

77  
28



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO

# EL JUICIO DE AMPARO ANTE LA EXPROPIACION



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR 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  
LUZ ELENA BARRIOS CASTILLO



## **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.

## INTRODUCCION

Este trabajo se refiere a la forma que los particulares pueden impugnar decretos expropiatorios que impliquen una nacionalización o no. Destacándose que la importancia de nacionalizar o expropiar radica en que son políticas básicas o generales de Estado, para tener bajo su control industrias de primera importancia que sean necesarias para el desarrollo económico para el país (nacionalizar), y para poder otorgar a las colectividades servicios sociales que importen un bienestar común (expropiar). Independientemente de los fines que el Estado persiga con estas políticas, las preocupaciones de este trabajo consisten en saber identificar y examinar las violaciones a garantías individuales que generalmente cometen las autoridades cuando decretan una nacionalización o expropiación y de la manera que los particulares afectados los pueden atacar, tratando de demostrar su inconstitucionalidad a través del juicio de amparo. El planteamiento de estos objetivos nace de la necesidad de encarar críticamente el problema de la efectividad del juicio de amparo frente a la importancia de una nacionalización y una expropiación.

Existe una creciente evidencia empírica que muestra que los decretos que implican una nacionalización, si bien fueron impugnados, a través del juicio de amparo, los particulares afectados que lo promovieron, no obtuvieron los resultados deseados, en virtud de que fueron decisiones de alto nivel político que ponían en peligro la soberanía del país, y ante tal situación, el interés nacional tiene que prevalecer al particular. En cambio, cuando se impugnan simples decretos expropiatorios, los particulares, han obteni-

do buenos resultados al ser amparados por la Justicia Federal, por tanto, otro de los objetivos del presente trabajo es el de saber que diferencias existen entre la nacionalización y la expropiación, a fin de conocer por qué los efectos de interponer un amparo contra estas medidas, son diversos, si su naturaleza jurídica es la misma, estas diferencias son objeto de estudio en el capítulo I.

También se destaca la importancia, en relación con el procedimiento de expropiación, la necesidad de reformar la Ley de Expropiación, porque pasados cuarenta y ocho años desde la expedición de esta Ley, no se han emprendido todavía las reformas o modificaciones necesarias para eliminar dichas deficiencias, insuficiencias y lagunas. Cabe preguntar ¿por qué esta Ley prevé de una manera tan general las causas de utilidad pública, ¿qué importancia tuvo esta Ley al momento de ser promulgada, ¿siempre que se nacionaliza o se expropia se cumplen con los objetivos por los que se toma dichas medidas? ¿qué papel juega el Estado al tomar este tipo de medidas, El análisis del régimen legal de expropiación, así como la necesidad de su reforma se lleva a cabo en el capítulo II.

Con objeto de poder responder a las preguntas anteriores fue necesario realizar un análisis del artículo 27 constitucional, en el primer capítulo, a fin de saber por qué la expropiación fue consagrada como una restricción a la propiedad privada (garantía social) y como una garantía individual y si el Constituyente de 1917 la consagró con la intención de que ésta se convirtiera en el medio más idóneo con que contaría el Estado para poner en práctica los principales postulados del artículo de mención, así como otras políticas, v.gr., el de llevar a cabo la reforma agraria.

Asimismo, se destaca la importancia, que el Constituyente de 1917 dio, al reconocer la propiedad originaria de la

nación como en la Epoca Colonial, y a partir de la cual se derivarian todos los derechos particulares, por tanto, en el momento que la nación requiera cumplir con un objetivo social, puede, a través de su representante que es el Estado, hacer que esos derechos retornen nuevamente a su propiedad original, a partir de este principio, es donde encontramos el fundamentación de las expropiaciones y nacionalizaciones.

A fin de esclarecer aún más, las diferencias que existen entre nacionalizar y expropiar, así como la efectividad que se cuenta al interponer el juicio de amparo contra las primeras. En el capítulo III, se analizan las principales nacionalizaciones que el país ha experimentado y de los resultados obtenidos por los particulares afectados al interponer el juicio de amparo contra estas medidas. Es de observarse que una nacionalización implica la convergencia de diversos factores para realizarlas, de ahí que su importancia sea a nivel nacional, y que en el presente capítulo se estudien los principales factores económicos y políticos que llevaron al Estado a tomarlas. Los casos de nacionalización que se analizan en este capítulo, se realizaron de acuerdo al procedimiento que prevé la Ley de Expropiación, pero se destaca que una nacionalización puede realizarse con o sin el procedimiento de expropiación, esto depende del sistema que sea más conveniente para el Estado.

Finalmente, en la segunda parte del capítulo IV, se recomienda la importancia del uso de la jurisprudencia al momento que un particular impugne un decreto expropiatorio, ya que con ella cuenta con un elemento importante para saber los criterios más importantes que la Corte ha sustentado al respecto y de como estos pueden servirle para lograr sus fines que son: (dependiendo del caso) la suspensión del acto reclamado y el amparo de la Justicia Federal.

