la época.

La Constitución de 1857, aporta por su contenido, una nueva fase jurídica para los mexicanos frente al poder estatal; principalmente, porque por primera vez en la República, se instituyó

(26).- IDEM.PP.115 a 118

(27).- IDEM.P. 120

ye al juicio de Amparo como instrumento para controlar la constitu
cionalidad de los actos de autoridad.

Pero también, dicha constitución, implante el libera-
lismo e individualismo puros, como base y objeto de las relaciones
entre el Estado y el individuo (28). Para lo cuál, influyeron -
las doctrinas modernas de reciente aplicación en Francia.

Por lo que respecta a la constitución de 1917 en vi--
gor, también marca una etapa jurídica nueva para los mexicanos ---
frente al Estado; en virtud de que confirma la institución del Am-
paro, perfeccionando y enriqueciendo su contenido. Pero además, -
porque a diferencia de la anterior, en que los derechos del indivi-
duo conformaban su base y objeto; la actual tutela por una parte,
en sus primeros 29 artículos los derechos del hombre, como garan-
tías individuales; y por la otra, establece garantías sociales en
los artículos 27, 28 y 123, para constituir, proteger y preservar
los intereses fundamentales de los grupos sociales económicamente
dominados por otros (29). Todo lo cuál, aporta un avance jurí-
dico general, en las relaciones de gobernantes y gobernados en --
México; sobre todo porque al decir de Burgos (30), la Constitu-
ción vigente adopte el concepto de "obligaciones individuales pú-
blicas, que tiene la implicación opuesta a la idea de Derechos --
Públicos Individuales", lo cuál obliga al gobernado a prestar al-

(28).- IDEM. P. 123

(29).- IDEM. PP. 129 a 130

(30).- IDEM. P. 130

gún servicio personal o a que se haga uso o aprovechamiento de -- sus bienes en beneficio de la nación o de algún grupo social (31).

b).- Las garantías del gobernado (concepto); origen y evolución del derecho de propiedad en el Sistema Jurídico Mexicano.

Garantía equivale a aseguramiento, y denota protección o apoyo. El vocablo y concepto Garantía se originaron en el Dere-- cho Privado.

El concepto Garantía en Derecho Público ha significado diversos tipos de seguridad o protección en favor de los gobernados dentro de un Estado de Derecho, en que la actividad del gobierno -- está sometida a normas preestablecidas que tienen como base de sus-- tentación el orden constitucional (32).

Isidro Montiel y Duarte asevera que todo medio consig-- nado en la constitución para asegurar el goce de un derecho se lla-- ma Garantía, aún cuando no sea de las individuales (33).

Las Garantías individuales se traducen jurídicamente -- en una relación de Derecho existente entre el gobernado como perso-- na física o moral y el Estado como entidad jurídica y política, y --

(31).- IDEM. P. 131

(32).- BURGUA, IGNACIO. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. EDITORIAL PORRUA, NOVENA EDICION. PP. 157 a 158 MEXICO 1975

(33).- MONTIEL Y DUARTE, ISIDRO. ESTUDIO SOBRE GARANTIAS INDI-- VIDUALES EDITORIAL PORRUA, TERCERA EDICION. P. 26 MEXI-- CO 1979.

sus autoridades; debiendo éstas y aquel, respetar esa relación para que exista dentro del orden jurídico (34). Deduciéndose de ello, que los sujetos inmediatos y directos de la relación que -- implica la garantía individual son: gobernado, por una parte, y las autoridades del Estado por la otra (35).

Burgos estima (36) que para precisar el concepto - de garantías individuales, es necesario analizar la relación de - derecho antes mencionada, en que aparecen; supone que en la vida de cualquier Estado, existen tres tipos de relación: Las de coor dinación, de supra ordinación, y de supra e subordinación, que se establecen y determinan en el sistema jurídico o norma fundamental que corresponda (37).

Las relaciones de coordinación, son los vínculos que se entablan en virtud de una amplia gama de causas, existente entre dos o más sujetos físicos o morales; dentro de su condición - de gobernados.

Las relaciones de supra ordinación, se establecen en tre los diversos órganos de gobierno del Estado, normando la acti vidad de cada una de ellas. Esta normación se establece en el -- Derecho Administrativo ó Constitucional.

(34).- BURGOS, IGNACIO. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. EDITORIAL PORRUA, NOVENA EDICION. P. 163. MEXICO 1975.

(35).- IDEM. P. 164

(36).- IDEM. P. 162

(37).- IDEM. P. 162 Y SIGUIENTES.

En cambio, las relaciones de supra a subordinación - son las que se establecen entre los órganos del Estado que dictan o ejecutan actos de autoridad, que se caracterizan éstos por ser unilaterales, imperativos y coercitivos; y los gobernados, que son los destinatarios de dichos actos. La regulación de estas relaciones, forma parte de la Constitución y leyes administrativas principalmente, ---- "implicando en el primer caso las llamadas garantías individuales" -- (*).

El mismo autor (38), estima que el objeto tutelado por las garantías individuales son las prerrogativas fundamentales del hombre inherente a su personalidad; y que la fuente de tales garantías es la constitución.

De lo anterior, Burgos concluye como concepto de garantía individual, el que se forma por los siguientes elementos:

1.- Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).

2.- Derecho Público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto).

3.- Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el concebido derecho y en ob ----

(*).- IDEM P. 163

(38).- IDEM. P. 174 a 182

servar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).

4.- Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (Fuente)* (39).

Por lo tanto, se cree aceptable la definición de garantías individuales, como un conjunto de derechos fundamentales que el sistema jurídico reputa invulnerable con las características y excepciones que el mismo preve, en favor de los gobernados para regular las relaciones de éstos con el Estado y sus autoridades; sin embargo, esa idea sería realista y constructiva si se completara diciendo además, que las garantías individuales también las constituyen como prerrogativa fundamental, el derecho del gobernado para que en el país se practicara una justa y equitativa distribución de la riqueza. Lo cuál sería útil para combatir deficiencias de los gobernantes en el ejercicio de sus funciones y aplicación de política; ésto implicaría avance rumbo al progreso nacional.

Ahora bien, sobre lo mismo, no se desconoce que la Constitución contiene disposiciones económicas, como la prohibición de monopolios, ejercicio de la banca, etc; políticas, como la división de poderes, régimen democrático de gobierno, etc.; -- obreras, como las que establecen los artículos 5 y 123 consti-

tucionales; pero menos se desconoce que en 67 años de revolución y 163 de independencia (desde que se consumó en 1821), la mayoría de los ciudadanos mexicanos viven en una situación económica precaria, con problemas de analfabetismo, promiscuidad, marginación, miseria, desempleo, subempleo, explotación, emigración, insalubridad, transporte, vivienda, y otros conexos o derivados.

Es por ello, que aún cuando las disposiciones constitucionales por sí mismas no resuelven los problemas, sería útil y se propone una adición a las garantías que se conocen como individuales o bien a las sociales, para que todo ciudadano pudiera exigir (de alguna forma reglamentado) el ejercicio de políticas que tengan como objetivo la justa distribución de la riqueza producida y existente en nuestro vasto país.

b.1.- Respecto al origen y evolución de la propiedad en el sistema jurídico mexicano, es menester remontarse al primer ordenamiento jurídico fundamental, que represente lo que por sistema jurídico debe entenderse; para desde ahí identificar el origen de la propiedad conforme a tal ordenamiento, y posteriormente describir su evolución hasta el presente.

Por lo tanto, recordemos que en el inciso c).- del primer capítulo de este trabajo, quedó asentado que "Sistema Jurídico es un conjunto de normas jurídicas fundamentales y accesorias (derivadas de aquellas) que rigen la vida socio-política de un Es-

tado; y constituye este sistema jurídico, un elemento del ente -- estatal"; y si tomamos en consideración que la constitución de 1824, es la primera ley fundamental que corresponde a la creación del primer sistema jurídico mexicano (40); entonces será éste el punto - de partida para desarrollar el origen y evolución de la propiedad - en México, desde el punto de vista que interesa, a propósito del -- tema principal.

Ahora bien, el origen de la propiedad de que se habla, se encuentra en la conjunción de soberanía y poder de imperio que el Estado posea como connotaciones esenciales y le permiten confor- me a la Ley fundamental, imponer soberanamente, las característi-- cas o modalidades que se atribuyan a la propiedad ubicada dentro - del territorio-espacio que le es propio.

Se estima lo anterior, de conformidad a las siguien-- tes consideraciones:

La constitución de 1824 en lo conducente dispone (41):

"Art. 1.- La nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia".

Con esta disposición, el constituyente declara formal- mente la independencia y auto-determinación del Estado Mexicano.

(40).- BURGOA, IGNACIO. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES, EDITORIAL PORRUA, NOVENA EDICION. P.121, MEXICO 1975.

(41).- TENA RAMIREZ, FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO. -- EDITORIAL PORRUA, OCTAVA EDICION, PP. 168 y SIGUIENTES. MEXICO 1978.

"Art. 2.- Su territorio comprende el que fué el virreinato llamado antes Nueva España, el que se decía Capitanía General de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes de provincias internas de Oriente y Occidente, y el de la Baja y Alta California, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares. Por una ley constitucional se hará una demarcación de los límites de la federación, luego que las circunstancias lo permitan".

Este artículo determina la extensión del territorio nacional, en un acto de soberanía y consagración de la propiedad del territorio nacional, en favor del Estado Mexicano. Y como consecuencia de lo anterior, el propio constituyente dispuso:

"Art. 5.- Las partes de esta federación son los Estados y Territorios siguientes: El Estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Angeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Yucatán y el de los Zaca-tecas; el Territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una nueva Ley fijará el carácter de Tlaxcala".

"Art. 112 fracción III.- El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso --

fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recessos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno".

En este precepto, la constitución comentada, consagra:

I).- La propiedad privada.

II).- La expropiación por "conocida utilidad general".

Dando mayor alcance y aprovechamiento al derecho de propiedad; -- que con esta disposición revase el criterio individualista de la propiedad, para alcanzar aspecto social.

III).- La "conocida utilidad general" y la indemnización "a juicio de hombres buenos", como únicas prerrogativas del gobernado frente a la Autoridad y el Estado; aunque sin establecer la -- forma de hacerlas valer y hacer efectivas.

Con las anteriores anotaciones, queda visto el origen de la propiedad, desde el punto de vista constitucional mexicano; -- por lo que ahora continuaremos con el análisis de su evolución, también constitucionalmente considerada, pero enfocada hacia la propiedad privada, materia del acto expropiatorio que nos interesa.

El ordenamiento jurídico fundamental, que se creó después del de 1824, lo es la constitución conocida como "centralista"

de 1836, que al decir de Burgos (42), "es hija espuria de un -- congreso que, no obstante que emanó de la Constitución de 1824, - se erigió en "constituyente" violando con todo descaro el ordenamiento que le dió vida jurídica". Porque según el mismo autor -- (43), el Congreso de 1836, violó los principios de forma y contenido establecidos en la constitución de 24, y dió un original - "golpe de estado parlamentario", con lo que creó las siete leyes Constitucionales que componían a la mencionada constitución centralista, en cuya primera Ley artículo 2 fracción III, dispuso (44).

***Art. 2.- Son derechos del mexicano:**

Fr. III.- No poder ser privada de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo -- contrario, podrá verificarse la privación, - si la tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la - capital, por el gobierno y junta departamental en los departamentos, y el dueño, sea -- corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado uno de --- ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla. La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la Capital, y en los departamentos ante el Superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo".

(42).- BURGOS, IGNACIO. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. OB. CIT. P. 126.

(43).- BURGOS, IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO. OB. CIT. PP. 110 y 111

(44).- TENA RAMIREZ, FELIPE. OB. CIT. P. 205

Sustancialmente quedó inalterado el derecho de propiedad, ya que se sigue consagrando como prerrogativa "la no privación" de ella; sin embargo, la nueva disposición aporta respecto a la anterior, las siguientes diferencias:

A).- En la Constitución de 1824, se estableció "la no ocupación de la propiedad" como restricción a las facultades del presidente; mientras que en la de '36, "la no privación", como derecho del ciudadano. Que implican cambios de expresión sobre la misma sustancia. Ya que la restricción comentada del presidente se traduce en derecho del ciudadano; y el derecho de éste, se vuelve restricción a las facultades de aquél.

B).- En la Constitución de '24, para decretarse la ocupación de la propiedad, se requería la aprobación del senado o en recesos de éste, del consejo de gobierno; en cambio en la de '36, la privación podía decretarse por el presidente y sus 4 ministros, en la capital; y en los departamentos por el gobierno y juntas departamentales.

C).- La indemnización dependía del juicio de "hombres buenos" en la de '24; y en la de '36, dependía de peritos.

D).- Conforme a la constitución de '24, el acto desposesorio o privativo, no podía ser atacado por el afectado; en cambio la de '36, permitía reclamo contra la calificativa de "general y pública utilidad" del bien, ante la Suprema Corte de Jus-

ticia, y la suspensión del procedimiento de afectación, por la --
interposición del reclamo.

El 21 de mayo de 1847, la comisión de constitución -
del Congreso promulgó el Acta de Reformas a la Constitución enton-
ces vigente, incluyendo en dicha acta, el voto particular de Marfí-
no Otero que por contener el primer antecedente mexicano del jui-
cio de Amparo que hoy se conoce, se le ha hecho distinguida; esta
acta, en su artículo 50 consagró a la propiedad como derecho del -
hombre, declarándolo expresamente como se aprecia de su contenido:

"Art. 50.- Para asegurar los derechos del -
hombre que la constitución reconoce, una -
ley fijará las garantías de libertad, segu-
ridad, PROPIEDAD e igualdad de que gozan -
todos los habitantes de la república, y --
establecerá los medios de hacerlas efecti-
vas".

Con posterioridad a la constitución de 1836 y al ac-
ta de 1847, fué promulgada la constitución de 1857, en que se ---
vuelven a emitir disposiciones respecto a la propiedad, tanto en
calidad de garantía, como en relación a lo que hoy se entiende --
por expropiación (45).

En efecto, este nuevo ordenamiento dispuso:

"Art. 27.- La propiedad de las personas no -
puede - - - - -

ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces - con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución".

Esta disposición aporta las siguientes características:

cas:

1).- Consagra como garantía individual el derecho de propiedad.

2).- Establece la ocupación de la propiedad privada por causa de utilidad pública, previa indemnización. Difiriendo de las anteriores constituciones, ya que no establecían el tiempo en que había de hacerse la indemnización en caso de un acto desposesorio; sino simplemente la establecía como requisito de legalidad de dicho acto. Pero con esta nueva disposición, queda claro que dicha indemnización debe hacerse antes de consumarse la afectación.

3).- Prohíbe la propiedad y administración de bienes inmuebles por el clero. Con lo que se distingue ampliamente de las anteriores disposiciones constitucionales. Porque aquellas -- consagraban principalmente el derecho de propiedad, a favor del clero, de bienes muebles o inmuebles.

Burgos escribió (46) que "La Constitución vigente se aparta de la doctrina individualista, pues a diferencia de la de '57, ya no considera a los derechos del hombre como la base y objeto de las instituciones sociales, sino que los repone como un conjunto de garantías individuales que el Estado conoce u otorga a los gobernados". Porque efectivamente, la constitución actual, expedida el 5 de febrero de 1917, es producto de la Revolución -- Mexicana, que implicó cambios tanto ideológicos como estructurales en el nuevo sistema jurídico fundamentado en la constitución vigente. Y en relación a la propiedad, ratifica como garantía el derecho a la privada, así como la expropiación por causa de utilidad pública mediante indemnización, cambiando el adverbio de tiempo en que ésta deba hacerse; ya que la Constitución de '57 ordena que la indemnización fuera previa; en cambio la actual, contiene el término mediante, que da lugar a que se entienda gramaticalmente como simultáneo y no previo. Además, se ha considerado y así se practica, que el momento de efectuarse tal indemnización puede ser simultáneo o en el transcurso de diez años (*).

El concepto de propiedad conforme al artículo 27 de la Constitución vigente, tiene diversas acepciones, en virtud de que consagra la propiedad privada, ejidal y comunal; así mismo, ratificó en forma clara y extensa la propiedad originaria de las tierras y aguas de la nación, en favor del Estado -----

(46).- BURGOS IGNACIO. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES OB. CIT. P. 146.

(*).- LA SIMULTANEIDAD LA HA CONSIDERADO LA CORTE: SEM. JUD. DE LA FED., V EPOCA, T. VIII, P. 508, PASTOR TEDORA. PERO EL PLAZO DE 10 AÑOS LO ESTABLECE LA LEY DE EXPROPIACION, ART. 20.

Mexicano, reservándose la potestad para imponer las modalidades y características a la propiedad privada. Con lo que se le da también función social a este tipo de dominio, en tanto que se le da preferencia a las necesidades colectivas o sociales, sobre los de rechos particulares o privados, en virtud de la mencionada propiedad originaria que debe entenderse como dominio inminente del Estado sobre los bienes (muebles e inmuebles), públicos o privados que se encuentren dentro del Territorio Nacional, incluyendo el espacio aéreo y las aguas de mares y ríos conformes a los tratados internacionales y leyes que a ello se refieran, tomando como base las disposiciones del precepto que se comenta.

c).- El artículo 27 constitucional como ámbito de validez de la expropiación.- Se ha dicho que la expropiación tiene como fundamento la soberanía que el Estado ejerce, en virtud de la propiedad originaria o dominio inminente del Estado sobre las tierras, aguas y demás bienes que connota el mencionado artículo 27 y conforman el territorio nacional. También se ha dicho, que la nueva disposición contenida al promulgarse la constitución vigente, en el artículo 27 comentado, consagra tanto la garantía social que representa la función de dicha propiedad, que debe ser satisfactoria de necesidades colectivas preferentemente a las privadas; así como también representa la garantía social de la propiedad ejidal y comunal.

En ese marco, está contenida la disposición que permite la expropiación de bienes del dominio privado, por causa de

utilidad pública y mediante indemnización, en congruencia con la -- naturaleza y alcance del mencionado artículo 27 constitucional; Y a que en nuestro país no se contempla el derecho de propiedad en -- forma absoluta como resabio feudal; sino que tiene las limitaciones que determina el interés social, en virtud de que el propietario de una cosa tiene sobre ella las facultades de uso, disfrute y disposi-- ción que se observan desde el derecho romano, pero difiriendo de -- éste en que tal propietario, carece de las características de que -- esa facultad sea perpetua, absoluta y exclusiva; lo que ahora preve el artículo 830 del Código Civil para el Distrito Federal como mera facultad de goce y disposición, con las modalidades y limitaciones que fijen las leyes.

Tomando en cuenta que el artículo 27 constitucional -- que se comenta, dispone que la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponden -- originariamente a la nación, y que ésta ha tenido y tiene el dere-- cho de transmitirla a los particulares para formar así la propiedad privada; así como el de imponerle limitaciones, características o -- modalidades, y aún el de expropiarla por causa de utilidad pública, mediante indemnización; nos revela el ámbito de validez de la expro-- piación o dicho de otra forma, el elemento de validez del acto expro-- piatorio, que encuentra su fundamento tanto en la soberanía, como -- en la propiedad originaria con que el Estado se reviste, conforme a los artículos 27, 39 y 41 constitucionales.

Como corolario a lo anterior, se anota el concepto --

que tiene Burgoa respecto a soberanía y propiedad originaria:

"La soberanía es un atributo del poder del Estado, de esa actuación suprema desarrollada dentro de la Sociedad humana que supedita todo lo que en ella existe, que subordina todos los demás poderes y actividades que se despliegan en su seno por los diversos entes individuales, sociales, jurídicos, particulares o públicos que componen a la colectividad o se encuentran dentro de ella, debiéndose agregar que el Estado, como forma en que se estructura y organiza un pueblo, al adquirir sustantividad propia, al revestirse con una personalidad jurídica y política -- sui-generis, se convierte en titular del poder soberano, el cuál, no obstante, permanece radicado real y socialmente en la nación...La soberanía es única, inalienable e indivisible, sin que, por ende, existan dos soberanías, a saber, una imputable al pueblo o nación y otra al Estado" (46-1).

"La propiedad originaria, significa la pertenencia -- del territorio nacional a la entidad estatal como -- elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta...Equivale sustancialmente a la idea de dominio inminente, o sea, a la de imperio que el Estado como persona jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser: el territorio" (46-2).

C A P I T U L O I I I

EL JUICIO DE AMPARO

a).- Concepto.- "El problema fundamental de garanti--zar las concesiones reales, resuelto en Inglaterra y, por la crea--ción, en la Carta Magna, del tribunal de contrafuero, se resuelve en Aragón, posiblemente más tarde - de modo fidedigno en las Cor--tes de Ejea, de 1265 - con la aparición del justicia mayor como - Juez Medio; pero la institución inglesa desaparece tempranamente-- es una institución feudal - en tanto que el Justicia, se aposenta-- en Aragón, incrementa sus poderes paulatinamente, y tiene continui--dad como garante de los derechos fundados en los fueros, hasta ---bien entrada la edad moderna; y garantiza la integridad de los de--rechos fundamentales por proceso judicial" (47).

La anterior transcripción, corresponde a la obra titu--lada "Antecedentes Aragonese del Juicio de Amparo" de Victor Fai--rén Guillén; y se cita porque resulta interesante al representar - uno de los antecedentes más antiguos del juicio de Amparo, y de --idea de lo que ahora se entiende precisamente por Juicio de Amparo, como se verá en seguida.

(47).- FAIREN GUILLEN, VICTOR. ANTECEDENTES ARAGONESES DEL JUICIO DE AMPARO U.N.A.M. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. PRIMERA EDICION, PP. 102 y 103. MEXICO 1971.

Según Juventino V. Castro (48) "todo juicio de amparo es siempre un proceso constitucional que defiende las garantías individuales". Aunque se planteen amparos contra leyes; por invasión de soberanía de una Entidad Federativa a la Federación o viceversa; y aunque se planteen como recurso para agotar la tercera instancia, estrictamente, dice el autor citado, esos amparos son "amparo - garantías".

En cambio para Burgoa (49), "El Amparo es un medio - jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la Ley secundaria, preservando, bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo".

El anterior concepto, lo deduce Burgoa por considerar que el Amparo es un instrumento que protege los derechos fundamentales establecidos en la Constitución a favor del gobernado, contra todo acto autoritario que los viole; así como también, según Burgoa, protege el sistema de competencias existente entre la Federación y los Estados; y que además, protege tomando en cuenta el interés jurídico del gobernado, tanto a la Constitución como a la Legislación - derivada de ella, cumplimentando la garantía de legalidad establecida en los artículos 14 y 16 de la Constitución (50).

(48).- CASTRO, JUVENTINO V.- HACIENDO EL AMPARO EVOLUCIONADO.

EDITORIAL PORRUA, SEGUNDA EDICION, P. 91 MEXICO 1977.

(49).- BURGOA, IGNACIO.- EL JUICIO DE AMPARO. OB. CIT. P. 173.

(50).- IDEM.

Tomando en cuenta la Constitución de 1857, Vallarta esgrimiendo la interpretación individualista de la época, y por tanto incompleta, sobre las garantías individuales y el reciente medio de control constitucional o Juicio de Amparo, lo definió - como "El Proceso Legal intentado para recuperar sumariamente cualquier de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una Autoridad de cualquier categoría que sea, o -- para eximirse de la obediencia de una Ley o mandato de una Autoridad que ha invadido la esfera federal o local respectivamente" -- (51). Criterio del cuál se desprende la omisión de considerar al juicio de Amparo como protector de la Constitución frente a -- cualquier acto de Autoridad.

Al respecto, Alfonso Noriega (52) opina "que el -- juicio de Amparo es una institución defensora de la pureza de la Constitución y de la vigencia de las libertades individuales que tiene su fundamento en los artículos 103 y 107 de la Constitución". Lo cuál deduce dicho autor, al considerar que los presupuestos del juicio de Amparo (53) son la existencia de un régimen constitucional o sistema jurídico de una ley fundamental o Constitución; - de derechos públicos individuales, un régimen de competencia y de división de poderes; y la defensa de la Constitución a través de - un organismo neutral o moderador.

(51).-IDEM. P. 42.

(52).-NORIEGA ALFONSO.-LECCIONES DE AMPARO.- EDITORIAL PORRUA, SEGUNDA EDICION. P. 43 MEXICO 1980.

(53).-IDEM. P. 42

En vista de lo anterior, considero más completo el concepto de juicio de Amparo que de Burgos y quedó anotado, por considerar que es más preciso; lo que implique también mayor alcance en el concepto, ya que este autor estima que el juicio de Amparo es un sistema de defensa de todo el orden constitucional, y el otro lo limita a la defensa de garantías individuales, por cuanto a los derechos del hombre y al régimen de competencias existente entre la Federación y los Estados.

b).- Naturaleza.- Se considera (54), que el juicio de Amparo es en esencia (entiéndase su naturaleza) un instrumento de control o tutela de la Constitución y de protección del gobernado frente al poder público. En virtud de lo cuál, se desprende que este instrumento de control es de orden público.

Así considerado el juicio de Amparo, es afirmable -- que su finalidad esencial es proteger tanto las garantías del gobernado, como el sistema de competencias que existe entre la Federación y sus Entidades Federativas. Además de todos los dispositivos constitucionales a través de la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 Constitucional. Esto se explica porque como lo afirma Burgos (55) "el Juicio de Amparo, desde su creación hasta nuestros días, ha observado una notable evolución teleológica que lo distingue en la actualidad como el medio más perfecto de tutela constitucional. Su objetivo de preservación se -

(54).- IDEM. P. 148

(55).- IDEM. P. 147

ha ido ensanchando hasta convertirlo en un elemento de protección a todo el orden establecido por la ley fundamental, comprendiendo en su estructura unitaria, a todas las instituciones extranjeras que parcial o distintamente persiguen análogas finalidades".

En efecto, a interpretación estricta de los artículos 103 y primera parte del 16 constitucionales, se corroboran -- los comentarios y transcripciones que anteceden.

c).- Principios que lo rigen.- Burgos considera ocho principios fundamentales que rigen el juicio de Amparo (56) y -- segu_iremos su estudio al respecto, por considerar que dicho autor es quien mas ha profundizado en el sistema anotado.

Al Amparo se le ha considerado como acción que se rige por sus originales y exclusivos principios, que se establecen -- en el artículo 107 Constitucional y que en lo conducente, reglamente al 103 del mismo ordenamiento. Dichos principios le merecen al autor antes citado las connotaciones siguientes:

I.- Principio de la iniciativa o instancia de parte (57) que se preve en la fracción I del artículo 107; consistente en que para que pueda el órgano de control conocer de un caso o juicio de garantías es requisito indispensable que haya iniciativa al respecto, de cualquier persona que se considera afectada por

(56).- IDEM. P. 268

(57).- IDEM. PP. 268 y 269

un acto de autoridad y que se encuentre en la situación de gobernado pudiendo ser éste, una persona física o moral de derecho privado o social; así como los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; además, excepcionalmente, las entidades morales de derecho público u oficiales, cuando algún acto de autoridad afecta sus intereses patrimoniales. De tal modo, que a quien perjudique determinado acto de autoridad, no obtendrá declaración de amparo a su favor, si no lo solicite o demanda.

El autor comentado, señala que este principio tuvo vigencia por primera vez en el artículo 102 de la Constitución de 1857, en términos semejantes a los que estatuye la Ley Fundamental que nos rige.

II.- Principio de la existencia del agravio personal y directo (58). Para el estudio de este principio, el autor que nos sirve de guía al respecto, primeramente explica que por agravio debe entenderse toda afectación cometida contra alguna persona o de su esfera jurídica y que es diferente el perjuicio que ello implica, al previsto por el Código Civil en el artículo 2109, consistente en las ganancias lícitas que se dejan de ganar, a causa de un daño sufrido.

Dicho agravio, según el autor comentado, implica un elemento material, consistente en el daño o perjuicio que supone el gobernado haber sufrido con el acto de autoridad; y un elemen -

to jurídico, consistente en la forma en que el agravio (daño o perjuicio) se causa; y que puede ser a través de la violación a las garantías individuales o de interferencia de competencias federales y locales, a que se refieren el artículo 103 en las fracciones I, II y III respectivamente (58).

Desde otro punto de vista considerado el agravio, para que pueda ser causa generadora del juicio de Amparo, requiere ser personal, es decir, que recaiga dicho agravio contra alguna persona determinada, física o moral y de manera directa contra tal persona; cuya realización puede ser pasada, presente o futura de inminente o pronta y cierta realización (59).

Ahora bien, la existencia del agravio debe ser real, y ese tipo de existencia o inexistencia es apreciado por el órgano de control, para continuar el estudio del amparo solicitado, o declarar la improcedencia, ya que esa inexistencia se traduce en que los actos combatidos no afectan los intereses del quejoso (60).

Por último el autor comentado, distingue que cuando hay ausencia del agravio que afecte en forma personal y directa al quejoso, debe entonces sobreseerse el amparo por aparecer una causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 73 de la ley de Amparo; aunque, dice Burgos, la Corte ha sustentado te--

(58).- IDEM.

(59).- IDEM. PP. 271. y 272.

(60).- IDEM. P. 272 y 273.

sis contradictorias al respecto, porque mientras algunas establecen el sobreesamiento, otras declaran la negativa del Amparo; lo cuál supone un estudio de fondo del asunto, y es indebido porque contradice lo dispuesto en el artículo 73 fracción V, en relación al 74 fracción III de la Ley de Amparo.

III.-Principio de la prosecución judicial del Amparo.- Es te principio consiste en que el juicio de Amparo se instituye y - ejerce a través de un verdadero proceso judicial, en que se obser- van los elementos básicos de todo proceso judicial, como son de- manda, contestación, período de ofrecimiento de pruebas, desahogo de pruebas, alegatos y sentencia. De lo que se desprende una auténtica controversia ante un órgano jurisdiccional, entablada por el quejoso que funge como actor, en contra de la autoridad respon- sable de la emisión del acto reclamado, que tiene el carácter de demandada.

A diferencia de un proceso Civil en que la demanda - únicamente se le notifica al demandado o demandados; en el juicio de Amparo, la demanda de protección constitucional o de garantías le es notificada además de a la autoridad responsable (que actúa como demandada), al tercero perjudicado (en caso de haberlo), --- quien tiene interés en que subsista el acto reclamado por el que- joso. Y así mismo, se le notifica al Agente del Ministerio Públi- co Federal adscrito al Tribunal Federal del caso, para que vigile los intereses de la Federación y de los delitos que en la tramita- ción del Juicio de Amparo puedan aparecer; -----

esí como para que procure la pronta y expedita Administración de Justicia. Atento al contenido del artículo 5 de la Ley de Amparo, 102 y 107 fracción V de la Constitución (61).

IV.-Principio de la relatividad de las sentencias de Amparo.- Se le ha considerado (62) a este principio como uno de los más importantes y característicos del juicio de Amparo. Cuya creación (del principio) se le atribuye a Don Mariano Otero, quien emitió un proyecto de reformas en su voto particular en las sesiones del Congreso de 1847 y después de ser aceptado, formó parte del documento conocido como Acta de Reforma de 1847.

El artículo 19 del proyecto de Otero, que contiene el principio a estudio, decía:

"Los Tribunales de la Federación Ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las Leyes Constitucionales, contra todo ataque de -- los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos Tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre -- el que veras el proceso; sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del Acto que la motivare" (63).

Para Burgoa (64), el principio de referencia, "es -- una de las bases sobre las que descansa el éxito y la vida misma -- de nuestra institución controladora". Ya que según el Autor que --

(61).- IDEM. P. 274

(62).- IDEM. P. 275

(63).- CASTRO, JUVENTINO V. OB. CIT. P. 27

(64).- BURGOA IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO OB. CIT. PP. 275 y 276

se cita, muchos regimenes de preservación del orden constitucional han fracasado a cause de hacer declaraciones erga-omnes, o sea contra todos, sobre todo (dice) aquellos en los que la tutela se impartía por órgano político, significando una afrenta para la autoridad a quien se le anulaba de manera general determinado acto, y se originaba el desquiciamiento jurídico, social y político, por las naturales fricciones de las entidades públicas.

En resumen, este principio consiste en que las sentencias pronunciadas en un juicio de Amparo surtan efectos para el caso concreto únicamente, amparando o negando amparo exclusivamente al que demandó la protección, y sin hacer declaraciones generales sobre el acto reclamado, como lo dispone la fracción - II del artículo 107 Constitucional.

Por lo tanto, el alcance de este principio frente a las leyes declaradas inconstitucionales, consiste en que sólo -- será para el quejoso o agraviado que eventualmente logra la declaratoria a su favor, inaplicable la ley calificada como inconstitucional; pero se seguirá aplicando aún así, a quienes no demandaron el amparo y obtuvieron sentencia favorable.

Burgoa cree que el alcance del principio de relatividad, en razón de las leyes inconstitucionales, "responde a una necesidad jurídico-política" (65). Porque en caso de emitirse una declaratoria de inconstitucionalidad de una determinada ley,

implicaría que el poder Judicial vulnera la esfera de competencia del legislador.

Al respecto, Juventino V. Castro (66), opina lo contrario a Burgos, porque supone que tratándose del Aspero contra leyes, la sentencia que declare inconstitucional a una ley, debe derogarse o nulificarse, porque de no ser así, se estaría aplicando una ley inconstitucional que contrae el problema de que los funcionarios o Autoridades del Estado, tienen la obligación de cumplir y hacer cumplir los mandatos constitucionales; la ley declarada inconstitucional se estaría aplicando en forma de excepción, porque quien resultó separado no es ya (desde entonces) destinatario de la ley; y por tanto, se evidencia la desigualdad entre los gobernados y se afecta al Estado de derecho.

Dicho autor además, apunta lo siguiente:

"Si aceptáramos que esta situación de privilegio es jurídica y congruente, tendríamos igualmente que aceptar que las leyes inconstitucionales pueden romper con el principio de generalidad que es esencia de toda norma jurídica, y que en virtud de un caso concreto por otra parte de los jueces federales las leyes serán obligatorias para unos y no obligatorias para otros, en la medida que estos últimos obtuvieron una patente de implicabilidad, lo que se traduciría en desigualdad de los hombres frente a la ley, y en la apertura de la arbitrariedad dentro de un supuesto Estado de Derecho" (67).

(66).- CASTRO, JUVENTINO. V. OB. CIT. PP. 22 Y SIGUIENTES

(67).- IDEM. P. 26

En mi concepto, el problema no sólo debe resolverse en función de si un poder vulnera o interfiere la esfera de competencia de otro; ni siquiera si formalmente se analiza la desigualdad de los gobernados frente a la ley, porque visto aisladamente, se antoja insuficiente cualquier argumento, si es que se le ve como problema y se le quiere dar solución; porque el principio de relatividad en el caso del Amparo contra la inconstitucionalidad de la Ley, implica una injusticia institucionalizada, así como uno de tantos eslabones que conforman el sistema presidencialista en México, y que se refleja así, porque con el cuestionado principio de relatividad en el amparo contra leyes, se reduce al poder judicial a su mínima expresión, y su injerencia en las decisiones fundamentales del país queda indebidamente limitada; lo cuál me acontecería si se le reivindicara como auténtico órgano de control de la constitucionalidad de los actos de Autoridad, incluyendo la emisión de leyes. De modo tal, que el actor emitido y reconocido por el propio Estado como ilegal, no lo siga aplicando.