Señalados los objetivos básicos de este trabajo y el lugar donde se desarrollan, conviene ahora referir brevemente el tipo de análisis que aquí se intenta. Analizar o examinar la nacionalización como la expropiación, implica analizar forzosamente al Estado como director de la economía de nuestro país. Un análisis que pretenda ser riguroso debe necesariamente ser interdisciplinario, en el que la realidad social del país y la economía complementen los enfoques de la ciencia jurídica. Para entender el contenido y orientación de una política, o sea, el "espíritu" de una ley u otro ordenamiento jurídico (como los decretos de expropiación o nacionalización), debe atenderse a los factores condicionantes que llevan al Estado a establecerla, que no son sino las fuentes reales de esa ley u ordenamiento jurídico. Y este objeto de estudio sólo debe ser analizado con dicho enfoque interdisciplinario.

Por último, debe advertirse que este trabajo se apoya fundamentalmente en los casos de nacionalizaciones y expropiaciones más importantes que el país ha experimentado, con el propósito de presentar de la manera más integral y detallada la problemática en torno a las políticas de nacionalizar y expropiar.

## CAPITULO I

### LA EXPROPIACION COMO INSTITUCION CONSTITUCIONAL

La expropiación es una institución muy antigua. Se dice que ya existía desde el Derecho Romano, ya que las numerosas obras públicas que hicieron los romanos no pudieron haberlas realizado, en muchos casos, sin la ocupación forzosa de la propiedad. También se afirma que el verdadero origen de la expropiación se encuentra en la Edad Media, principalmente con los Glosadores, que sostenían que la facultad de ocupar la propiedad privada en beneficio público se derivaba del dominio eminente que el señor feudal tenía sobre los bienes de sus súbditos.<sup>1</sup>

En realidad, no es sino hasta la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789 que la expropiación es consagrada en un texto constitucional como una figura jurídica bien definida y contorneada. Esta institución fue difundida en los ordenamientos más avanzados del mundo.

En México los antecedentes más remotos de la expropiación los encontramos en la legislación colonial, con el famoso derecho de reversión "que ejercían los reyes españoles sobre la propiedad territorial y que consistía en que ciertos bienes que habían salido del dominio de la Corona por merced o por venta, volvían a ella para ser destinados a un servicio general; pero en los raros casos en que los monarcas hicieron valer su derecho de reversión, mandaban a indemnizar al propietario perjudicado".<sup>2</sup>

A partir de la guerra de Independencia, la expropiación fue consagrada en todos los ordenamientos constitucionales que estuvieron vigentes,<sup>3</sup> con excepción del Acta de Reformas de --

1847. En todos esos ordenamientos la expropiación fue regulada de igual forma que la Declaración de 1789, es decir, fue considerada como una garantía individual.

Sin embargo, la Constitución de 1917 no consagra a la expropiación como una garantía individual, sino como una garantía social, la que sólo podrá hacer valer el Estado en caso de que existan necesidades públicas que satisfacer a favor de determinadas colectividades, siempre y cuando se respeten ciertos derechos y formalidades consagrados a favor de los propietarios afectados, como son: la demostración de la existencia de la utilidad pública y el pago de una indemnización.

En el presente capítulo se analiza la evolución que va teniendo el derecho de propiedad, especialmente a partir de que es considerado como un derecho abstracto e independiente de la apropiación física, a través, no sólo de la Declaración de los Derechos del Hombre, sino también de las diferentes teorías filosóficas que trataron de explicar su naturaleza jurídica. Así como la manera que el concepto llega a sociabilizarse, al dejarse de considerar como un derecho absoluto para convertirse en un derecho relativo y social. Debido a esa transformación, la figura de la expropiación también se sociabiliza para convertirse en una institución importante para el Estado mexicano.

#### Teoría moderna del derecho de propiedad

En el siguiente análisis de la propiedad,<sup>4</sup> se intentará destacar la importancia que tuvo la aparición del concepto moderno de propiedad y, por ende, las repercusiones de éste en la sociedad contemporánea, así como la manera en que influyó en el Constituyente de 1917 al redactar el artículo 27 constitucional.

Desde tiempos remotos los grandes filósofos definie-

ron a la propiedad a partir de conceptos naturales o divinos, considerándola como algo inherente a la personalidad humana. Este concepto llega a cambiar con la aparición de las nuevas corrientes filosóficas del empirismo y racionalismo; la primera, definía a la propiedad como una relación de hombres con las cosas (Grocio, Hobbes y Locke); y la segunda, como una relación del hombre con la propia cosa, y más aún con su cuerpo (Leibniz).<sup>5</sup>

El primer filósofo que fundamentó el derecho de propiedad como un derecho natural de cada individuo es Grocio. Según este filósofo, "Las cosas nos pertenecen en virtud de nuestro derecho individual. Este derecho se apoya directamente en una cosa corpórea, o bien, en ciertas acciones. Las cosas corpóreas pertenecen o no al individuo particular y son, así propiedad común".<sup>6</sup> Fundamenta esa apropiación privada en una especie de acuerdo que puede ser expresado como la división o la ocupación.