Por tanto, Burgos parece defender más a la institución del Amparo como existe, que la efectividad y justeza de ésta. Porque al redargüir a autores que opinan diferente, se basa en que:

"La tendencia que auspician los Autores que se acaban de citar, a impulso de su mismo logicismo y en acatamiento de los dictados de la congruencia, podría conducir a la abolición del término para impugnar una ley por su inconstitucionalidad, pues su razón fundatoria también auspiciaría la conclusión de que implicaría el quebrantamiento de la supremacía de la Con

titución la circunstancia de que precluyera la acción de Amparo contra un ordenamiento legal si éste no se hubiese reclamado dentro de un plazo determinado, dejándolo intocado a pesar de sus posibles vicios inconstitucionales. La posibilidad de que una ley en cualquier tiempo fuese reclamable en Amparo y de que la sentencia que la declare contraria a la Constitución tuviese efectos erga-omnes, colocaría a los Tribunales Federales, según dijimos, en la situación permanente de derogarla o abrogarla, es decir, de suprimir total o parcialmente cualquier ordenamiento legal cuyos resultados aplicativos en la realidad económica, social, política o cultural de México puedan ser benéficos o convenientes para la colectividad" (*).

Sin embargo, creo que la opinión antes transcrita -- del distinguido autor, todavía puede discutirse, porque sería --- cuestión de forma y no de fondo. Al respecto, es ilustrativa la idea que en seguida se anota de Juventino V. Castro (68).

"!Parece absurdo sostener que debe sobrevivir la forma, aunque perezca el fondo. Es insostenible que un sistema de garantías a los derechos esenciales - que es en sí otro derecho esencial, como lo han declarado los organismos internacionales -- citados en el capítulo I --, permita reconocer un error, y que éste subsista en todas sus consecuencias para un individuo que no lo advirtió en un plazo determinado, ni interpuso el reclamo cumpliendo con los formalismos previamente fijados!. Poca ayuda se presta a nuestra convivencia pacífica, el que un ciudadano vea a

(*).- BURGOA, IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO. OB. CIT. P. 278
 (68).- CASTRO, JUVENTINO V. OB. CIT. PP. 43 y 44.

su igual dejar de cumplir una ley inconstitucional que éste reclama en tiempo, y que él tenga que acatarla porque la declaratoria de inconstitucionalidad obtenida por su igual no puede beneficiarlo a él. Así ni el poder soberano se fortalece, ni el pacto fundamental se magnifica; ni hay igualdad de los individuos, ni hay reconocimiento de sus libertades. Deseamos poner un corolario a todo lo examinado y valorado en este apartado, y para ello nada mejor que el referirnos a las conclusiones del Primer Congreso -- Latinoamericano de Derecho Constitucional, que bajo un segundo -- rubro de "Derecho y Realidad Constitucional en América Latina", se celebró en la Ciudad de México a fines de agosto de 1975, con la concurrencia de los mejores juristas del continente. La comisión del tema IV, dedicada a estudiar la función del poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos, en su conclusión quinta, tomó la siguiente resolución textual:

"Con la realización del control de la constitucionalidad de las leyes, los tribunales latinoamericanos deben superar el principio adoptado por razones históricas, de la desaplicación concreta de la ley, para consignar el de declaración general de inconstitucionalidad, tomando en cuenta las particularidades y experiencias de cada régimen jurídico, con el objeto de darle verdadera eficacia práctica".

V.- Principio de la definitividad del Juicio de Amparo.

Este principio está consagrado en las fracciones III y IV del artículo 107 constitucional; y consiste de manera general, en la obligación del agraviado o quejoso de agotar los recursos --

que estipula la ley del acto, antes de demandar el Amparo (69).

Al respecto, Burgoa escribe (70): "El principio - de la definitividad del juicio de amparo supone el agotamiento - o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmándolo o revocándolo, de tal suerte que, existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente".

La circunstancia de que el quejoso o agraviado omitan respetar el principio de definitividad, es causa de improcedencia conforme a las fracciones XIII y XV del artículo 73 de la ley de Amparo; por ello, debe sobreseerse por disposición del artículo 74 fracción III del mismo ordenamiento; sin embargo, si tal omisión - es manifiesta e indudable, el Tribunal de Amparo debe desecher de plano la demanda de amparo, en acato de lo dispuesto en el artículo 145 de la ley de la materia. Esto implica que el juicio de garantías no se tramita; sino que simplemente, no se le da entrada a la demanda de Amparo, o sea, se desecha.

El requisito en cuestión reúne las siguientes excepciones:

I.- La prevista en el artículo 73 fracción décimo tercera de la ley de Amparo, cuando el acto reclamado importe peligro

(69).- BURGOA, IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO. OB. CIT. P. 281

(70).- IDEM. P. 282.

de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución.

II.- Cuando el amparo se interpone contra el auto de formal prisión a que se refiere el artículo 19 constitucional. - Por considerarse el auto, directamente violatorio de este dispositivo constitucional; la cuál se ha establecido en la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 162 del Apéndice al Tomo XCVII del Semanario Judicial de la Federación; así como en la compilación 1917-1965, tomo CXVIII, tesis 40; Primera Sala (71).

III.- "Tratándose de órdenes de aprehensión, de resoluciones que niegan la libertad bajo fianza o de cualquier contravención procesal en un juicio de carácter penal, sin estar comprendidos dentro de dicha salvedad las sentencias penales recurribles" - "Apéndice al Tomo CXVIII, tesis 1007, correspondiente a la tesis 275 de la compilación 1917-1965, Primera Sala" (72).

IV.- En el caso del emplazamiento fraudulento, o sea, cuando el demandado no fué emplazado legalmente en un determinado procedimiento de carácter civil. Conforme a lo dispuesto por el artículo 22 fracción tercera, y por la jurisprudencia visible en el Apéndice al Tomo CXVIII, tesis 428, correspondiente a la tesis 106 y 178, tercera Sala, de la Compilación 1917-1965 (73).

(71).- IDEM. P. 287

(72).- IDEM.

(73).- IDEM. P. 288

V.- En materia administrativa, por resoluciones de la Suprema Corte, se establecen las siguientes excepciones (74).

1.- Cuando la reconsideración administrativa (recurso o medio de defensa en la materia) no está expresamente establecida en la ley del Acto; sin embargo cuando no obstante tal carencia, la Autoridad sustancia la reconsideración que se solicite, al término para interponer Amparo empieza a contar a partir de la resolución de esta reconsideración.

2.- Cuando la ley establezca contra las resoluciones de la materia dos recursos a oponer optativamente, es suficiente con agotar cualquiera de los dos.

3.- Cuando el acto o resolución que se considere causen molestia o perjuicio, no contienen fundamento legal.

4.- La prevista en la fracción IV del artículo 107 constitucional, que textualmente dice "En materia administrativa el Amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley Reglamentaria del juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión".

5.- Tratándose de terceros extraños a juicio, que se ven afectados por algún acto de éste.

6.- Cuando los actos de autoridad violen de manera directa e inmediata las garantías del gobernado.

7.- Cuando el Amparo se interpone contra leyes (no rige en forma absoluta el principio de definitividad).

8.- El principio de estricto derecho.- Implica una limitación en la actuación de los Tribunales de Amparo al resolver los juicios de garantías; consiste en que el juzgador de Amparo sólo debe resolver la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, conforme a lo expuesto en los conceptos de violación. Es decir, sin suplir la deficiencia de la queja. Excepto en materia agraria que es obligatorio tratándose de un núcleo de población de un ejido, ejidatario o comunero; pero es potestativa la suplencia, en materia civil tratándose de menores de edad e incapacitados; en materia penal tratándose del reo, si implica ataque a la libertad o peligro de privación de la vida; en materia laboral tratándose del trabajador; y en materia administrativa tratándose de amparo contra leyes inconstitucionales declaradas con anterioridad por la Suprema Corte de Justicia, o cuando los quejosos son menores de edad o incapacitados.

Pero entendido ésto, únicamente en lo que respecta a la forma como se redactan los conceptos de violación; sin ampliar o introducir hechos no planteados en la demanda por el quejoso o agraviado. Excepto en materia penal, tratándose del reo, ya que la jurisprudencia de la Corte ha resuelto que la suplencia de la

queja opera no sólo cuando los conceptos de violación son deficientes; sino también cuando no se formuló ninguno (tesis 277, - de la Compilación 1917-1965, Primera Sala) (75).

Conforme a la fracción II del artículo 107 constitucional y a los artículos 76, 78, 79 y 91 de la Ley reglamentaria, la suplencia de la queja deficiente en favor de los menores e incapaces, tiene carácter de obligatoriedad. Y conforme a la reforma al artículo 78 de la Ley de Amparo antes citado, de fecha 16 de enero de 1984, el Juez de Amparo podrá (potestativamente) recavar las pruebas que habiendo sido ofrecidas ante la Responsable, no le hayan remitido (76).

VI.- Principio de Procedencia del Amparo contra Sentencias Definitivas.- Este principio previsto en la fracción III -- inciso a), del artículo 107 constitucional, en realidad es una redundancia del principio de definitividad que rige al Juicio de Amparo. Porque si de procedencia del Amparo contra sentencias definitivas o del Amparo directo, consiste en que ésta será procedente contra las sentencias definitivas preparadas en materia penal y civil; es decir, que se haya agotado la segunda instancia; o bien, contra laudos en materia laboral y administrativa - (77).

VII.- Principio de Procedencia del Amparo Indirecto.- Es-

(75).- IDEM. PP. 296 a 308

(76).- GUERRA AGUILAR, JOSE CARLOS. LEY DE AMPARO REFORMADA EDITORIAL PAC, PRIMERA EDICION. 8 334. MEXICO 1984

(77).- BURGUA, IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO OB. CIT. PP. 309 y 310

te principio se establece en los incisos b) y c) de la fracción - III del artículo 107 Constitucional; y también tiene carácter --- tautológico respecto al principio de definitividad antes estudiado. Pero marca principalmente, la procedencia del juicio de Amparo indirecto o binstitucional (78).

En efecto, los incisos comentados, textualmente disponen que el Amparo procederá.

"b.- Contra actos en juicio cuya ejecución sea de -- imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan.

c.- Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio" (79).

(78).- IDEM. PP. 310 y 311

(79).- IDEM. P. 312

C A P I T U L O I V

LA LEY DE EXPROPIACION DE 1936.

a.- La Supremacía Constitucional como institución jurídica. Aparejado al estudio de la supremacía constitucional, debe considerarse la fundamentalidad de ésta, conforme a la teoría constitucional que propone Burgos (80).

Para dicho autor, la fundamentalidad es una cualidad de la constitución vigente, y a ello se debe que se le denomine Ley Fundamental del Estado; consiguientemente, implica -- que esta Ley Fundamental, sea el ordenamiento básico o primario de toda estructura jurídica estatal; lo que se identifica con la anunciada supremacía constitucional.

Al respecto Burgos explica:

"Si la constitución es la ley fundamental en los -- términos antes expresados, al mismo tiempo y por -- modo inescindible es la ley suprema del Estado. -- Fundamentalidad y Supremacía, por ende, son dos -- conceptos inseparables que denotan dos cualidades concurrentes en toda constitución jurídico-positiva, o sea que ésta es suprema por ser fundamental y es fundamental por ser suprema" (81).

(80).- BURGOS, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. OB. CIT. P. 349.

(81).- IDEM.P. 350.

Según el mismo autor, la cualidad de supremacía constitucional, implica que esta ley suprema sea la norma cúspide que determina el alcance de las demás normas que complementan el sistema jurídico; crea y organiza los órganos del -- Estado y sus funciones, frente a los cuales, debe autopreservarse. La autopreservación de la Constitución se logra, dice, bajo el principio de supremacía constitucional de que se habla; porque la ley suprema o fundamental, actúa como ordenamiento o cúspide o índice de validez formal de todas las leyes secundarias u ordinarias vigentes que conforman el derecho positivo, de tal manera que ninguna de ellas debe oponerse o violar de alguna forma a ese ordenamiento cúspide. Pero si la violación sucede, entonces la ley que la provoca o implica puede declararse nula por vía jurisdiccional o legislativa (82).

El principio que se estudia, se establece en el artículo 133 de la Constitución vigente, que a la letra dice:

"Esta constitución, las leyes del congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la ley suprema de -- toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

El precepto transcrito, es deficiente en su contexto, tanto porque omite consagrar la obligación de respetar -- preponderantemente la norma suprema, a los jueces de los Estados y a todas las Autoridades del País; como porque también -- omite expresar que debe ser escatada con preferencia a las demás leyes Federales (*).

Sin embargo, la supremacía constitucional se desprende no sólo del contenido del incompleto artículo 133; sino también de los artículos 15 y 128 constitucionales, en los que se preve, respectivamente, que los tratados y convenios -- que se celebren deben respetar las garantías y derechos establecidos por la Constitución para el hombre y el ciudadano; y que los funcionarios públicos, debetán antes de tomar posesión de su cargo, protestar la guarda de la constitución y las leyes que de ella emanen; así mismo, por extensión, la supremacía constitucional se desprende de las garantías de seguridad y legalidad jurídica que se establecen en los artículos 14 y 16 de la Constitución, en relación a la institución del juicio de Amparo, según los principios que lo constituyen y se preven en los artículos 103 y 107 de la ley fundamental.

La supremacía se reserva al ordenamiento constitucional, porque la Suprema Corte ha resuelto que dichas leyes -- como los mencionados tratados, en cuanto a su carácter supremo, están sujetos a la condición de que no sean contrarias -- a la Constitución; resolución visible en el Tomo XCVI, P. 1639. Vera José Antonio. Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época (83).

(*).- IDEM.P.357
(83).- IDEM.P.354

b.- Leyes Autoaplicativas y hetero-aplicativas.

Su diferencia.- El análisis que implica este subtema, se desarrollará tomando en cuenta que la producción legislativa es susceptible de omitir o transgredir de alguna forma el ordenamiento constitucional, implicando perjuicio a la esfera jurídica de los gobernados; quienes pueden combatir estas leyes que vulneren o restrinjan de algún modo sus garantías individuales o derechos públicos subjetivos. Pero la ley que eventualmente pueda ser considerada como violatoria de los dispositivos fundamentales, no siempre será de la misma especie en cuanto a su contenido y producción fáctica o virtual; siendo de explorado derecho que se clasifiquen en leyes autoaplicativas o autoefectivas y en heteroaplicativas.

Por tanto, al exámen constitucional que sobre alguna ley se haga, tiene importancia porque a través de él, se hace efectivo en caso necesario el principio de la supremacía -- constitucional que antes se abordó; de tal forma que si alguna ley derivada viola de cualquier modo a la Constitución, se declarará nula respecto al gobernado o quejoso que haya obtenido a su favor la declaratoria del órgano jurisdiccional en tal -- sentido.

Conforme a las anteriores ideas, se decir, apreciando los efectos que eventualmente produzca o vaya a producir -- una ley en perjuicio aparente o real de un gobernado, se -----

dice "que éstos, se producen mediate o inmediatamente, a partir de la vigencia constitucional de la disposición legal" (84).

Burgoa explica (85) que los efectos de una ley se producen mediatamente, cuando el acto de su expedición y vigencia no implica por sí mismo, afectación alguna en perjuicio de los gobernados; sino que para ello (para ocasionar el perjuicio) requiere que con posterioridad a tal acto, se emita o ejecute otro con fundamento en esa nueva ley, a la que por tales circunstancias se le denomina hetero-aplicativa, es decir, se le denomina así por requerir de dos actos para que sea permisible atacarla a través del juicio de Amparo; a saber, el acto de promulgación y el de aplicación. Ya que la sola promulgación o existencia simple se le considera inocua, por no producir efecto alguno de manera concreta contra determinado gobernado.

En cambio, continúa explicando el mismo autor, - existen leyes que con su sola promulgación, implican obligatoriedad efectiva y actual para algunas personas, categorías o grupos de éstos (como automovilistas o consumidores de energía eléctrica, por ejemplo) que se prevén en dichas leyes, afectándolas por ende ipso-facto. A esta especie de disposiciones legales que no

(84).- BURGOA, IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO OB. CIT. P. 223.

(85).- BURGOA, IGNACIO. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. OB. CIT. SUPRA, P. 223.

requieren de un acto posterior para actualizar su objetivo de -- aplicación, se denominan auto-aplicativas.

Al respecto, la Suprema Corte ha sostenido el criterio esbozado, en repetidas ejecutorias consultables en el Semanario Judicial de la Federación.- Quinta Epoca. Tomo L y I, pág. 466; Tomo XVIII, pág. 483; Tomo XXX, págs. 2245 y 2246; cuyo tenor literalmente dice:

*Tanto el artículo 103 constitucional, como el primero de su ley reglamentaria, establecen la procedencia del juicio de amparo contra las leyes, como contra cualquier -- acto de Autoridad. En términos abstractos, el juicio no puede iniciarse sino a petición de la parte legítima, -- esto es, de parte de a quien la ley o el acto agravia, -- fundándolo en algún derecho garantizado por la Constitución. Ahora bien, ¿cuando puede estimarse cometida por la ley la violación constitucional que da origen al juicio de garantías? La doctrina y la jurisprudencia han -- distinguido tres estados de la ley, según la diversidad de efectos que produce: En el primero, la ley tiene un carácter de mandamiento inofensivo, que no daña ni afecta a persona alguna, por su sola promulgación, puesto -- que de preceptos generales sin designar personas; la Suprema Corte ha establecido que el Amparo es improcedente contra la sola expedición de una ley, que contenga única -- mente disposiciones de carácter general, ya que mientras no se ejecute o aplique, debe considerarse como letra -- muerta, y a nadie ofende ni causa perjuicio; por tanto, la demanda que se enderece contra una ley de esta natura -- leza, no pueda prosperar, aunque se pida exclusivamente

contra la declaración de que el quejoso queda comprendido dentro de sus disposiciones; no es bastante para considerar procedente al amparo contra una ley, la circunstancia única de que las Autoridades Administrativas se nieguen a declarar que aquélla no es aplicable al quejoso, porque no se encuentra comprendido entre las personas a quienes afecta el cumplimiento de la ley; el amparo no es apto -- para obtener la dispensa de una ley de carácter general, y entre tanto permanezca en ese estado, no puede ser impugnada en la vía constitucional; el segundo estado es el de las leyes de acción automática, es decir, cuando sus preceptos tienen un carácter de inmediatamente obligatorios, por la sola promulgación; éste es el caso de las leyes que en preceptos que revisten la forma general, designan personas o comprenden individuos inminados, pero bien definidos por las condiciones, circunstancias y posición en que se encuentran, y entonces, quienes demuestren que están comprendidos en la designación de la ley, tienen el carácter de agravados por ella y personalidad para promover el juicio de amparo contra la misma; las leyes en algunas ocasiones comprenden a personas determinadas, por circunstancias concretas que las determinan de manera clara, como cuando se refieren a los acreedores hipotecarios, sin designación de personas; en este caso, esas mismas personas están obligadas a hacer o dejar de hacer y si intentan ejercitar sus derechos, haciendo punto omiso de la ley, los jueces tendrán que denegar a sus peticiones, puesto que deben obedecer la ley, y por lo mismo su expedición ya afecta a los designados, les causa un perjuicio y no es necesario que exista un principio de ejecución para que puedan solicitar el amparo contra la ley, independientemente de que puedan hacerlo contra acto concreto de aplicación (amparo contra leyes): el tercero y último estado se refiere a las leyes de carácter general puestas en acto de ejecución, es decir, cuando por -

medio de un acto de autoridad distinto del legislativo, se ejecute materialmente el precepto que se considera contrario a la constitución, en otros términos, cuando la ley se aplica a determinadas personas, mediante actos concretos, ejecutados en su contra por alguna autoridad. La actividad posterior de un órgano del poder público, hace que la ley abstracta, concretándose en un caso particular, constituye ultraje al derecho de -alguno; es entonces cuando la ley adquiere una existencia real, y cuando una persona ofendida tiene el derecho de pedir amparo contra su aplicación, y en este -- último caso, el término para pedir amparo, transcurre, a partir del conocimiento del acto de aplicación".

Corroborado como quedó el criterio para calificar las dos especies de leyes que se analizan, con la anterior transcripción, especialmente con el contenido del segundo y tercer estados de que -trata y que corresponde a las leyes auto-aplicativos y hetero-aplica-tivas, respectivamente; es fácil advertir la diferencia entre una y otra especie de leyes, que estriba en el momento en que produce efectos de perjuicio o daño al gobernado; así como en el número de actos autoritarios que requiere cada una para ello. Ya que las leyes auto-aplicativas son susceptibles de agraviar al gobernado con su simple promulgación, que se interpreta como un sólo acto de autoridad; mientras que las hetero-aplicativas producen efectos contra los gobernados, hasta que (después de su promulgación) se les ejecuta o pretende ejecutar un acto de privación o molestia, aplicando el contenido de alguna de estas leyes, que implica dos actos de autoridad.

Tomando en consideración la ley de expropiación anun-

ciada ab-initio, ésta queda encuadrada dentro de las leyes hetero aplicativas. En virtud de que podría perjudicar o dañar, únicamente al o a los que se les pretenda ejecutar un acto expropiatorio en su contra; pero mientras esa eventualidad no ocurra, no podrá analizarse su constitucionalidad por vía jurisdiccional, al no actualizarse el principio de la existencia del agravio personal y directo a que se refiere la fracción I del artículo 107 constitucional, al cual quedó esbozado en el capítulo III de este trabajo.

Se dice que sin agravio personal y directo no podrá promoverse el amparo, entendiéndose que si se intenta deberá desecharse por su manifiesta improcedencia, con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 107 citado, en relación a los artículos 145 y 73 fracción V de la ley de Amparo.

c.- Análisis de la ley. El estudio que se hará a la ley de expropiación, tendrá por objetivo determinar si está ajustada o no a la constitución vigente; deduciendo por ende, su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

Con el anterior propósito, debe considerarse primeramente, que la ley de expropiación es reglamentaria del párrafo II y fracción VI del artículo 27 constitucional, que en lo conducente textualmente disponen:

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

...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...".

De los anteriores lineamientos, se desprenden requisitos constitucionales de fondo y de forma, a los que debe -- ceñirse la ley de expropiación. Estos requisitos se aprecian de la manera siguiente:

A.- REQUISITOS DE FONDO.- El maestro Burgos en -- su libro "Las Garantías Individuales", enseña que toda expropia-

ción para ser constitucional requiere de la utilidad pública (86), siendo esta característica el primer requisito esencial o de fondo:

CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.- Recordemos que el --segundo párrafo del artículo 27 constitucional dispone que -- "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". De donde resulta que la --expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento de dos condiciones: a) Que haya una necesidad pública, y -- b) El bien que se pretenda expropiar, sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola. La ex--propiación que se decrete sin cumplir esas dos condiciones será inconstitucional.

Burgoa en su obra citada, también afirma que la --utilidad pública no está definida en la Constitución, ni en la ley de expropiación; más aún, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tampoco la ha delimitado o definido. Lo cuál entraña peligros para la estabilidad de la propiedad privada.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la --Nación ha sustentado el criterio jurisprudencial de que "Las --autoridades expropiatorias no solamente deben invocar alguna --

(86).- BURGOA IGNACIO. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. OB. CIT. P. 464 DE LA QUINCEAVA EDICION.

causa de utilidad pública para expropiar, sino que deben acreditar dicha causa en cada caso concreto". (Ts. XXXV. XCVI, - XC, LXXIV, MCIII, y LXXXIII del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época). Por lo que es evidente el peligro que indica el autor comentado, en tanto que la autoridad está obligada a acreditar lo indefinido.

Burgoa hace extensivo el concepto de utilidad pública al de interés social, agregando que "el interés social se manifiesta en diversas hipótesis que suelen darse en la realidad dinámica de la colectividad humana, teniendo a ésta como destinataria o beneficiaria, independientemente de su densidad demográfica. Así, la primera hipótesis de interés social estriba en el designio de satisfacer cualquier interés se revela en la evitación de todo daño que experimente o pueda sufrir inminentemente la colectividad; así mismo, en una tercera hipótesis el interés social se manifiesta en la procuración de un bienestar para la comunidad, en el mejoramiento de las condiciones vitales de los sectores mayoritarios de la población, o en la solución de problemas socio-económicos y culturales que los afecten. Operando la utilidad pública, en cualquiera de las hipótesis anotadas, como presupuesto de validez constitucional de la expropiación, ya que el citado concepto debe estimarse como equivalente al interés social" (87).

El maestro Serra Rojas da el siguiente concepto -- de utilidad pública: "Consiste en el derecho que tiene el Es tado para satisfacer una necesidad colectiva". (88).

Por mi parte, sin compartir el anterior criterio - por encontrarlo impreciso, considero que debe definirse la -- utilidad pública, atendiendo al precepto constitucional de -- referencia, como la necesidad que el Estado tiene de que un - bien o conjunto de bienes pertenecientes a la propiedad pri-- vada, pertenezcan al dominio público, para destinarlos satis- facer necesidades específicas y actuales de un conglomerado - social.

Volviendo a la disposición constitucional de que - "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utili -- dad pública y mediante indemnización", podemos desprender el -- segundo requisito de fondo o esencial de las expropiaciones:

MEDIANTE INDEMNIZACION.- Este aderto, a su vez -- trae inherentes las siguientes cuestiones: Momento en que -- debe hacerse la indemnización; especie del pago; y monto de -- éste.

Aún cuando la expropiación sea un acto autorita- rio, debe pagarse el daño que la misma cause al - - - - -

particular, mediante la indemnización. Lo que le da la característica de acto oneroso, y no gratuito.

MOMENTO EN QUE DEBA HACERSE.- La doctrina es uníforme en cuanto a tres corrientes diversas que hablan del momento en que debe hacerse la indemnización:

I.- La que sostiene que la indemnización debe ser previa o anterior al acto expropiatorio (89), como lo establecía la Constitución de 1857; por considerar que la expropiación debe hacerse "mediante" indemnización, no ha variado el momento que establecía la de 1857, en razón de que los términos mediante y previa son sinónimos para el caso; además de que si los constituyentes hubiesen querido cambiar el momento de efectuar la indemnización, así lo hubieran precisado.

II.- La que sostiene que la indemnización debe ser simultánea a la realización del acto expropiatorio (90), - equiparando éste a una venta forzada; por lo que a falta de cláusulas expresas, la coincidencia cronológica en el cumplimiento de las obligaciones del vendedor y el comprador - queda supuesta (91).

(89).- FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRUA DECIMO SEXTA EDICION, P. 393, MEXICO 1975.

(90).- BURGOA, IGNACIO. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES DB. CIT. P.486.

(91).- BOTELLA ASEÑSI, JUAN. LA EXPROPIACION EN EL DERECHO MEXICANO. EDITORIAL MODERNA, P. 51. MEXICO 1941.

III.- La que sostiene que la indemnización puede hacerse después del acto expropiatorio, en virtud de que al cambiar la Constitución del 17 el vocable "previa" que — contenía la de 57 por el de "mediante", se ven que el constituyente quiso cambiar el momento de pago (92).

Por su parte, la Ley de Expropiación en su artículo 20, dispone que la indemnización deberá cubrirse en un período máximo de 10 años. Contradiciendo parcialmente su artículo 19, en el que se prevé la contraprestación en el momento en que la cosa expropiada pasa al patrimonio del Estado, tratándose de ocupación temporal o de limitación de dominio.

Si nos atenemos a la ley mencionada, la cuestión quedará resuelta. Pero si se atiende a la doctrina, me parece la corriente que primeramente se enunció, jurídica, y por tanto aceptable, tomando en cuenta además que el criterio de que la constitución ordena el pago de la indemnización en forma previa y no posterior, porque el constituyente cuando se refirió a la expropiación agraria ordenó que la indemnización debe efectuarse con posterioridad a la desposesión; en cambio, tratándose de la privada, dispuso que la desposesión sea mediante indemnización, que es expresión análoga a la utilizada

en el artículo 14 constitucional, cuando se refiere a que nadie debe sufrir privaciones en sus bienes o derechos, sino -- mediante juicio, que se entiende como previo procedimiento -- legal en que se da la oportunidad al gobernado de defenderse; la segunda corriente en cambio, es inexacta porque es aberrante hablar de "venta forzada" cuando sabemos entre otras cosas, que la venta trae consigo en esencia el acuerdo de voluntades, y que la fuerza es un vicio del consentimiento que produce la nulidad de las obligaciones; así mismo la tercera corriente, porque implica suponer que los constituyentes del 17 no entendían bien el castellano, entonces para ellos el término "mediante" significaba muchas acepciones, menos la de "tomar - un término medio entre dos extremos, que intercede o interpone" lo cual implica sinónimo de previo o anticipado pero no - de posterior (93). De donde resulta notoriamente infundada esta corriente; y según lo expuesto, se deduce la inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación, en este aspecto.

Sin embargo, es interesante anotar lo resuelto por la Suprema Corte al respecto, en la sentencia que resolvió el amparo interpuesto contra el decreto expropiatorio de los bienes de las compañías petroleras, de fecha 2 de diciembre de - 1939. Porque sostiene ese ejecutoria criterio contra-----

(93).- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, EDITORIAL ESPASA-CALPE, S.A., DECIMO NOVENA EDICION.

rio a lo argumentado en torno al momento en que deba hacerse - la indemnización (94):

"CONSIDERANDO DECIMOCUARTO.- El otro concepto de violación que esgrimen las compañías quejosas, correspondiente al capítulo primero, lo hacen consistir en síntesis, en que el artículo 27 de la Constitución General de la República consigna que la expropiación sólo podrá hacerse mediante indemnización, y así lo ha reconocido esta Suprema Corte, y que el artículo 20 de la Ley de Expropiación establece que la autoridad fijará la forma y plazos en que la indemnización debe pagarse, no abarcando un período mayor de diez años, lo que equivale a dejar al capricho de la autoridad administrativa decir en cuantas exhibiciones y en qué plazos se hará el pago, lo que equivale a que no se indemnice.

Este concepto es infundado... La Constitución de 1917 en vigor, cambió, deliberadamente el término "previo" por "mediante", significando con ello que la indemnización debe -- existir, pudiendo ser simultánea al acto o posterior.

En los Estados Unidos del Norte, la Suprema Corte, ha sostenido que la indemnización puede ser posterior a la ocupación de los bienes. El precepto relativo de la Constitución

(94).- BOTELLA ASENSI, JUAN. OB.CIT. P. 88 y SIGUIENTES

Federal de los Estados Unidos, Enmienda V ordena: POR LO QUE A LA CONSTITUCION FEDERAL CONCIERNE, ESTA ESTABLECIDO POR REPETIDAS EJECUTORIAS QUE UN ESTADO PUEDE AUTORIZAR LA TOMA DE POSESION CON ANTERIORIDAD A CUALQUIER PAGO, O A UNA DETERMINACION FINAL DEL IMPORTE DE LA INDEMNIZACION*.

De todo lo anterior se llega a la conclusión de - que este agravio es infundado, pues el artículo 20 de la Ley - de expropiación será la que fije la forma y plazos en que la - indemnización deba pagarse, no abarcando nunca un período ma-- yor de diez años, no viola el artículo 27 constitucional, pues hay que tener en cuenta la importancia del caso y que la Nación es ilimitadamente solvente para afrontar el pago, sin que éste deba ser coetáneo*.

CALIDAD O ESPECIE DEL PAGO.- La autoridad expropian- te utiliza documentos liberatorios como el cheque (título de cré- dito) o bonos (previamente creados) para efectuar la indemniza-- ción en moneda circulante de conformidad a lo dispuesto en los - artículos 2 de la ley monetaria de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 175 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; y al artículo 2062 del Código Civil Local; sin embargo, la Cons-- titución y la Ley de Expropiación nada dicen respecto a cual debe ser la materia en sí de la indemnización en el caso. Pero la doc-- trina es uniforme en que el pago materia de la indemnización, --- debe hacerse en dinero, por ser el medio ordinario legal, emplea-- do en operaciones parecidas; además de que así lo regia-----

tra la costumbre (95),

MONTO O CUANTIA DE LA INDEMNIZACION.- Este aspecto se determina por el artículo 27 fracción VI, párrafo segundo de la Constitución, estableciendo que el monto o cuantía de la indemnización "se basará en la cantidad que como valor fiscal de la cosa expropiada figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de modo tácito por -- haber pagado sus contribuciones sobre esta base".

No obstante la anterior disposición, como es obvio, puede surgir inconformidad entre las partes, respecto al monto de la indemnización, cuando el valor real de la cosa expropiada no corresponda al valor catastral o fiscal por existir deterioro o mejoras, o bien cuando éste, no está registrado en las oficinas rentísticas.

En tales casos, el interesado con fundamento en el precepto constitucional de referencia y los artículos 10 y demás relativos de la Ley de Expropiación, puede ocurrir a la autoridad judicial, para que se determine la cuantía de la indemnización que debe pagarse, de acuerdo al valor intrínseco, comercial y actual que represente el bien expropiado.

8.- REQUISITOS DE FORMA:

1.- La existencia de Ley Federal o local que deter-
mine los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de
la propiedad privada.

2.- Declaración de utilidad pública de la propie-
dad privada, por la autoridad administrativa.

3.- Fijación del precio que como indemnización se
pagará, por la misma autoridad.

4.- Fijación del mismo, en caso de mejoras, dete-
rioro o falta de valor registrado, de la cosa expropiada.

5.- Ejercicio de la acción de expropiación, por el
procedimiento judicial.

6.- Interlocutoria de ocupación de la cosa expro-
piada.

7.- Irrevocabilidad de dicha interlocutoria, antes
de que se dicte sentencia ejecutoriada (principio de rigidez).

A continuación se explican estos requisitos, en el
orden propuesto:

1.- El primer requisito de forma, lo es precisamen-
te según mandato constitucional, la existencia de ley federal
ó local, que determine los casos en que sea de utilidad públi-
ca la ocupación de la propiedad privada: Segundo párrafo, frag-
ción VI del artículo 27 Constitucional.- "Las leyes de la Fede-
ración -----"

y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada...".

Lo anterior constituye, a decir del multicitede Mesa tro Burgo, los principios de CONSTITUCIONALIDAD Y DE LEGALIDAD estricto sensu, de la actividad expropiatoria (96). El de -- Constitucionalidad, se traduce en la circunstancia de que sólo la Ley Suprema puede autorizar la expropiación como limitación a la propiedad privada, mediante las condiciones que fija: Utilidad Pública e Indemnización. Y el de legalidad en que los -- casos de ocupación por causa de utilidad pública se determinarán en la ley secundaria; y no obstante estar autorizada la expropiación en la Constitución, ésta no podrá realizarse si no se apoya a su vez, en una ley secundaria, federal ó local según el caso.

2.- El párrafo Constitucional que se analiza, también dispone: "... y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".- Lo cual - determina como deber de la autoridad administrativa, la declaración formal de la característica de utilidad pública, que determinado bien posea, en relación a la necesidad colectiva conforme a la ley secundaria. Lo que por consiguiente, deberá hacerse del conocimiento del afectado oportunamente.

3.- FIJACION DEL PRECIO QUE COMO INDEMNIZACION SE -- PAGARA.- Esta fijación, manda la Constitución, deberá hacerse -

en base a la cantidad que como valor fiscal de la cosa sujeta a expropiación, figure en las oficinas catastrales o recaudadoras. Lo cual es claro y no permite duda en su interpretación.

El criterio constitucional para fijar la indemnización, es considerado anacrónico e injusto por Gutiérrez y González; lo que hace sin la técnica adecuada, porque para -- pretender demostrar la deficiencia de la Ley Fundamental se -- apoya en una norma ordinaria, que en todo caso sería la criti cable (97).