Por otra parte, la doctrina de Hobbes relaciona el problema de la propiedad con el Estado, pues considera que ese derecho sólo puede existir en el Estado. Para Hobbes, en el estado de naturaleza todo pertenecía a todos, en el mismo había un constante estado de guerra, por lo que los hombres llegaron al acuerdo de renunciar a la propiedad y constituir una sociedad que les garantice seguridad. En el momento en que los hombres dan todas sus propiedades a esa sociedad, es cuando se crea un Estado, dueño absoluto de todo e incluso de la voluntad de los hombres que la integran, por lo que, para Hobbes, Estado y propiedad nacen al mismo tiempo. Para Hobbes el verdadero titular del derecho de propiedad es el Estado, quien es el dueño no sólo de las cosas que constituyen la propiedad privada de los ciudadanos, sino además de los mismos ciudadanos.<sup>7</sup> A esta teoría se le conoce con el nombre de propiedad originaria del Estado.

Rousseau, al igual que Hobbes, afirma que la propiedad nace a través del contrato; su fundamentación es la apropiación empírica reconocida en la razón misma del contrato. Sin embargo, Rousseau difiere de Hobbes al afirmar que la propiedad privada de los hombres es propiedad absoluta del Estado, ya que, éstos no pueden ser despojados de ella por parte del Estado de una manera arbitraria, antes bien, el Estado les restituye sus bienes en posesión legítima, una vez que se ha instituido.<sup>8</sup> Por la fundamentación que dan a la propiedad, la tesis de Rousseau y Hobbes son colocadas dentro de la teoría de la convención.

Locke considerará a la propiedad como un derecho inherente a cada persona y derivado directamente de ella, el Estado no es más que una creación de los hombres cuyo fin es proteger la vida y la propiedad. El fundamento del derecho de propiedad es el trabajo, pues el trabajo determina la propiedad, en la medida en que es actividad de la propia persona; es con base en esta actividad que las cosas de la naturaleza se transforman también en cosas suyas. Locke, al igual que Grocio, fundamenta a la propiedad como un derecho que deriva de la persona humana y que se autodetermina a través de la actividad vital que es el trabajo.<sup>9</sup>

Lo importante de la fundamentación del derecho de propiedad en el trabajo, radica en que se ha querido basar la propiedad en algo natural y no divino o de exclusivo privilegio, que era la idea central en la mayoría de las explicaciones dadas hasta entonces.

La tesis de Leibniz, conocida como la teoría del cuerpo, postula la propiedad como un derecho inherente a la persona autonomizada respecto de cualquier determinación natural. Esta teoría se explica con el ejemplo de la esclavitud, es decir, él afirma que si bien a un esclavo se le puede someter, ocupar o doblegar su cuerpo, éste siempre pertenece-

rá al alma del esclavo, por lo tanto ese nunca pasaría como legítimo, puesto que no se trata de su propio cuerpo, sino el del esclavo. Para Leibniz el derecho que tiene el amo sobre su esclavo, sería una especie de usufructo, por lo que niega la esclavitud.<sup>10</sup>

Por su parte, Kant es quien se encargaría de integrar tanto la teoría empirista como racionalista en su filosofía, y, a diferencia de Hobbes y Locke, que ven a la propiedad como una relación entre el propietario y la cosa, Kant, en cambio, entiende la propiedad como una relación abstracta, entre seres racionales, es decir, como una relación social. Kant al estructurar el concepto de propiedad, lo que buscaba ante la posibilidad de que los hombres fueran despojados de sus objetos exteriores, era asegurar el medio de poder reivindicar esos objetos en contra de quien hubiera usurpado la posesión de los mismos, por medio de la coacción. Para Kant la apropiación ya no está determinada por la cosa, sino por algo que está por encima e independientemente de las cosas, y que sería el derecho (apropiación intelecible).<sup>11</sup>

El mérito del planteamiento conceptual de Kant, fue el haber visto la necesidad de una apropiación intelecible, es decir, fue el primero en formular una teoría de la propiedad absoluta porque vio en el nuevo régimen capitalista (a diferencia del sistema feudal) un mundo extremadamente móvil donde las cosas cambian constantemente de dueño y donde las relaciones de propiedad se han ido generalizando. Precisamente debido a esa movilidad es que se requiere de un derecho ágil y abstracto, por lo que, no se fija la cosa al propietario, sino que se transforma en mercancía la cosa que postula semejante derecho y no a la inversa.<sup>12</sup>