"...Crítica al sistema constitucional de fijar -- el monto de la retribución...Estimo que el criterio es injusto y absurdo, pues se deben hacer estas consideraciones:...El Estado conforme a la ley, tiene la facultad de hacer, cada -- cinco años, un avalúo de las fincas, para poner el precio catastral de éstas acorde con el valor comercial de los bienes, ya por plusvalía, ya por devaluación del valor adquisitivo de la moneda. Si no lo hace el Estado, eso no es culpa del parti cular, sino que es una omisión en el cumplimiento de sus debe ras por parte del Estado, lo cual en vez de serle imputable al particular, debiera de ser causa de responsabilidad de los fun cionarios estatales..." Este requisito, como es evidente, só lo tiene aplicación tratándose de inmuebles, ya que únicamente este tipo de bienes tienen valor registrado.

4.- FIJACION DEL PRECIO QUE COMO INDEMNIZACION SE PAGARA, EN CASO DE MEJORAS, DETERIORO O FALTA DE VALOR REGISTRADO, - DE LA COSA QUE SE PRETENDA EXPROPIAR.- El párrafo del precepto constitucional en comentario dispone ... "EL EXCESO DE VALOR O EL DETERIORO QUE HAYA TENIDO LA PROPIEDAD PARTICULAR POR LAS MEJORAS Y DETERIORO OCURRIDOS CON POSTERIORIDAD A LA FECHA DE LA ASIGNACION DEL VALOR FISCAL, SERA LO UNICO QUE DEBERA QUEDAR SUJETO A JUICIO PERICIAL Y A RESOLUCION JUDICIAL. ESTO MISMO SE OBSERVARA CUANDO SE TRATE DE OBJETOS CUYO VALOR NO ESTE FIJADO EN LAS OFICINAS RENTISTICAS...".

Esta disposición prevé al caso de inconformidad del Estado o del gobernado afectado, respecto a la cuantía del valor registrado del bien de que se trate, o el caso en que dicho bien no tenga valor determinado y registrado por las oficinas rentísticas. En ambos casos, se remitirán las partes a la decisión judicial. -- Autoridad ésta, que auxiliándose de la opinión de personal especializado (peritos) resolverá de plano el valor que por concepto de -- indemnización expropiatoria, deberá pagar el Estado al gobernado -- afectado. Rigíendose para ello, por las disposiciones adjetivas -- que la propia ley de Expropiación establece.

Como opinión personal y sin atender a la técnica jurídica, también esas disposiciones adjetivas me parecen injustas, en cuanto a que se constriñe a pagar peritos, a efecto de que no se le indemnice inicuaente. Tomando en consideración - - - - -

que a la generalidad de los mexicanos les resultará una carga - excesiva o imposible, la contratación de Peritos.

5.- EJERCICIO DE LA ACCION DE EXPROPIACION POR EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL.- El precepto constitucional de referencia, en su parte conducente dispone: "... EL EJERCICIO DE LAS - ACCIONES QUE CORRESPONDEN A LA NACION, POR VIRTUD DE LAS DISPOSICIONES DEL PRESENTE ARTICULO, SE HARA EFECTIVO POR EL PROCEDI- MIENTO JUDICIAL...".

El simple hecho de postular este requisito constitucional, en el caso de las expropiaciones, es negarle validez a la ley de Expropiación, contradecir a la gran mayoría de tratadistas mexicanos, sobre la materia, y desde luego a la práctica del Estado. Es decir, constituye un atrevimiento.

Sin embargo, si se analiza este aspecto con serena lealtad a la voluntad de los constituyentes de 1917, se corre - el riesgo de que no sea exacta la opinión de la mayoría de los tratadistas, del poder legislativo creador de la ley de Expropiación, y por supuesto, de los representantes del poder ejecutivo en atención a su práctica: DESCONOCIMIENTO O TERGIVERSACION DE UN MANDATO CONSTITUCIONAL, Y POR LO TANTO, INCUMPLIMIENTO A UNO DE SUS DEBERES ESENCIALES, QUE ES EL RESPETO AL ORDEN CONSTITUCIONAL; MUTILACION A LAS FACULTADES DEL PODER JUDICIAL O AMINORAMIENTO DE ESTE, FRENTE AL PODER EJECUTIVO AL CORTARLE .

SU PARTICIPACION EN PROBLEMAS TAN IMPORTANTES DEL PAIS, COMO -
 LO SON LA SATISFACCION DE NECESIDADES COLECTIVAS. LO CUAL IM-
 PLICA INVASION DEL PODER EJECUTIVO EN LA ESFERA DE ATRIBUCIO-
 NES DEL JUDICIAL: Y DESDE LUEGO, VIOLACION DE GARANTIAS INDIVI-
 DUALES EN LOS CASOS CONCRETOS...Vemos por qué:

Serra Rojas, resuelve el problema así: "APOYADO -
 EN EL SISTEMA DE LA CONSTITUCION DE 1857, Y EN EL PARRAFO X --
 DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, SE HA EXPRESADO QUE LA EJECU-
 CION DE LA EXPROPIACION DEBE CORRESPONDER A LA AUTORIDAD JUDI-
 CIAL. SIN EMBARGO, EL TEXTO DE LA PROPIA CONSTITUCION, ARTICU-
 LO 27 PARRAFO XV, ES CLARO AL SEÑALAR QUE ES LO UNICO EN MATE-
 RIA DE EXPROPIACION QUE DEBE QUEDAR A RESOLUCION JUDICIAL. --
 POR OTRA PARTE, EL PARRAFO X CITADO, ALUDE A ACCIONES DE CARAC-
 TER PATRIMONIAL, EN TANTO QUE EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION
 ES EL EJERCICIO DE LA SOBERANIA" (98).

Gabino Fraga, se limita a enunciar las dos corrien-
 tes que existen sobre esta cuestión: a).- La que considera que
 la Constitución no establece quién debe ejecutar la expropia-
 ción, y por ello es jurídico el procedimiento administrativo de
 expropiación; b).- La que en atención a las disposiciones, pro-
 pias de la Constitución, ésta ordena que el procedimiento expro-
 piatorio debe llevarse y perfeccionarse ante la Autoridad Judi-
 cial (99).

(98).- SERRA ROJAS, ANDRES. OB. CIT. P. 246

(99).- FRAGA, GABINO. OB. CIT. P. 386.

Burgoa, en su obra antes comentada, estima que ---
 "LA INJERENCIA QUE TIENE EL PODER JUDICIAL EN MATERIA DE EXPRO-
 PIACION SE REDUCE, POR DECLARACION CONSTITUCIONAL, A CONOCER DE
 LOS CONFLICTOS QUE SURJAN ENTRE LAS PARTES, CON MOTIVO DE LA NO
 EQUIVALENCIA ENTRE EL VALOR REAL, ACTUAL Y EFECTIVO DEL BIEN --
 EXPROPIADO Y EL VALOR CATASTRAL DE ESTE (100).

Por otra parte, quienes consideran que el acto ex-
 propriatorio debe producirse a través del procedimiento judicial,
 se fundan en que la expropiación constituye una de las acciones
 que a la Nación corresponden por virtud del artículo 27 Consti-
 tucional, en su párrafo tercero de la fracción VI, antes trans-
 crito. Invocando además, el antecedente de que conforme a la --
 anterior constitución (reproducida en muchos aspectos por la --
 actual) se sujetaba el problema expropiatorio al conocimiento -
 de la autoridad judicial para que ésta fijara la indemnización
 correspondiente y para que ordenara la privación de la propie--
 dad.

Además debe aclararse, que habiendo disposición --
 expresa de la Constitución en éste caso, debiera ser inopinable
 la cuestión. Y en efecto, como quedó asentado, a inicio de ---
 este apartado, nuestra Ley Suprema ordena al referirse a la ex-
 propiación, que la acción expropiatoria que en ejercicio de ---
 soberanía le corresponda al Estado, debe ejercerse a través del

procedimiento judicial.

Aunque interpretando a contrario sensu el segundo párrafo de la fracción VI del artículo de referencia, se entiende que si no ocurre exceso o demérito de la propiedad, con posterioridad a la asignación del valor fiscal, nada quedará sujeto a juicio pericial ni a resolución judicial; quedando claro, así -- visto, que el procedimiento expropiatorio se ejecutará integralmente por la Autoridad Administrativa. Lo cual permite la discutibilidad del tema, ya que además, hay que considerar el párrafo siguiente del mismo dispositivo constitucional, en que se dice -- que las acciones que por este precepto tiene la nación, se harán efectivas por el procedimiento judicial, etcétera. No obstante considero que interpretando en su contexto íntegro el mismo artículo, debe interpretarse en el sentido de que el procedimiento expropiatorio de la propiedad privada, debe hacerse efectivo por el procedimiento judicial, como resabio de posiciones individualistas consagradas principalmente en las Constituciones de 1836 y 1857.

Pero debe aclararse, que la Constitución vigente -- también contiene disposiciones que los constituyentes de Querétaro denominaron radicales; y que se precisan en el mismo artículo a estudio, pero a partir de la fracción X, en relación a -- la expropiación agraria, para la que se estableció un procedimiento diverso, de naturaleza administrativa, y con características propias y adecuadas a la cuestión agraria, que significó la principal preocupación para el constituyente.

Nuestra Ley Suprema, confirma la expropiación de la propiedad privada por el procedimiento judicial (cuando no se trate de resolver el problema agrario) como se analiza en lo que se presenta como sexto requisito constitucional de forma, para el caso de las expropiaciones:

6.- INTERLOCUTORIA DE OCUPACION DE LA COSA EXPROPIADA. En efecto, cuando el precepto comentado establece "DENTRO DE ESTE PROCEDIMIENTO (entiéndase judicial) Y POR ORDEN DE LOS TRIBUNALES CORRESPONDIENTES, QUE SE DICTARA EN EL PLAZO MAXIMO DE UN MES, LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PROCEDERAN DESDE LUEGO A LA OCUPACION, ADMINISTRACION, REMATE O VENTA DE LAS TIERRAS O AGUAS DE QUE SE TRATE Y TODAS SUS ACCESIONES...", es claro que se está refiriendo a las expropiaciones, pues viene refiriéndose a ellas, estableciendo también que el ejercicio de esa acción, por virtud de las disposiciones del artículo de referencia, se hará efectiva por el procedimiento judicial; y dentro de éste, por orden de los tribunales correspondientes (interlocutoria) que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones.

En apoyo al criterio adoptado en ésta cuestión, cabe la reflexión sobre lo siguiente: De no requirirse el caso expropiatorio por el procedimiento judicial, entonces ¿Cuáles son las acciones que el Estado debe ejercitar por dicho procedimiento, -

conforme al mandato comentado? ¿A que tipo de tribunales y sentencia ejecutoriada se pudiera referir el constituyente? ¿Porque el texto constitucional comentado, distingue entre tribunales y autoridad administrativa?. Estas cuestiones únicamente encuentran respuesta congruente al texto constitucional, si se acepta que la expropiación debe ceñirse al procedimiento judicial indicado.

Visto lo anterior, es inconcuso que nuestra constitución, contrariamente a lo que algunos autores sostienen, sí establece la autoridad que debe ejecutar la expropiación (en términos similares a lo dispuesto en la constitución de 1857); sin embargo la Suprema Corte ha sostenido lo contrario, como lo hizo al resolver el mencionado caso de la expropiación petrolera (en que las quejas alegaban el procedimiento judicial como concepto de violación), conforme al considerando decimotercero de la ejecutoria comentada (101):

"...El razonamiento que hacen las quejas en este particular es inexacto. En efecto, lo consignado en el párrafo segundo de la fracción VI, del artículo 27 Constitucional, nada tiene que ver con lo establecido en el siguiente párrafo de la misma fracción, pues aquél consigna los casos de expropiación, estableciendo las bases y el procedimiento fundamental, obrando la nación como entidad soberana; fijando únicamente los

casos en que tiene intervención la autoridad judicial, esto es, - que lo único que debe quedar sujeto a juicio de peritos y a resolución de las autoridades judiciales, será el exceso de valor o - el menoscabo que haya tenido la propiedad por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha en que se asignó el valor fiscal o rentístico, que es el que debe servir de base para el pago de la indemnización. Lo otro tiene que ver cuando la Nación sea parte, sin que ejercite derechos soberanos, sino como -- persona moral sujeto de derechos y obligaciones, y en tal caso -- quedará sometida como cualquier particular a las resultas de un - juicio, debiendo acatar la sentencia que se dicte y que cause --- ejecutoria...".

Considero que al establecer la Constitución vigente, que lo único sujeto a juicio pericial y resolución judicial es el exceso o menoscabo del valor del bien expropiable, obedece a razones de semántica o de sintaxis figurada; tomando en cuenta que -- antes de referirse al "exceso o demérito del valor de la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal"; habla de este valor "que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras", así como de "los casos en que sea de utilidad pública la ocupación". Lo -- cuál quiere decir, que el legislador primario estableció como indiscutible por peritos los casos de utilidad pública, y la asignación del valor fiscal, cuando no se le hayan hecho mejoras o haya sufrido demérito la propiedad privada (interpretando a contrario -

sensu). Dando intervención a peritos sólo en esta última eventualidad, pero sujetando su juicio a la resolución judicial; así como cuando dicho valor no esté registrado.

Además debe aclararse: No es exacto que el Estado ejerza Soberanía Únicamente por el poder ejecutivo o autoridad administrativa, como pareciera insinuarlo el maestro Serra Rojas --- (102), sino que dicha soberanía la ejerce el Estado a través de sus tres poderes. Aunque es cierto, valga el comentario, nuestro poder judicial, así como el legislativo están subordinados, tanto en la legislación como en la práctica, al Ejecutivo, como un eslabón más del llamado sistema presidencialista mexicano.

7.- Por último, la norma constitucional comentada, también preve la irrevocabilidad de la interlocutoria de ocupación, antes referida: "...SIN QUE EN NINGUN CASO PUEDA REVOCARSE LO HECHO POR LAS MISMAS AUTORIDADES ANTES QUE SE DICTE SENTENCIA EJECUTORIADA...". Con lo cual, se imprime diligencia y eficacia al procedimiento de expropiación, como acto de soberanía Nacional, para poner solución (urgente) a una necesidad colectiva a través de la vía Judicial. En virtud de que, como se ha visto, en el término máximo de un mes el Juez dictará la orden de ocupación, en base a la declaratoria de expropiación que la Autoridad Administrativa consignó a la Judicial. Sin que lo hecho por el Ejecutivo: DECLARATORIA DE UTILIDAD PUBLICA, y en su oportunidad ocupación del bien expropiado en cumplimiento a -----

la interlocutoria, pueda revocarse antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Para los fines propuestos en este trabajo, cabe puntualizar que al caso de expropiación lo preve la Constitución -- como sigue:

1.- Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. (Principio general de -- constitucionalidad).

2.- Ordene al poder legislativo y locales la creación de la Ley de expropiación, en que se determinen los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada (fracción VI del artículo 27 constitucional).

3.- De acuerdo con dicha Ley, la Autoridad administrativa -- hará la declaratoria correspondiente: DETERMINACION DEL CASO -- CONCRETO EN QUE SEA DE UTILIDAD PUBLICA LA PROPIEDAD PRIVADA (a efecto de expropiarla).

4.- En la misma declaratoria, FIJARA COMO INDEMNIZACION A LA COSA EXPROPIADA, LA CANTIDAD QUE COMO VALOR FISCAL DE ELLA -- FIGURE EN LAS OFICINAS CATASTRALES O RECAUDADORAS; HACIENDOLO -- SABER AL AFECTADO.

5.- EN CASO DE INCONFORMIDAD DE LAS PARTES, LA CANTIDAD QUE COMO INDEMNIZACION SE HAYA FIJADO; O PORQUE NO SE HAYA FIJADO, -- SERA LO UNICO, DE LA DECLARATORIA QUE SE SUJETARA A JUICIO PERICIAL Y RESOLUCION JUDICIAL.

El hecho de que no apareciera dicha cantidad en la declaratoria, puede ser, según la propia constitución, porque - no le convenga a la Autoridad (por deterioro de la cosa) o bien porque se trate de objetos cuyo valor no está registrado.

6.- Esa declaratoria, documento base de la acción, servirá para que la Autoridad Administrativa ocurra ante la Judicial, - en términos de la Ley de Expropiación solicitando o demandando ésta, respecto a determinado bien.

7.- Posteriormente, y en término máximo de un mes, el Tribunal correspondiente dictará, la orden para que la Autoridad - Administrativa proceda desde luego, (entiéndase inmediatamente) a la ocupación que se pretenda. Sin que en ningún caso pueda - revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

8.- Da idea que a efecto de expropiar, debe el poder Ejecutivo seguir un "Juicio Ejecutivo Federal" que culminará con - sentencia ejecutoriada el procedimiento expropiatorio; en el -- que intervienen cronológicamente, el poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como se anota en los puntos del 2 al 7. Pero al no establecerlo así la ley de expropiación, trasciende a que se aprecie su inconstitucionalidad, conforme a la interpretación - que sustento sobre la forma de hacer efectiva la expropiación.

No obstante las anteriores consideraciones, la Ley de Expropiación de 1936, establece el procedimiento expropiato-

rio de la manera siguiente:

En el artículo 1, se determinan las causas en que -- se considera de utilidad pública la ocupación de la propiedad -- privada.

El artículo 2, dispone que el Ejecutivo Federal, --- hará la declaración de expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio.

El artículo 3, dispone que el Ejecutivo Federal, --- por conducto de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente, abrirá el expediente de la afectación respectiva, para que si procede, se haga la declaratoria de afec- tación.

El artículo 4, establece que dicha declaratoria se publicará en el Diario Oficial de la Federación, y se notifica rá personalmente a los interesados. Excepto si se desconocen sus domicilios, en cuyo caso, surtirá como notificación una -- segunda publicación.

El artículo 5, establece el recurso de revocación -- contra dicha declaratoria, que deberá interponerse dentro de -- 15 días a partir de la notificación.

El artículo 6, dispone que el recurso debe interpo

neras ante la dependencia del caso.

El artículo 7, establece por deducción, la ejecución del trámite expropiatorio cuando no se interpuso dentro de los 15 días el recurso de revocación.