El fundamento del derecho de propiedad en Kant es muy original, no obstante, su límite reside justamente en que la unificación que implica es puramente ideal, abstracta y for-

mal, y en que hace una eliminación de lo real, es decir, de la cosa, objeto de la misma propiedad, relación que ya se había conquistado en toda una historia secular. El concepto de Kant, cambio radicalmente el mundo milenario y aparentemente incommovible. El error conceptual de Kant fue que desconoció el carácter social de la cosa objeto de la propiedad, carácter que se advierte a través de la actividad vital del hombre: el trabajo. El mérito de Kant fue haberle dado a la propiedad un fundamento ideal, una legitimidad racional que los autonomiza de la mera y pura detentación.<sup>13</sup>

Las tesis kantianas contribuyeron poderosamente al desarrollo de las ideas liberales, a la formación de la unidad nacional y al establecimiento de las instituciones representativas.

Debido a las contradicciones que producen las tendencias individualistas, como son las desigualdades económicas entre la clase trabajadora y la burguesía, surge otra corriente filosófica que asigna a la propiedad una función social, conforme a la cual el propietario tiene el deber de formar y administrar los capitales con los cuales cada generación prepara los trabajos de la siguiente. Esta teoría fue desarrollada por Augusto Comte, sin embargo, no fue el primero en hablar de la función social de la propiedad, pues Tomás de Aquino ya se había referido a la función social de la propiedad.<sup>14</sup>

La concepción del derecho de propiedad ha cambiado de acuerdo a las condiciones sociales y económicas de la época. La noción de propiedad absoluta, exclusiva y perpetua es abandonada definitivamente por la doctrina y la legislación, para crear un régimen de propiedad más humano.

León Duguit es quien desarrolla amplitamente la teoría de la propiedad como función social, sostiene que la propie-

dad deja de ser un derecho del individuo y se convierte en una función social, como resultado de la socialización de ella .<sup>15</sup>

La importancia del pensamiento de Duguit estriba en que se contribuyó a que el régimen jurídico de la propiedad ya no fuera considerado con un carácter absoluto e individualista, sino relativizado en función de las necesidades sociales de toda colectividad. Esta transformación de la concepción de la propiedad puede advertirse claramente en las modernas constituciones políticas, no sólo europeas, sino también latinoamericanas<sup>16</sup> que consagran a la propiedad como una función social. En ellas, la propiedad es un derecho garantizado por el propio ordenamiento jurídico constitucional como una función social a cumplir.

Con lo anterior puede comprenderse porque la Corona española se consideró como la propietaria originaria de todas las tierras y aguas descubiertas, dado que, en ese momento se estaba legitimando y fundamentado su derecho de propiedad, pero a partir del reconocimiento de ese derecho garantizaría a sus súbditos la creación de la propiedad privada, que tendría el carácter de derivada, en virtud de que, sólo concedía el goce y disfrute de la misma, pero nunca el dominio absoluto o eminente porque éste siempre le pertenecería. Sin embargo, sólo podía recobrar el dominio de esas tierras ejerciendo el derecho de reversión, siempre y cuando el particular no hubiere dado el uso adecuado por el cual le fue otorgada esa propiedad.

La heredera de la propiedad originaria de la Corona española, después de la consumación de la Independencia de México, sería la nueva nación mexicana, pero esto no sucedió así, ya que los intereses extranjeros como de clases no lo permitieron y se llegó a perder por completo ese concepto.

No es sino hasta 1917, que se vuelve a recuperar ese concepto con el artículo 27 constitucional, al reconocer que la nación mexicana es la comunidad originaria en el tiempo y espacio en la cual se realizan los derechos individuales y frente a la cual se legitima su existencia, es decir, como comunidad originaria que es, deberá originar y garantizar los derechos privados, pero al mismo tiempo tendrá el derecho de imponer las modalidades que dicte el interés público a la propiedad privada. Con la consagración de este primer párrafo se niega por completo la teoría del derecho natural de la propiedad que ve a la propiedad privada como goce de las cosas en propiedad y al mundo exterior como el ámbito en donde se despliega e impone su voluntad la iniciativa personal. Ahora, la propiedad privada será al mismo tiempo un derecho y un deber en cuanto a que, por una parte, se garantizará al propietario su derecho de propiedad privada, pero a la vez, implicará un deber porque estará condicionada por el beneficio social, para satisfacer necesidades sociales y para cumplir tareas constructivas y colectiva, por lo tanto, la propiedad privada es un derecho que nace del deber y que se justifica por su deber en el mundo exterior de las relaciones sociales.<sup>17</sup>

El Constituyente de 1917 quiso consagrar el concepto de nación como la dueña originaria de todas las tierras y aguas que comprenden el territorio nacional porque para conformar una verdadera patria, pueblo, sociedad o estado, se necesita ante todo del dominio del territorio que ocupen para poder conformarse identificarse con una determinada nación. Ahora bien, nación, es un concepto sociológico, el cual esta formado por grupos sociales sin voluntad propia, por lo que necesita de un representante que pueda llevar a cabo sus últimos y verdaderos fines, y el único que los puede hacer es el Estado, cuyo principal objetivo será, en el caso del artículo 27, poner en práctica todos los postulados consagrados en el mismo y siempre en beneficio de la sociedad.