El artículo 8, preve excepción a la suspensión, cuando la causa de la afectación se prevea en los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1; o sea, cuando se trate de calamidades públicas, defensa nacional o paz pública, y destrucción de los elementos naturales en perjuicio de la colectividad.

El artículo 9, establece los recursos de reversión y de insubsistencia, que proceden, el de reversión cuando en el transcurso de 5 años los bienes afectados no se destinaron para el fin que se adujo como de utilidad pública; y el de insubsistencia, cuando en el mismo lapso, la ocupación temporal o limitación de dominio ejecutadas, carecen de materia.

El artículo 10, reproduce el segundo párrafo, fracción VI del artículo 27 constitucional, transcrito con anterioridad.

Los siguientes artículos hasta el 18, reglamentan la forma de dirimir la controversia que se suscite en torno al monto de la indemnización:

El artículo 19 y 20, se refieren al momento en que la

indemnización ha de pagarse; cuyo contenido quedó analizado.

Y finalmente, el artículo 21 dispone que esta Ley es de aplicación federal, cuando compete a la Federación su aplicación; pero local, cuando se trate del Distrito Federal.

En este mismo apartado, quedó anotada la opinión del autor de este estudio, que la inconstitucionalidad de esta ley se aprecia, porque en su artículo dos se aparta del procedimiento judicial que ordena el tercer párrafo, fracción VI del artículo 27 citado; estableciendo en cambio, un procedimiento administrativo. Sin que al respecto sea aplicable al criterio antes transcrito de la Corte (a propósito de la expropiación petrolera), consistente en que el párrafo tercero invocado, se refiera a acciones en el sentido técnico procesal mientras que el segundo párrafo se refiere a la expropiación y "nada tiene que ver" con el tercero; y que por consiguiente, el Estado actúa como parte en juicio. Porque tal criterio aparece, así interpretando el concepto de acción, -- como limitado y acabado: Facultad de un gobernado de ocurrir ante la Autoridad Judicial para deducir el derecho en conflicto, -- que tenga con su contraparte.

En efecto, según Burgoa (103) "la acción es una -- especie del derecho de petición ingenera", cuya principal caracte

(103).- BURGOA, IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO. OB. CIT. P. 315.

rística es provocar la actuación de los órganos jurisdiccionales, para que éstos brinden su servicio en favor del actor.

Pero aunque así fuera, de cualquier forma y por muy ría de razón, si se aprecia de ese modo a la acción, entonces no cabe duda que la expropiación es una de estas facultades o acciones del Estado; que debe dirimir el poder Ejecutivo a través del Judicial, sin que implique sumisión o deterioro del Ejecutivo respecto al Judicial, tomando en cuenta la división de poderes, que por mandato constitucional, deben ejercer la soberanía en representación del pueblo.

Menos es aceptable, que "nada tenga que ver" al párrafo segundo con el tercero, pues tienen que ver todas y cada una de las disposiciones constitucionales entre sí, por elemental principio de hermenéutica. Máxime si se trata del mismo artículo, de la misma fracción y de dos párrafos que se refieren a la ocupación por el Estado de la propiedad privada; utilizándose en ambos párrafos, por cierto, la palabra "ocupación".

Así mismo, quedó analizada con anterioridad, la inconstitucionalidad de los artículos 19 y 20 de la ley de expropiación, al referirse al momento de la indemnización.

Por todo lo anotado, contradiciendo a la ley, a la Suprema Corte y a los tratadistas de la materia, es preciso aclarar mi opinión:

- 1.- Es producto de un análisis que se pretende técnico jurídico, interpretando fielmente el artículo 27 constitucional.
- 2.- Se sostienen la tergiversación y las violaciones a la --- Constitución anotadas.
- 3.- Me parece adecuado el procedimiento judicial que se defiende.
- 4.- Aprecio justo que la indemnización en unos casos se pague en forma simultánea; que en otros sea posterior a la ocupación o -- afectación; que en otros, el pago se condicione a las posibilidades económicas del erario; pero también que en otros casos, el momento del pago sea previo, atendiendo a las posibilidades o necesidades de cada caso, según datos de estudio socioeconómico previo, - que en cada expediente de expropiación debiera existir.
- 5.- Es inoperante alegar los vicios de inconstitucionalidad - que se esgrimen sobre la ley de expropiación, porque el respecto es de explorado derecho que el procedimiento debe seguirse administrativamente y sólo las diferencias por el exceso o desmérito de valor de la casa expropiada, es lo que se dirime a través de juicio pericial y resolución judicial. Así mismo, es de explorado derecho -- que el momento en que debe pagarse la indemnización puede ser a -- raíz o hasta diez años después de la expropiación. Pero no previamente (Quinta Epoca: Tomo XVIII, Pág. 1266.- Pozos Petra; Tomo -- XLIX, Pág. 1804. Casas del Casino Córdoba; etc.. Apéndice 1975 - el Semanario Judicial de la Federación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

C A P I T U L O V

DECRETO DEL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE 1982, POR EL QUE SE EXPROPIARON - BIENES DE LA BANCA PRIVADA MEXICANA:

a.- Antecedentes socioeconómicos inmediatos.- Los antecedentes al decreto que ahora se estudia, son abundantes y de diversa interpretación. Por ello, este trabajo se ocupa de diversos autores o fuentes de información.

Para Carlos Tello, quien fué director del Banco de México después de este decreto, los principales antecedentes son los siguientes (104):

La banca se regía por una legislación anacrónica, dispersa, compleja y confusa, que la beneficiaba.

Su poder e influencia siempre crecía, frente al gobierno y al resto de la iniciativa privada.

La intermediación financiera de la Banca, en la economía, no fué eficiente.

Las utilidades de la Banca, provenían en parte, de la especulación y otras prácticas nocivas para el País.

El sistema bancario, implica altos grados de concentración. En 1981, dos instituciones de banca (Bancomer y Banamex), --

(104).- TELLO, CARLOS. LA NACIONALIZACION DE LA BANCA EN MEXICO. EDITORIAL SIGLO XXI, PRIMERA EDICION P. 21 MEXICO, 1984

reunían alrededor de la mitad de las utilidades del Sistema Bancario Nacional. Lo cual fué impulsado por las reformas legislativas de los años setenta, a pesar de que su propósito declarado era el de "frenar las tendencias monopólicas" (105).

Así mismo, influyó para que los banqueros privados -- obtuvieran gran concentración, el hecho de que la banca gubernativa, tenía un papel restringido en ese campo. Porque durante muchos años, operó casi exclusivamente como "banca de promoción y de desarrollo"; lo que incidió en que los recursos de esta banca, (destinados a fines de carácter o beneficio social) fueran a parar a la banca privada, que sí desarrollaba "operaciones pasivas y activas". Se entiende por operaciones activas, las destinadas al desarrollo de la producción de bienes y servicios en sus diversos géneros; y por pasivas las captaciones a plazo o corrientes. (106).

Además, los recursos obtenidos por un banco del gobierno en el exterior, en el que participaba la banca privada como accionista de los bancos extranjeros (que prestaban a México), llegaban eventualmente a la banca privada como depósitos. Esto así se beneficiaba de tres formas: El interés del préstamo en moneda extranjera; mayor actividad que el aumento en los depósitos permitía; y finalmente, otorgaba préstamos en dólares financiados con pesos. Todo sin ningún riesgo (107).

El enorme poder del sistema bancario privado, también

(105).- IDEM. P. 29

(106).- IDEM. P. 31

(107).- IDEM. P. 32

fué el resultado de la incorporación de otras actividades de intermediación financiera, propiedad del mismo; tal poder se expandió -- por la inversión de los bancos en empresas industriales, comerciales y de servicios. De suerte tal, que la banca privada ejercía -- dominio sobre lo siguiente:

Almacenes generales de depósito
 Operaciones fiduciarias.
 Arrendadoras.
 Afianzadoras.
 Aseguradoras.
 Casas de bolsa.
 Operaciones financieras.
 Minería.
 Alimentos.
 Elaboración de bebidas.
 Cigarreras.
 Madera, papel, carbón y sus productos.
 Imprenta, editorial e industrias conexas.
 Textiles, vestido, cuero y calzado.
 Materiales para construcción.
 Química.
 Regeneración de aceites lubricantes.
 Productos de hule.
 Hierro y acero.
 Metales no ferrosos.
 Productos metálicos, ensamble de maquinaria y equipo no eléctrico.
 Fabricación de equipo y maquinaria eléctrica.
 Industria Automotriz de autopartes.
 Otras industrias.
 Comunicaciones, transportes y servicios conexos.
 Investigaciones de crédito, de mercado y otras especializadas.
 Servicios de esparcimiento, médicos y de asistencia social.
 Hoteles, moteles y restaurantes.

Servicios profesionales y otros.

Inmobiliarias y otras empresas comerciales(108).

Los dividendos que la banca privada recibía por las operaciones de las empresas de sus grupos, no eran acumulables al -- resto de sus ingresos para efectos fiscales. Lo que les permitió en 1981, lograr utilidades netas, de "cerca de 15 mil millones" (109).

Ya en ese año, conforme a lo anterior, se observa -- la creciente dependencia del gobierno a favor de la banca privada, -- para captar recursos ("por la vía del encaje legal que estableció -- aquél, para el Sistema Financiero" (*); por ende, para que el go-- bierno pudiera gastar, necesitaba que la banca captara recursos. -- Pero para que la banca los captara, era necesario:

- 1.- Atractivo rendimiento para los ahorradore.s.
- 2.- Garantizar liquidez de los ahorros.
- 3.- Fijar la paridad del peso frente al dólar.
- 4.- Libre convertibilidad de la moneda.
- 5.- No gravar el producto de los ahorros (110).

Finalmente, las circunstancias que fortalecían aún más

(108).- IDEM. PP. 35 a 37

(109).- IDEM. P. 40

(*).- EL "ENTRE" O "ENCAJE LEGAL", CONSISTE EN LA OBLIGACION QUE TENIA LA BANCA PRIVADA DE MANTENER EN EL BANCO DE MEXICO UN DEPOSITO PROPORCIONAL A SU PASIVO EXIGIBLE (NOTA 29,P. 42 DE LA OBRA QUE SE COMENTA.

(110).- IDEM. P. 44

a la banca privada, eran las siguientes:

Mutilación de derechos laborales a los trabajadores bancarios, como el de huelga y la sindicalización; el apoyo que recibía del exterior; "trato preferente y diferenciado" que le daba el gobierno; la participación de la banca en el Consejo de Administración del Banco de México, constituyéndose en Juez y -- parte (111).

Entre 1973 y 1978, el Estado permitió la operación paralela del peso y el dolar; lo que "constituyó una verdadera -- pérdida de soberanía monetaria". Y a pesar de la ley monetaria vigente, las autoridades financieras no tuvieron los resultados queridos: "No se detuvo la desintermediación financiera y, en la medida que la hubo, se dolarizó, además, continuó la fuga de capitales" (112).

Uno de los errores trascendentales de la política -- económica en el período que se estudia, consistió en que el crédito otorgado por la banca, en vez de destinarse a la producción, se invirtió en comercio, servicios y financiamiento "errático" al gobierno (113).

El autor que se comenta, asegura que la política mo netaria y de tipo de cambio, en la que la banca privada influía

(111).- IDEM. P. 45

(112).- IDEM. P. 51

(113).- IDEM. P. 52

significativamente, fué adecuada para la práctica de la especulación; que se da, según él, en el marco de expansión interna y --- recesión mundial (114). Lo cual le permitió grandes utilidades, cuya licitud era dudosa, en virtud de que provenían o se originaban de decisiones administrativas, como la compra-venta de divi--- sas, y en un ambiente financiero caracterizado por la escasez en la captación de pesos y creciente en la captación de moneda extranjera (115).

Por ello, el Banco Nacional de México, S. A., al examinar la economía en el sector financiero (116), apunta la débil marcha de las cuentas de cheques y la gran aceptación de la moneda extranjera; y registra para el mes de mayo de 1982, un alza de 146.3% en la captación de moneda extranjera, y una disminución del 0.6%, en moneda nacional.

De lo anterior, según Carlos Tello (117), se deduce el endeudamiento en dólares de las empresas, que provocó su dependencia económica en esa moneda. La cuenta en dólares fue atractiva cada vez más, para el detentador de poder adquisitivo, y ante la abulia de las autoridades, así mismo la ambición de los especuladores, hicieron que el peso se devaluara estrepitosamente y se interrumpiera "la nueva versión del milagro mexicano" (118).

(114).- IDEM. PP. 61 y 63

(115).- IDEM. P. 65

(116).- BANCO NACIONAL DE MEXICO, S.A. EXAMEN DE LA SITUACION ECONOMICA DE MEXICO. VOLUMEN LVIII, NUMERO 680. JULIO 1982. P. 293.

(117).- OB. CIT. P. 114

(118).- IDEM. P. 115

Según Carlos Tello, la expansión económica del país, se frenó por las siguientes razones (119):

- 1.- Por problemas financieros que no se pudieron resolver.
- 2.- Porque los responsables de la política financiera, prefirieron detener, en vez de orientar el crecimiento. Así como - mantener a cualquier precio, la libre convertibilidad de la moneda.
- 3.- La estructura financiera de 1976, seguía vigente en --- 1981.
- 4.- La parálisis del crecimiento, entró en conflicto con la dinámica del supe.
- 5.- Se aceleró la inflación y la especulación.
- 6.- La crisis mundial.
- 7.- El decreciente comercio internacional.

David Colmenares y coautoras de "la nacionalización de la banca" (120), al estudiar el poder de la banca privada, - refieren que ésta, ha caracterizado su historia (en México) como un "enlistado de componendas, paternalismo gubernamental, complicidades, ilusiones, cruzamiento de nombres y apellidos ilustres y, sobre todo, utilidades..."; que la política económica del gobierno los protegió; en sus últimos 5 años llegaron a ser poderosos consorcios y financieros. Unieron su capacidad económica a empresas e ---

(119).- IDEM. PP. 115 y 116

(120).- COLMENARES, DAVID; LUIS ANGELES Y CARLOS RAMIREZ. LA NACIONALIZACION DE LA BANCA. EDITORIAL TERRA NOVA, PRIMERA EDICION. P. 29. MEXICO 1982.

industrias, a tal grado, que cada grupo empresarial llegó a tener su propio banco. De esa forma (dicen), los banqueros usaron el dinero de los mexicanos para financiar sus empresas; si sobraba, entonces a un buen sujeto de crédito, se le otorgaba. Esta actitud, determinó que sus utilidades hayan sido extraordinarias:

1977:	2,800	millones de pesos.			
1978:	4,500	"	"	"	"
1979:	7,500	"	"	"	"
1980:	10,000	"	"	"	"
1981:	15,000	"	"	"	"
1982:	7,000	"	"	"	" (primer semestre).

Significan estas cifras, según los autores en comentario, que los bancos del sector privado "acapararon el dinero -- del boom", porque indican una "superconcentración de la riqueza - en poquísimas manos" (121).

Colmenares y comatores, sostienen que la más grave decisión del gobierno, fue permitir el mercado libre; porque conlleva permitir el rebote al tipo de cambio preferencial, promueve la fuga de capitales y dolarización; así mismo, permite que -- los bancos establezcan los precios de compra y venta de divisas. Por ello, la acumulación de dinero se propicia, ya que la diferencia del precio del dólar a la venta o compra, es ganancia ínicua para la banca (122).

(121).- IDEM. P. 30

(122).- IDEM. P. 91

Sobre la situación económica inmediata anterior a la expropiación bancaria, la revista especializada "CIEN", apunta -- que habiendo sido la banca el principal "mecanismo" del sistema financiero del país, logró manejar mayores recursos que otras instituciones financieras, dedicadas a seguros, fianzas, almacenes de depósito y que las uniones de crédito.

El crecimiento de los recursos bancarios (del 50.5% en 1980, al 57.2% en 1981), lo explica la revista, como un propósito (realizado) del régimen de López Portillo (123). Lo cuál, deja ver por sí mismo, el grado de concentración de los recursos, en la banca.

Alonso Aguilar Monteverde y Coautores de "la nacionalización de la banca", en cambio, ofrecen una visión de los sucesos económicos y sociales, acaecidos en el lapso a estudio, en forma detallada y utilizando conceptos diferentes en torno a ello:

En las últimas décadas, nuestro país se caracterizó por la estabilidad política y desarrollo económico, aún con altibajos (124). No así durante 1978 y 1981, que fué época de "auge". El optimismo, dicen, era incontenible. Los autores del "nuevo modelo de desarrollo con petróleo", aseguraban la prosperidad del país y su riqueza económica; sin embargo, desde junio de

(123).- CENTRO DE INFORMACION Y ESTUDIOS NACIONALES, A. C. LA BANCA ANTES DE LA NACIONALIZACION. (CIEN-A 19/E-89/ -- MARZO 1983. P. 3.

(124).- AGUILAR M., ALONSO; FERNANDO CARDONA; ARTURO GUILLEN; C. IGNACIO HERNANDEZ. "LA NACIONALIZACION DE LA BANCA". EDITORIAL NUESTRO TIEMPO, SEGUNDA EDICION. P. 9 MEXICO 1983.

1981, empezaron a advertirse "nubarrones que más tarde serían motivo de preocupación" (125).

Ya en diciembre de 1981, el alza de precios se había generalizado de manera intensa.

Al empezar 1982, se aumentó el salario mínimo en un - 34%; y los precios se volvieron a incrementar en un 5%; lo cual representa, "una nueva fase, en la que las contradicciones ya presentes se agudizarían y la inestabilidad sería cada vez mayor".

Ante la situación grave de la economía nacional, el - 17 de febrero de 1982, el Banco de México se retiró del mercado de cambios; al mismo tiempo en que anunciaba la devaluación del peso que de inmediato lo hizo caer de 26 a 37 por dólar; medidas que según el banco central, formaron un programa de ajuste de la política económica del gobierno. Todo ello pretendía justificarlo con las - siguientes palabras (126):

"Ante crecientes presiones internacionales provocadas por la baja de los precios del petróleo y algunas materias primas de exportación y el cada vez mayor costo del financiamiento externo, se optó por devaluar el peso porque ello contribuiría a fortalecer la capacidad competitiva de la economía mexicana y a limitar la salida de fondos al extranjero".

(125).- IDEM. P. 10

(126).- IDEM. P. 12

A mediados de Abril de 1982, para fortalecer el programa de ajuste, el Ejecutivo expidió un decreto que contenía las siguientes disposiciones (127):

- Cortar el gasto público en 8%.
- Reducir las importaciones, el déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente, y el endeudamiento externo.
- Elevación de precios y tarifas de bienes y servicios.
- Evitar la circulación de moneda sin reservas en el banco central, y vigilar el ejercicio de presupuestos y realización de obras.

En mayo, el Secretario de Hacienda y Crédito Público señaló que "el programa de ajustes cumplía sus propósitos"; y en junio, habló enfáticamente de que la coyuntura (en vez de crisis) "empieza a ser superada" (127).

Sin embargo, el primero de agosto, se anunció nueva devaluación del peso, que cayó (en un día) de 49 a 80-87 por dólar (compra y venta), fijando otra paridad de 49.50 y 69.50 pesos por dólar, para las operaciones del Estado (la primera preferencial y la segunda ordinaria). Casi al mismo tiempo se decretó que las obligaciones en dólares a cargo de los bancos (cuyo monto era de cerca de 12 mil millones) serían pagadas en pesos (128).

Al día siguiente de la devaluación, o sea el 2 de --

(127).- IDEM. P. 14

(128).- IDEM. P. 15

agosto, subieron los precios de la tortilla, pan, gasolina, diesel, gas y la energía eléctrica, en un promedio aproximado al 45% (129).

Ante la alza de precios, hubo diversas manifestaciones (130):

LAS DEL GOBIERNO.- Era necesario.

LAS DE LOS EMPRESARIOS.- Tales medidas eran necesarias, pero volvía urgente la revisión y alza de sus precios.

LAS DEL SECTOR OBRERO (CTM Y SME).- "Que se agravaría la crisis; y que tales medidas, representaban un golpe definitivo a la economía de los trabajadores y otro desasierto del gabinete -- económico".

Otras circunstancias que prevalecían en agosto, eran las siguientes (131):

- La demanda de importaciones, superó la disponibilidad de divisas, y volvió imposible mantener el tipo de cambio preferencial de \$49.50; así como el ritmo de dealizamiento de 4 centavos diarios, establecido por el banco central.

- Los créditos para México se restringieron, especialmente los que provenían de países miembros de la OPEP, y de la banca privada norteamericana.

- La demanda de dólares crecía.

(129).- IDEM. P. 14

(130).- IDEM. P. 15

(131).- IDEM. P. 16

- El gobierno insistía en la libertad cambiaria.
- El mercado de cambios era vulnerable, "sin control y entregado a la especulación".
- El 17 de agosto, el Secretario de Hacienda anunció que México se proponía: conseguir 3,500 millones de dólares en -- préstamos y anticipos, a cuenta de las ventas del mejor petróleo que producimos (Itamo); restringir el tipo de cambio preferencial; negociar la deuda externa para conseguir nuevos plazos de pago; - utilizar 4000 millones de dólares, que el país tiene ante el Fondo Monetario Internacional, como miembro. Todo lo cual logró.
- El Estado otorgó créditos por 30 mil millones de -- pesos a empresas pequeñas y medianas, así como condonaciones y -- estímulos fiscales importantes.
- El 23 de agosto, 115 bancos extranjeros otorgaron a México un nuevo plazo de 90 días para pagar 10 mil millones de dólares por concepto de intereses, causados por préstamos.
- Se reabrió el mercado de cambios y proliferaron -- las operaciones en que el valor de un dólar era de 100 y 110 pesos en el mercado especulador, siendo el valor oficial de 50-70 -- pesos.
- En vísperas del VI informe presidencial, dicen Alon

so Aguilar y Coautores, "en diversas zonas de la Ciudad de México circularon por millares extrañas cartas y sospechosos documentos. Los "cacerolistas", haciendo gala de un anticomunismo enfermizo invitaban a las amas de casa a protestar, a no comprar y a la vez a hacer compras de pánico" (132).

-Había conciencia generalizada de que la situación del país era grave, no así del origen y alcance de la crisis, - que el gobierno llamaba coyuntura financiera.

-Algunos acusaban de la crisis a funcionarios corruptos, otros a las transnacionales, a la oligarquía, a los especuladores, a los comerciantes y a los "sacadólares", sin identificar como.

Llegó el primero de septiembre de 1982, en que el -- presidente de la República, con su discurso informativo, anunció la expropiación de bienes de 54 bancos privados, conmoviendo a - la nación.

Según Alonso Aguilar y coautores, la grave situación que existía en el país en 1982 y se quiso resolver con la expropiación bancaria, se debió a lo siguiente (133).

- Estuvo presente la dependencia comercial y finan--

(132).- IDEM. P. 18

(133).- IDEM. PP. 24 Y SIGUIENTES.

ciera del exterior, que no logró resperece a la postre.

- El costo del petróleo crudo en la exportación, - resultó superior al previsto.

- Las exportaciones manufactureras siguieron rezagadas.

- Las importaciones eran excesivas. Las exportaciones durante el cuatrienio del saje (1976-1981) aumentaron en 14,730 millones de dólares; pero las importaciones se elevaron en 17, 399 millones de dólares. Lo cual implicó como efecto, - rápido desarrollo de las empresas monopoladoras transnacionales; y de je ver que la dependencia mexicana no sea "sólo financiera y fundamentalmente externa sino estructural y básicamente interna, o sea múltiple, compleja, ligada indisolublemente al carácter y a las formas dominantes de las relaciones de producción y reveladora de la incapacidad de la burguesía y concretamente de la oligarquía mexicana para romper con el imperialismo y abrir al país el cauce de un desarrollo capitalista independiente".

- "A diferencia de aquellas burguesías que en otro marco histórico contribuyeron a que el capitalismo hiciera posible un desarrollo nacional independiente, bajo el capitalismo - del subdesarrollo su nuevo papel en reproducir y reforzar un sistema de relaciones sociales de producción subordinada estru-

turalmente al imperialismo y al capital monopolista interno, incapaz de resolver con cierta racionalidad los problemas del desarrollo y de asegurar condiciones de trabajo y de vida dignas a un pueblo como el nuestro" (134).

Según los autores que se comentan, lo que el Estado debió hacer, fué (135):

- Lograr un crecimiento estable.
- Dar cohesión y solidez al desarrollo.
- Elevar la productividad en el campo.
- Impulsar la industria manufacturera en la forma prevista; así como "una genuina fabricación nacional de bienes de capital", para reducir la importación y asegurar un uso adecuado de los recursos financieros, así como del potencial productivo; lo que trasciende a reforzar la independencia económica del país.
- "Hacer crecer, retener, movilizar, encauzar e invertir adecuadamente los recursos reales resultantes del propio proceso de desarrollo, en condiciones que hubieran permitido llevar sustancialmente el nivel de productividad, de producción y de empleos sin los profundos desequilibrios internos y externos en que hoy se expresa la crisis".

Según los autores que se comentan, la denominada nacionalización de la banca y control de cambios, son demandas que desde hace mucho tiempo hicieron la izquierda mexicana, el movimiento obrero oficial e independiente, y los estudiantes e intelectuales progresistas. El PRI en cambio, no se había propuesto su realización (136).

(134).- IDEM. P. 30

(135).- IDEM. PP. 29 a 31

(136).- IDEM. P. 31

b.- Su Justificación Política.- Al respecto, dicen Alonso Aguilar y comautores que la importancia de la expropiación de bienes de los bancos privados, se aprecia por el simple hecho de "despojar" a sus dueños de la posición privilegiada que mantenían en el desenvolvimiento de la economía nacional; por ello, dejaron de ser "miembros de los consejos directivos", y de utilizar "una enorme masa de recursos ajenos", con la que se beneficiaban ellos preferentemente y sin escrúpulos (137). Lo cual explica, dicen, por qué una organización empresarial, hacía proselitismo para manifestarse de luto.

En otra consideración, cabe apuntar que el decreto expropiatorio, no fué una medida económica programada; sino política y sorpresiva. Y de no haberse agravado la situación económica y social acaecida en 1981, era de suponer (según Alonso Aguilar y comautores) que el gobierno hubiera mantenido el sistema de banca privada. Sin embargo, la situación del país era caótica, buscó la solución y al responsable.

Esto último no era difícil; el gobierno pudo manejar varias alternativas. Por ejemplo, dicen los autores supra citados (138), pudo culpar a la izquierda y al comunismo, para "demostrar" que los "radicales y sus planes subversivos", ocasionaron la

(137).- AGUILAR MONTEVERDE, ALONSO; FERNANDO CARMONA; ARTURO GUILLEN; IGNACIO HERNANDEZ. "LA NACIONALIZACION DE LA BANCA". EDITORIAL NUESTRO TIEMPO, SEGUNDA EDICION, P. 55. México 1983.

(138).- IDEM. P. 57

crisis. Pero proceder así, pondría entre dicho la reforma política aún reciente, iría contra el sindicalismo oficial y habría agitado el movimiento obrero.

Pudo, así mismo, suspender los pagos de la deuda externa y exhibir "el imperialismo y a las transnacionales como responsables de lo que ocurría", invocando el trato a que someten a nuestro país: "intercambio desigual, condiciones cada vez más inflexibles y onerosas en sus préstamos, salidas masivas de capital por servicios de utilidades, activa promoción para que los mexicanos ricos inviertan y mantengan sus fondos en la "metrópoli", exigua y costosa asistencia técnica, presiones económicas y diplomáticas -- y como saldo de todo ello un drenaje agotante de recursos que empuja a nuestro país y hace que sea éste el que financia al poderoso vecino del norte, y no a la inversa" (139). Lo cual era inviable, porque supone radicalizar fuerzas no confiables para la "burguesía reformista" en el poder; porque ataca a quien, aunque saca dólares a su gusto, también los trae a través de los maquiladores, -- compra de más de la mitad de nuestro petróleo, y préstamos (que hicieron crecer la deuda externa, en 1982, a más de 82 mil millones de dólares), resultaba además de muy peligroso, de hecho imposible.

Pudo también, identificar como enemigo al grupo televisivo o al "caceroísmo reaccionario de corte clerical-panista", ---

hostiles a la economía mixta o de intervención estatal en ella; - hacia las posiciones del Estado respecto a Cuba y a la revolución centroamericana. Pero ello implica enfrentamiento ideológico riesgoso, porque lejos de ayudar a resolver la crisis, serviría para lo contrario.

Atacar a la burguesía o a su poderosa Fracción oligárquica, que en la época del auge se enriquecieron y contribuyeron a la fuga de capital hacia el exterior, hubiera debilitado al gobierno y dividido a la familia revolucionaria". Por ello, dicen, oligarcas tan distinguidos "como HANK GONZALEZ, DIAZ SERRANO, ROBIROSA WADE, TOLEDO CORRO Y OTROS", se solidarizaron "en favor de la nacionalización" (140).

"Los dueños de los bancos resultaban el enemigo ideal", por lo siguiente (141):

- Eran impopulares.
- Tenían imagen de prosperidad.
- Influyeron en la "dolarización de la economía".
- Daban imagen de estar desvinculados de la producción.
- Fomentaron la especulación.
- Obtuvieron abundantes ganancias, abusando de la libertad cambiaria.
- Mostraron creciente hostilidad a la política del ex-presidente López Portillo (desde el inicio). (cite ib. idem).

Por ende, el expresidente encontró motivación para eni

(140).- IDEM. P. 59

(141).- IDEM.

tir el decreto expropiatorio, cuyo objetivo sería resolver la crisis y la situación de caos que se estaba generando en el ámbito económico, político y social de la nación.

Al respecto, Carlos Tello (142) sostiene que "la nacionalización" tiene objetivos importantes, trascendentes y permanentes, que son:

- Acabar con la idea de que el Estado había perdido su poder de decisión.
- Demostrar la capacidad del Estado, para conducir el proceso de desarrollo.
- Renovar el espíritu de solidaridad nacional.
- Contar con el apoyo del sector obrero, cuyo peso político era más importante que el de los banqueros privados.
- Que el sector productivo en general, viera preferencia del Estado a su favor, respecto a los rentistas y especuladores.
- Y principalmente, acabar con el principal adversario, que limitaba su capacidad de maniobra en forma permanente.

c.- Su Análisis Jurídico.- El decreto a estudio, se analiza en el orden de su contenido, o sea, refiriendome en primer lugar a su fundamento; luego se examinará su motivación, y finalmente, los aspectos de relevancia que implique su articulado.

El decreto por el que el Estado expropió bienes de los bancos privados, el día primero de septiembre de 1982, se app

ya en los artículos 27 y 89 fracción I de la Constitución Federal; 1 fracciones I, V, VIII y IX, 2, 3, 4, 8, 10 y 20 de la ley de expropiación; 28, 31, 33, 32, 34, 37 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1 y demás relativos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Respecto a los dos primeros, debe decirse que sirven de fundamento para que el Estado expropie bienes de propiedad privada, por causa de utilidad pública y mediante indemnización; así como para que el Ejecutivo Federal, ejecute en este caso, la ley de expropiación.

Antes de referirme a la ley de expropiación, aclaro que ahora no se estudiará la constitucionalidad de la misma, en virtud de que se abordó en el cuarto capítulo de este trabajo; y porque ésta forma parte del sistema jurídico mexicano, tiene plena vigencia y aplicatoriedad en materia federal, así como local, en el Distrito Federal.

Los preceptos que el decreto invoca de la ley de expropiación, tienen como objetivo cumplir con el requisito de legalidad, que exigen en la materia, los artículos 16 y 27 constitucionales. Tanto porque el 16 establece que todo acto de autoridad debe estar fundamentado (además de motivado); como porque el 27 preve la ley reglamentaria correspondiente, tratándose de expropiaciones,

conforme a la cual (dice) se "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".

Los artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que el decreto cita, describen los asuntos que deben despachar las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Desarrollo Urbano y Ecología, y Trabajo y Previsión Social, respectivamente.

Estas Secretarías así como las demás que no estén aludidas por los artículos citados de dicha ley orgánica, tienen participación, así como el Departamento del Distrito Federal y el Banco de México, en la validez del decreto expropiatorio, ya que lo refrendaron en cumplimiento al artículo 92 constitucional.

El artículo uno y demás relativos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, se cita en el decreto, porque éste versa sobre la materia de dicha ley que es la regulación de las empresas que ejercen la banca y crédito dentro del país; así como de organizaciones auxiliares, afectando desde luego (el decreto) a las empresas bancarias.

Los razonamientos que sirven de motivación al decreto expropiatorio, se pueden clasificar en razones de procedimiento y de

Fondo:

Razones de procedimiento:

I.- El Servicio Público de la banca y del crédito se había concedido por el Ejecutivo Federal, a personas morales, porque el gobierno no lo podía proporcionar integralmente.

II.- La concesión es temporal por naturaleza, porque subsiste mientras el Estado no pueda directamente prestar el servicio.

III.- Actualmente el Estado puede prestarlo.

IV.- El decreto no ocasiona perjuicio alguno a los acreedores de las empresas expropiadas, porque el gobierno federal garantiza la amortización de operaciones contraídas por ellas.

V.- El Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizará las acciones necesarias para la debida organización y funcionamiento del nuevo esquema de servicio crediticio.

Razones de Fondo:

A.- Los empresarios privados a los que se había concedido el servicio de la banca, han creado de acuerdo a sus intereses, fenómenos monopólicos, que deben evitarse para manejar los recursos captados con criterio de interés general y de diversificación social del crédito, y no se siga concentrando en las capas más favo-

recidas de la sociedad.

B.- Ha faltado hacer llegar crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población.

C.- Para que el pueblo de México no sufra ninguna afectación y pueda continuar recibiendo este importante servicio público.

D.- La crisis que afecta al país, se ha agravado en buena parte, por falta de control directo de todo el sistema crediticio.

E.- Para el mantenimiento de la paz pública.

F.- El país requiere para su desarrollo financiamiento por sí mismo, en lo relativo a gasto e inversión pública.

G.- El crédito y los recursos productivos del país, deben favorecer a las grandes mayorías.

H.- Para facilitar que el país salga de la crisis económica y alcance en su desarrollo metas eficaces y equitativas.

De lo que se ha visto, se aprecia desde luego que el decreto carece tanto de una adecuada sintaxis como de técnica jurídica; lo que implica, por lo primero, que su redacción sea a veces imprecisa y tautológica; por lo segundo, que falte la indicación de la aplicación que se le atribuye a cada artículo invocado, en función de los moti-----

vos que constituyen la parte considerativa del acto expropiatorio. Esta falta de técnica importa insuficiente fundamento y motivación del decreto, así como su inconstitucionalidad por transgredir el -- artículo 16 de la Carta Magna; lo que se corrobora a lectura de la jurisprudencia visible bajo el rubro:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE.- Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que -- establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motiva-- ción de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que lo llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trate, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca. Semanario Judicial de la Federación.

Sexta Epoca, 3a. Parte.

Vol. CXXXII, Pág. 49, Augusto Vallejo Olivo.

Vol. CXXXIII, Pág. 63, Oscar Leonel Velasco Casas.

Vol. CXXXIII, Pág. 63, Comisariado Ejidal del Poblado
San Lorenzo Tezonco.

SEPTIMA EPOCA, 3a, Parte.

Vol. XIV, Pág. 37, Elías Chaín.

Vol. XXVIII, Pág. 111, Emeterio Rodríguez Romero y Coags".