A) El régimen de propiedad establecido por el artículo 27 constitucional

El régimen de propiedad establecido por el artículo 27 constitucional debe ser comprendido a partir del análisis de los factores que determinaron la configuración de sus principales vertientes: por un lado, los factores o variables histórico-ideológicos que llevaron al establecimiento de los intereses u orientaciones que la formulación normativa del artículo 27 se propondría alcanzar; por el otro, los factores o variables teóricas que influyeron en la formación de la perspectiva que vería en el derecho de propiedad una institución jurídica moderna, a la que se asignaría otra función jurídica.

Este concepto moderno de la propiedad se gestaría en México, a través de la ideología revolucionaria de 1910 que propuso un conjunto de postulados, tanto políticos como económicos, que cambiarían totalmente el concepto liberal de la propiedad por un concepto más dinámico, que se adaptara fácilmente a las necesidades de la sociedad, todas estas aspiraciones llevarían a crear un nuevo Estado, al que se le encomendaría la protección de todos estos intereses, es decir, actuaría como un verdadero representante de la nación. Es así como por medio de esta ideología revolucionaria se consagra el artículo 27, en la Constitución mexicana de 1917, la cual provocó la lucha revolucionaria, como una reacción en contra de un régimen social y político en el que prevalecían los intereses individuales y extranjeros, por encima de los verdaderos intereses nacionales y de clases.

A partir de ese nuevo concepto de propiedad, el Constituyente de 1917 idea un nuevo régimen jurídico de propiedad, que para muchos autores es un sistema sui generis, porque nunca se había consagrado así en la legislación mexicana.

Este nuevo régimen de propiedad se divide -a partir de la propiedad originaria de la nación-, en tres tipos de propiedad y son: propiedad pública, propiedad social ( que comprende todas las formas de propiedad colectiva), y la propiedad privada (que es considerada como propiedad derivada y condicionada, es decir, que en cualquier momento puede pasar a formar parte de la propiedad originaria de la nación, siempre y cuando haya una necesidad pública que satisfacer).

Con este nuevo régimen de propiedad, el Estado podría proteger ampliamente tanto los recursos naturales renovables como no renovables que posee el país porque al declarar que éstos son parte del dominio directo de la nación (propiedad pública), los extranjeros y particulares ya no podrían disponer de ellos como quisieran y obtener cuantiosas ganancias con ellos, sin beneficiar en nada a la nación mexicana. Asimismo, con la propiedad social se podría reivindicar a la clase campesina sus tierras que injustamente les arrebataron con las diferentes disposiciones que se dieron sobre la materia.

Todos estos conceptos consagrados en el artículo 27 constitucional, son fruto de la evolución del derecho de propiedad, evolución que ha llevado cientos de años, razón por la cual se dio un pequeño esbozo de su evolución en el inciso inmediato anterior y ahora pasaremos a estudiar los factores históricos e ideológicos que determinaron la creación del artículo 27, así como los principales postulados que el mismo consagra.

#### 1) Génesis histórica e ideológica del artículo 27 constitucional.

El artículo 27 constitucional es la síntesis de todo un proceso revolucionario en la historia de nuestro país, dado que, no es sólo un resumen de las demandas y aspiraciones campesinas plasmadas en los planes que se dieron a partir del

Plan Liberal de 1906, sino también su inspiración se basa en la conjunción de los factores históricos de la propiedad en México e ideológicos de la realidad social del país, realidad que fue ampliamente conocida y difundida por los ideólogos de la Revolución Mexicana, a través de sus planes y obras.<sup>18</sup> Toda esa ideología, a su vez, sería aprovechada por el grupo triunfante de la revolución, quienes crearon su propia ideología de acuerdo a sus orientaciones y a la realización de sus propios intereses, esta ideología se le conoce con el nombre de nacionalismo revolucionario o nacionalismo económico.

Algunos de los principales postulados de esa ideología se vieron consagrados en el artículo 27 constitucional al darle, a la acción estatal cuatro orientaciones básicas a saber: "a) una insistencia firme por un control mexicano sobre los recursos naturales; b) un reclamo de autonomía en los asuntos económicos y políticos del país; c) una preocupación porque el desarrollo económico sea preponderantemente el resultado de las condiciones internas prevalecientes y no el producto de la acción de factores externos; y, por último, d) un interés indeclinable por mantener los beneficios del crecimiento económico dentro de México".<sup>19</sup> A través de estas orientaciones se crearía un Estado fuerte capaz de llevar a cabo no sólo los postulados consagrados en el artículo 27 constitucional, sino todas las reformas principales de la Constitución de 1917.

a) Principales antecedentes históricos de la propiedad en México

El artículo 27 constitucional no puede ser comprendido globalmente sin tener antes un conocimiento de sus principales antecedentes históricos, que el Constituyente de 1917 tuvo que tomar en cuenta para su creación.

Desde la Independencia e incluso durante la Epoca Co-

Colonial la distribución de la tierra era un problema económico que había que resolver. Los distintos gobernantes tanto liberales como conservadores estaban conscientes de éste, pero debido a que el país comenzaba a formarse como nación, era urgente resolver los problemas de tipo político que impedían se creara un Estado fuerte capaz de resolver todo tipo de problemas económicos y sociales. Aún así, los liberales o reformistas fueron quienes comenzaron a formentar una serie de leyes como: las de Colonización,<sup>20</sup> las de Desamortización y después las de Nacionalización, con el objeto de terminar con el acaparamiento de tierras que tenía la Iglesia, lo que impedía la movilización de la riqueza y por tanto el desarrollo de la agricultura, principal fuente de trabajo del país. La finalidad de estas leyes era que tanto mestizos como indígenas pudieran adquirir esas tierras con supuesta facilidad que el Estado les otorgaría, pero los resultados fueron otros, ya que la mala aplicación de las mismas trajo como consecuencia que quienes adquirieran esas tierras fueran sólo los que tenían capacidad económica para hacerlo, esto provocó que los mestizos sólo obtuvieran una pequeña propiedad demasiado reducida y que los indígenas perdieran su propiedad comunal al grado de llegar a extinguirla.

El problema agrario continuó así, sin que el propio Juárez -quien era el más alto representante de los intereses mestizos y liberarles-, pudiera resolverlo, debido a que los problemas políticos eran de vital importancia, puesto que la lucha por el poder era el principal objetivo. La Constitución de 1857 en nada ayudaba a resolver esos problemas porque su principal defecto fue que era demasiado liberal y por tanto inaplicable, y además, otorgaba demasiadas facultades al poder legislativo, lo cual ponía en peligro el equilibrio entre los poderes federales, razón por la que Juárez se vio obligado a gobernar con facultades extraordinarias.

Sebastián Lerdo de Tejada lograría reformas trascendentales a la Constitución de 1857 como: la incorporación de las leyes de Reforma; la creación del Senado, y el otorgamiento del veto constitucional; éstas fueron muy importantes para el gobierno de Porfirio Díaz, puesto que serían las bases para formar un poder ejecutivo fuerte que pudiera hacer frente a los problemas político-económico-sociales del país.

El General Porfirio Díaz al asumir la presidencia de la República en 1877, se encontró con una situación nacional desastrosa. La vida económica estaba paralizada debido a que la estructura económica del país era básicamente la agrícola; la industria a penas comenzaba a desarrollarse y el país no contaba con los medios suficientes para impulsarla.<sup>21</sup> Las causas de este atraso material de país se debían a un desorden permanente; a la anarquía y dispersión de elementos sociales, factores que amenazaban con terminar con la nacionalidad mexicana. Porfirio Díaz estaba consciente de esa situación y sabía que era necesario acabar con ésta y el único medio para lograrlo era instaurando una dictadura.

Sus principales ideólogos serían quienes se encargarían de preparar el advenimiento de la dictadura, bajo la influencia del positivismo comteano y sepenceriano de "Orden y Progreso", ideología que facilitó a la dictadura su labor, de acuerdo con lo cual, lo que se hacía no sólo respondía a necesidades inmediatas de la sociedad, sino lo que imponía la propia naturaleza por encima de lo que los hombres pensarán o desearán. De acuerdo con estas ideas, el más apto es el que triunfa en toda sociedad y los más aptos en el régimen porfirista eran los que tenían más capacidad y riqueza, esta filosofía naturalista y positivista fue ampliamente aprovechada por los ideólogos porfiristas<sup>22</sup> al adaptar sus intereses a las necesidades del país. Es así como por medio de esas filosofías, los ideólogos fundamen-

tan la necesidad de una dictadura con el objeto no sólo de integrar a todo un país, sino también para alcanzar un progreso material para que México se convirtiera en un país capitalista y eso sólo se lograría abriéndole las puertas a la inversión extranjera.