En otras palabras: La inconstitucionalidad mencionada se aprecia, porque el decreto se apoya en artículos de diversos có- digos, que se indican en forma conjunta; después, en su parte consi- derativa así como en la dispositiva o resolutoria, contiene muchos razonamientos, sin explicar porqué se estimaron aplicables aquellos artículos; lo cual trasciende a un vicio de forma como quedó expli-

cado, y a que el decreto haya sido susceptible de anularse en reparación constitucional, hasta en tanto no se subsane tal deficiencia.

A continuación, me referiré a las causas de utilidad pública que sirven de fundamento a la expropiación bancaria, contenidas en el artículo 1 fracciones I, V, VIII, y IX de la ley de expropiación, en función de los razonamientos de fondo anotados en los anteriores letras de la A a la H, por revestir importancia este aspecto:

***Artículo 10.- Se consideran causa de utilidad pública:**

"I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público"; esta disposición funda o apoya los motivos del decreto que se anotaron en las letras C y G, atendiendo a la explotación y conservación del servicio.

"V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de viveres 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"; lo que se relaciona con los motivos anotados en las letras B, D, E y H; considerando que la concentración de la riqueza producida por el país en pocas personas, es un "trastorno interno" así como una "calamidad pública", que afecta desde luego, a la paz nacional e impide que el gobierno pueda cumplir con objetivos económicos "eficientes y equitativos".

"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"; apoya los motivos anotados en las letras A, B, F, G y H, en vir

tud de que la riqueza acaparada en perjuicio de la colectividad, -- ocasiona además de los trastornos antes mencionados, que la mayoría de la población carezca de recursos económicos y que el Estado sufra insuficiencia financiera para realizar sus fines .

"IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad". Esta disposición apoya especialmente la parte considerativa del decreto, que se anotó en las letras - F y H, en atención a los antecedentes económicos que se estudiaron a inicio de este capítulo, y a que el Estado requirió la creación de las actuales Sociedades Nacionales de Crédito, así como el fomento y conservación del servicio de banca a través de ellas, tanto para que el Estado se auto financie, como para que se facilite la salida de la crisis económica, y pueda así, cumplir sus objetivos en beneficio de la nación.

Por lo anterior, caben dos aclaraciones: PRIMERA.- Es sabido que cuando el Estado pierde el poder económico, pierde también el control político de los gobernados; al respecto, Carlos Tello (143) comenta que "el clima político cambió radicalmente con celeridad asombrosa, agravándose día con día hasta volverse, en cosa de unos cuantos meses, intolerablemente hostil". Lo cual corrobora que los motivos aducidos en el decreto expropiatorio son fundados, y permitió el mismo, controlar tanto la acelerada crisis, como a las mayorías inconformes. SEGUNDA.- Estoy consciente que la emisión de ley alguna, por prodigiosa que sea, no es bastante por sí misma para resolver los problemas económicos del país. Así también el decreto de referencia; lo cual quiere decir, que para salir de la crisis, para que el crédito se destine a las mayorías o para que el Estado realice metas eficaces y equitativas que impliquen el desarro-

llo económico de México, no es suficiente que la idea o intención se expresen, si no le siguen como práctica rutinaria Organización Nacional en las grandes y diversas esferas de la ciencia, técnica, arte y oficios; trabajo constante (evitando el desempleo y subempleo); y honradez nacionalista en todos los actos del gobierno y sociedad.

Volviendo al análisis del decreto, en lo que respecta a su parte dispositiva, la componen siete artículos de fondo y dos más transitorios, a los cuales, se hacen los comentarios siguientes:

ARTICULO PRIMERO.- Declara la expropiación por causa de utilidad pública a favor de la nación, "las instalaciones, edificios mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, -- agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que -- tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a -- juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las instituciones de crédito privadas a las que se les haya --- otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito".

La lectura de este artículo deja ver dos aspectos:

I.- Por la indeterminación casuística de los bienes expropiados, debe afirmarse que el Estado expropió los derechos sobre los

bienes que tenían las empresas bancarias, o sea, expropió el patrimonio de ellas; lo cual es legal con arreglo al artículo 27 Constitucional.

II.- Dado que deja a criterio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la determinación de los bienes expropiados "en -- cuanto sean necesarios para la prestación del servicio público de banca y crédito", de idea de indefinición y por tanto de inconstitucionalidad, lo cual no es así. En efecto, el artículo 27 Constitucional, fracción VI segundo párrafo, establece que de acuerdo -- con la ley que determine las causas de utilidad pública de la ocupación de la propiedad privada, hará la declaración correspondiente; y el artículo segundo de la ley de expropiación, dice que después de dicha declaratoria, procederá la expropiación y ocupación de los derechos de dominio, para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

La aparente indeterminación, tampoco puede calificarse como inconstitucional, porque además, el Estado actúa en ejercicio de la soberanía y poder de imperio, con carácter de urgente e impostergable; como lo prevé el tercer párrafo de la fracción VI - citada, al disponer: "Las autoridades administrativas procederán - desde luego a la ocupación".

En tales condiciones, es de suponer que por cada día que el Estado se entretiene haciendo inventario y determinando la cantidad de bienes de la banca expropiables, hubieran salido muchos

millones de pesos más al exterior, convertidos en dólares; se hubieran agotado totalmente las "reservas prestadas" del Banco de México; y en general, cada día de retraso en tomar la medida, el país hubiera quedado más pobre y dependiente total o casi, del capital extranjero, especialmente del Norteamericano.

ARTICULO SEGUNDO.- Establece que la indemnización se hará por conducto de la Secretaría de Hacienda, en un plazo que no excederá de 10 años, previa entrega de las acciones y cupones que hicieran los socios de las empresas expropiadas. Lo cual encuentra apoyo en el artículo 20 de la ley de expropiación.

ARTICULO TERCERO.- Establece que el Estado tomará posesión de las instituciones crediticias expropiadas a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de la de Comercio, para organizar su nuevo funcionamiento con los mismos funcionarios intermedios y empleados, quienes conserven sus derechos laborales adquiridos.

ARTICULO CUARTO.- El estado se subrogó en la obligación de pagar los créditos a cargo de las empresas expropiadas.

ARTICULO QUINTO.- Declara que no son objeto de la expropiación los bienes muebles e inmuebles que no estén bajo la pro---

piedad o dominio de las instituciones mencionadas; ni las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, la banca mixta, el Banco Obrero, el Citibank S. A., ni tampoco las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, ni las sucursales de bancos extranjeros de primer orden.

Esta disposición es discutible porque ante la premura con que actuó el Ejecutivo, no tramitó el expediente de expropiación en que demostrara las causas de utilidad pública que invocó, lo cual entraña violación al artículo 3 de la ley de expropiación y por ende, a las garantías de legalidad y exacta aplicación de la ley que establecen los artículos 14 y 16 constitucionales; lo cual trasciende a que no se haya demostrado que las empresas expropiadas hayan ocasionado los trastornos económicos que el decreto menciona en su parte considerativa (aunque sean realmente responsables de ello); ésto implica violación a la garantía de legalidad en la materia, que prevén conjuntamente los artículos 14, 16 y 27 constitucionales. Criterio que se corrobora con el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Esta Suprema Corte ha sostenido que la expropiación de bienes de particulares, sólo procede, en los términos del artículo 27 de la Constitución Federal, - cuando existe una causa de utilidad pública y mediante la indemnización, y que no es bastante para que la utilidad pública quede demostrada, el hecho de que la autoridad pública lo afirme, sino que es

indispensable que se aduzcan o rinden pruebas que justifiquen esta utilidad, con el expediente respectivo de expropiación.

Semanario Judicial de la Federación.

QUINTA EPOCA:

Tomo LXXIV, Pág. 840. Cortés Alonso, Leopoldo.

Tomo XXIX, Pág. 1592. Bezerra, Manuel, Su Sucesión.

Tomo XXVIII, Pág. 2110. Celis, Aurelio*.

Todo lo anterior, conlleva a que también se violó -- con la disposición quinta del decreto, la garantía de igualdad -- ante la ley y ante las Autoridades que establece el artículo 13 -- Constitucional, en perjuicio de las expropiadas, en virtud de que, no habiéndose demostrado que éstas fueron las responsables del -- desequilibrio económico y trastornos internos que se les atribuye en la parte considerativa, debió el Ejecutivo Federal afectar con el mismo decreto a las otras empresas crediticias privadas que en este artículo Quinto se excluyen de la expropiación, sin dar por ello explicación alguna; lo que convierte al decreto en un acto -- de capricho, susceptible de ser anulado a través del juicio de -- amparo.

ARTICULO SEXTO.- Establece tres grandes disposiciones, a saber:

1.- Será cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público "vigilar que se mantenga convenientemente el servicio público de banca y crédito". Esto mismo hacía a través de la Comisión --

Nacional Bancaria y de Seguros por disposición del artículo 160 - de la ley general de instituciones de crédito y organizaciones -- auxiliares.

2.- Dicho servicio, se seguirá prestando por las mismas es--- tructuras administrativas, que se convertirán "en entidades de la administración pública federal y que tendrán la titularidad de -- las concesiones".

Lo que implica seguridad para el público en general; - pero también una disposición inconveniente por innecesaria y pleg násmica: "Tendrán la titularidad de las concesiones"; lo cuál es incorrecto (aunque intrascendente) porque no es posible que el Eje cutivo Federal se autoconcesione , ya que la concesión sólo puede operar entre el Estado (concedente) y los particulares (concesio- narios), por ser un contrato administrativo a través del cual, el Estado permite a un gobernado la explotación de un servicio públi co o de alguna otra actividad reservada para el mismo Estado. De tal manera que si éste es concesionario de sí mismo, opera lo que en materia civil se conoce como confusión de derechos, o sea, se extinguen las supuestas obligaciones derivadas de la concesión -- que podrían exigirse al concesionario, por tratarse de la misma - persona: El Estado.

3.- "Dicha Secretaría contará a tal fin con el auxilio de un comité técnico consultivo, integrado con representantes designa-- dos por los titulares de las Secretarías de Programación y Presu- puesto, -----

de Patrimonio y Fomento Industrial, del Trabajo y Previsión Social, de Comercio, Relaciones Exteriores, Asentamientos Humanos y Obras - Pùblicas, así como de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito -- Pùblico y del Banco de México".

ARTICULO SEPTIMO.- Ordena la notificación de la medida a los destinatarios, así como su publicación en el Diario Oficial de la Federación, para que surta efectos la notificación "en caso de -- ignorarse los domicilios de los interesados".

PRIMER TRANSITORIO.- "El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

SEGUNDO TRANSITORIO.- "Los servicios de banca y crédito podrán suspenderse hasta por dos días hábiles a partir de la vigencia de -- este decreto, con objeto de organizar convenientemente la debida --- atención a los usuarios".

CONSIDERACIONES:

1.- La institución jurídica del juicio de Amparo podría robustecerse si en el caso del Amparo contra leyes, deja de aplicarse el principio de relatividad de las sentencias de Amparo que se pronuncien declarando la inconstitucionalidad de alguna ley.

2.- La ley de expropiación es inconstitucional por las siguientes razones:

a.- Porque el acto de expropiación se realiza por el procedimiento administrativo en vez del judicial, como lo ordena el tercer párrafo, fracción VI del artículo 27 constitucional; lo cual trasciende a que el poder Ejecutivo actúe como Juez y parte, violando así el artículo 49 de la constitución; tanto por lo dicho, como porque restringe e invade las funciones del poder Judicial.

b.- Tergiversa y por tanto viola el artículo 27 constitucional, en lo relativo al momento en que deba pagarse la indemnización. Porque la Carta Magna ordena que la expropiación podrá practicarse "por causa de utilidad pública y MEDIANTE indemnización"; lo que puede entenderse como previo o simultáneo pero no posterior (en el lapso de 10 años), como lo establece el artículo -----

20 de la ley de expropiación, a pesar de lo que al respecto ha interpretado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.- El decreto por el que se expropiaron los bienes de la banca privada es inconstitucional por las siguientes razones:

a.- Porque el decreto no indica la aplicación que se le atribuye a los preceptos que invoca, en función de los motivos que expresa. Especialmente, en lo relativo a las causas de utilidad pública que no precisa razonadamente, como lo ordena el artículo 16 constitucional.

b.- Porque no se hizo el expediente expropiatorio en que se demostraran las causas de utilidad pública que se mencionan en el decreto, independientemente de que hayan existido éstas o no.

c.- Porque, como consecuencia de no haberse demostrado ni presuntivamente siquiera que los bancos expropiados ocasionaron el perjuicio a la Nación que se alude en el decreto, se creó un fuero de privilegio a favor de los bancos privados no expropiados. O sea, por ende, hay un trato desigual ante la Ley y autoridades, - en perjuicio de los bancos afectados; quedando evidente la violación al artículo 13 constitucional.

BIBLIOGRAFIA :

AGUILAR M. ALONSO; FERNANDO CARMONA; ARTURO GUILLEN; IGNACIO HERNANDEZ.-
"LA NACIONALIZACION DE LA BANCA". EDITORIAL NUESTRO TIEMPO, SEGUNDA EDICION , MEXICO 1983.

ARNAIZ AURORA. "CIENCIA DEL ESTADO I". LIBRERIA ROBREDO, MEXICO 1959.

BANCO NACIONAL DE MEXICO, S. A.. "EXAMEN DE LA SITUACION ECONOMICA DE MEXICO". VOLUMEN LVIII, NUMERO 680. JULIO 1982.

BOTELLA ASENSI, JUAN. "LA EXPROPIACION EN EL DERECHO MEXICANO", EDITORIAL MODERNA, MEXICO 1941.

BURGOA, IGNACIO. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". EDITORIAL PORRUA, CUARTA EDICION, MEXICO 1982.

BURGOA, IGNACIO. "EL JUICIO DE AMPARO". EDITORIAL PORRUA, DECIMO SEXTA EDICION, MEXICO 1981.

BURGOA, IGNACIO. "LAS GARANTIAS INDIVIDUALES". EDITORIAL PORRUA, NOVENA EDICION, MEXICO 1975.

CASTRO, JUVENTINO V.. "HACIA EL AMPARO EVOLUCIONADO". EDITORIAL PORRUA , SEGUNDA EDICION, MEXICO 1977.

CENTRO DE INFORMACION Y ESTUDIOS NACIONALES, A. C. "LA BANCA ANTES DE LA NACIONALIZACION". (CIEM-A 19/E-89/MARZO 1983).

OLMENARES DAVID; LUIS ANGELES Y CARLOS RAMIREZ. "LA NACIONALIZACION DE LA BANCA", EDITORIAL TERRANOVA, PRIMERA EDICION, MEXICO 1982.

CUE CANOVAS AGUSTIN. "HISTORIA SOCIAL Y ECONOMICA DE MEXICO". EDITORIAL TRILLAS, MEXICO 1973.

EDITORIAL PROGRESO, "COMUNISMO CIENTIFICO, DICCIONARIO". MOSCU 1981.

FAIREN GUILLEN, VICTOR. "ANTECEDENTES ARAGONESES DEL JUICIO DE AMPARO" - UNAM. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, PRIMERA EDICION, MEXICO 1971.

FISCHBACH, O. G.. "TEORIA GENERAL DEL ESTADO". EDITORA NACIONAL, TERCERA EDICION, MEXICO 1981.

FRAGA, GABINO. "DERECHO ADMINISTRATIVO". EDITORIAL PORRUA, DECIMO SEXTA-EDICION, MEXICO 1975.

GUERRA AGUILAR, JOSE CARLOS. "LEY DE AMPARO REFORMADA". EDITORIAL PAC, - PRIMERA EDICION. MEXICO 1984.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO. "EL PATRIMONIO". EDITORIAL CAJICA S. A., - SEGUNDA EDICION, MEXICO 1980.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM. "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO", TOMO IV, MEXICO 1983.

KELSEN, HANS. "TEORIA GENERAL DEL ESTADO". EDITORA NACIONAL, MEXICO 1970.

KELSEN, HANS. "LA TEORIA PURA DEL DERECHO". EDITORA NACIONAL, SEGUNDA -- EDICION, MEXICO 1976.

NORIEGA, ALFONSO. "LECCIONES DE AMPARO", EDITORIAL PORRUA, SEGUNDA EDI - CION , MEXICO 1980.

MEXIA, J. CARLOS. "MANUAL DE LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE - AMERICA". WASHINGTON D.C. 1874. CONSULTABLE EN ANGLOSAJONES DE LA BIBLIO- TECA DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE GARANTIAS Y AMPARO. -- FACULTAD DE DERECHO, UNAM.

MONTIEL Y DUARTE ISIDRO. "ESTUDIOS SOBRE GARANTIAS INDIVIDUALES". EDITO- RIAL PORRUA, TERCERA EDICION. MEXICO 1979.

NOVOA MON-REAL EDUARDO. "LA NACIONALIZACION Y RECUPERACION DE RECURSOS - NATURALES ANTE LA LEY INTERNACIONAL". FONDO DE CULTURA ECONOMICA, 1974.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. "DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, EDITORIAL - ESPASA-CALPE, S. A., DECIMO NOVENA EDICION.

SERRA ROJAS, ANDRES. "DERECHO ADMINISTRATIVO II". EDITORIAL PORRUA, SEPTIMA EDICION, MEXICO 1976.

TELLO, CARLOS. "LA NACIONALIZACION DE LA BANCA EN MEXICO", EDITORIAL SIGLO XXI, PRIMERA EDICION. MEXICO 1984.

TENA RAMIREZ, FELIPE. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO". EDITORIAL PORRUA, OCTAVA EDICION, MEXICO 1978.

LEGISLACION CONSULTADA :

- * CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (y - los debates del congreso constituyente de 1917, en relación- al artículo 27).
- * LEY DE AMPARO.
- * LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- * LEY DE EXPROPIACION (y los debates previos a su aprobación).
- * CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.
- * LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO.
- * LEY MONETARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- * LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.
- * LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO.
- * LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES - AUXILIARES.
- * CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- * CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- * CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- * CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- * DECRETO DEL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE 1982, POR EL QUE SE - EXPROPIARON BIENES DE LA BANCA PRIVADA MEXICANA.