Es por medio de la inversión extranjera que nuestro país logra alcanzar un progreso material y económico nunca antes visto. Este benefició a las comunicaciones, la minería, las industrias extractivas y textiles, el petróleo, la agricultura de exportación, la circulación de la moneda, el comercio, las obras públicas y las artesanías, en suma se dio inicio a la era capitalista como base de la prosperidad económica. Sin embargo, el capital nacional sólo se vio favorecido secundariamente, lo que provocó que el nacimiento de la economía mexicana fuera antinacional que más tarde traería graves problemas para el país.<sup>23</sup>

No obstante, ese progreso se logró a expensas del hambre y miseria del pueblo, puesto que en esa época el 97% de la superficie del territorio nacional llegó a pertenecer a hacendados o rancheros; el 40% del área total del país estaba en manos de media docena de latifundistas, en un país con 11 millones de habitantes. Ello conformaba un panorama desolador respecto de la clase campesina, porque la riqueza del país pertenecía a unos cuantos. Por lo que el principal problema que había que resolver era el de la tierra, el cual alcanzó sus extremos con diversas disposiciones legales y las concentraciones de la propiedad territorial en unas cuantas manos.

En efecto, los mayores problemas eran los agrarios, que se resumen principalmente en la expropiación iniciada por las Leyes de Reforma que no sólo afectaron a los bienes de las iglesias, sino también al de las comunidades indígenas; promulgación de las Leyes de Colonización de 1875, du-

rante las cuales operaron las famosas compañías deslindadoras asentando aún más el latifundismo, el hacendismo y el peonismo; debido al sistema de trabajo que se practicaba en la hacienda, trajo como consecuencia, las rebeliones indígenas y los motines agrarios.

#### b) Principales ideólogos de la Revolución Mexicana

Todos los problemas causados por la dictadura de hierro fueron claramente comprendidos por los intelectuales de la clase media de esa época, principalmente, por abogados y periodistas que comenzaron a enjuiciar el régimen de privilegiado y de dictadura de Díaz, planteando a la vez valores ideológicos que después servirían de bandera a los revolucionarios.

El primero en criticar el régimen de propiedad porfirista fue Wistano Luis Orozco en 1895, en su obra, Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos. Para él, el problema fundamental que enfrenta cualquier nación es el de la tierra.

Los principios básicos de sus concepciones agrarias son: "La propiedad agraria bien repartida contribuye eficazmente a la propiedad y bienestar de la sociedad", mientras que "Las grandes acumulaciones de la tierra bajo una sola mano causan la ruina y la degradación de los pueblos". Orozco considera al régimen de propiedad porfirista como un feudalismo rural porque la formación del latifundismo se debió a que se había despojado a las comunidades indígenas y a pequeños propietarios de sus tierras a favor de aquellos por medio de las Leyes de Colonización y compañías deslindadoras. En sus argumentos, Orozco, provoca polémicas en contra del latifundismo y aboga a favor de la pequeña propiedad.<sup>24</sup> Aquélla sería adoptada por el pensamiento revolucionario, como la base para la organización de la propiedad en México.

En efecto, para Orozco la base del desarrollo agrario y por ende, del progreso y la democracia es la pequeña propiedad. Funda el origen de ésta en la soberanía nacional y en el orden público, para él, el Estado tiene una función importante, porque éste sería quien regularía la apropiación de la misma evitando el robo y despojo así como las injusticias. Orozco propone el implantamiento de un Estado que asegure y promueva los intereses de los particulares a través de leyes administrativas, políticas y fiscales.

Arnaldo Córdova opina que Orozco nunca propuso un plan social en su obra, sino únicamente hizo una crítica al sistema económico, social y político del porfirismo, críticas que quince años después se volverían patrimonio político e ideológico para los precursores intelectuales de la revolución.

La herencia de Orozco es recogida por un grupo de intelectuales que tuvo una gran importancia en el inicio del movimiento armado, ellos formaron el famoso Partido Liberal, compuesto principalmente por los hermanos Flores Magón, Juan Sarabía, Camilo Arriaga, Librado Rivera e incluso por el propio Madero. Al principio, sólo exigían reivindicaciones políticas respecto de leyes; de la Constitución de 1857, y de la democratización de los organismos políticos. Pero debido a los graves problemas que estaba causando el régimen de privilegio de Díaz, como el acaparamiento y concentración de la riqueza en unas cuantas manos causando la miseria en que vivía la mayor parte del país y las injusticias en contra de la clase obrera. Las demandas de este grupo se fueron ampliando, incluyendo demandas sociales como: la abolición del latifundismo y la redistribución de la propiedad en el campo; que se llevará a la ley los derechos de los trabajadores urbanos, la reducción de la jornada laboral y de mejores prestaciones económicas para éstos.<sup>25</sup> Estas demandas sociales fue-

ron plasmadas en uno de los documentos más importantes de la Revolución Mexicana, antecedente directo de la Constitución de 1917 y verdadero legado ideológico del reformismo de la Revolución Mexicana, este fue el Programa del Partido Liberal de 1906.

La ideología de este grupo de intelectuales no triunfó totalmente, debido a que no contaron con el apoyo de las masas populares; a la división interna que sufrió su partido; durante la mayor parte de la agitación revolucionaria estuvieron exiliados en los Estados Unidos, y a la influencia de la filosofía anarquista de Kropotkin, filosofía utópica que jamás se adaptaría a las condiciones sociales del país.

Andrés Molina Enríquez es considerado como el mayor ideólogo de la Revolución Mexicana, pues su pensamiento influiría en los principales planes sociales, leyes agrarias y en el propio artículo 27 constitucional.

Su principal obra: Los grandes problemas nacionales, editada en 1909, esta claramente influenciada por Wistano Luis Orozco. Ambos critican el latifundismo y lo consideran el factor principal del atraso agrícola del país, sin embargo, el pensamiento de Andrés Molina Enríquez es más profundo porque no sólo se conforma con criticar el régimen de propiedad porfirista, sino que además propone soluciones a los mismos. Es el primer ideólogo que intenta un estudio global de la sociedad mexicana, concluyendo que la causa de los principales problemas de la sociedad mexicana se deben al régimen de propiedad, por ello es necesario un cambio urgente del mismo.

Este ideólogo antes de explicar los problemas de la propiedad -en su obra-, hace un estudio de la geografía y etnografía del país, estudio -basado en la sociología de Spencer-, que desarrolla con el objeto de explicar desde donde surge el problema, de cómo y quienes pueden resolverlo.

Le da mucha importancia a las masas que componen la República -criollos, mestizos e indígenas-,<sup>26</sup> que a su vez subdivide a fin de explicar como se formaron las clases de intereses en México. A partir de ésta hace un análisis racial de nuestra formación histórica. Afirma que somos una nación en formación porque desde un principio fuimos una nación expropiada y eso se reflejó en nuestra historia racial. Los pueblos indígenas con la conquista se convirtieron en expropiados y los conquistadores en los expropiadores al arrebatar violentamente a éstos sus tierras, pero dice, no somos ni los unos ni los otros, puesto que nuestra verdadera nacionalidad se encuentra en la raza mestiza, la que nació con una nacionalidad expropiada. Para Molina Enríquez el mestizo es el único grupo que puede absorber a todos los grupos sociales y, por ende, ser la única y verdadera clase nacional que llevaría a formar a la verdadera nación mexicana.<sup>27</sup>

Molina Enríquez opina que México llegará a ser una verdadera nación cuando sea la dueña absoluta del territorio que ocupa, la manera de recuperar ese derecho es por medio de la expropiación y el único que puede hacerlo valer es el Estado y en caso de que éste no lo haga (como sucedió en el caso del Estado porfirista) sería entonces por medio de una revolución (como en 1910).

También Molina Enríquez comprendió que la propiedad privada sólo debía existir si cumplía con una finalidad social de los demás, de ahí que su verdadera fuente de inspiración, en sus conclusiones, fuera el famoso derecho de reversión.<sup>28</sup> Para Molina Enríquez ese derecho pasó a formar parte de la nación mexicana a partir de 1917, al consagrar en el artículo 27, párrafo primero, la propiedad originaria de la nación.

Como Orozco, Molina Enríquez estaba a favor de la

pequeña propiedad, también pensaba en la necesidad de la división de las grandes extensiones de tierras, en este punto Molina Enríquez fue más allá que Orozco, porque esa división la tendría que hacer el gobierno, o bien por medio de una revolución. Asimismo, justifica plenamente la intervención del gobierno en las relaciones de la propiedad, intervención que debe estar regulada por una ley. El no vio en la propiedad privada como un derecho absoluto e inviolable, sino que ese derecho tendría que depender forzosamente de la relación que se da entre el interés privado y el social, teniendo que prevalecer el último sobre el primero.<sup>29</sup>

Como puede observarse, el pensamiento de Andrés Molina Enríquez era muy avanzado y profundo, ya que tenía un gran contenido social. Su obra influiría grandemente en los revolucionarios.

Francisco I. Madero era un desconocido tanto en los círculos políticos como intelectuales. Después se sabía que pertenecía a una de las familias más ricas y prósperas del país. Como Madero era neoliberal se une al magonismo, pero se aleja de éstos al no gustarle la violencia sino el convencimiento. Más tarde se uniría a los hermanos Vázquez-Gómez, fundando el partido antireeleccionista.

Madero se da a conocer a través de su famosa obra: La sucesión presidencial de 1910. Esta trata, principalmente, los problemas políticos del país; los problemas económicos y sociales son tratados superficialmente. Crítica al régimen porfirista, sólo desde un punto de vista político, pero siempre de una manera respetuosa e incluso se expresa con admiración hacia la personalidad de Díaz. Sus principales ideas fueron: la democratización del régimen; la defensa de la Constitución y la legalidad; la reivindicación del principio de la propiedad privada y en particular del

pequeño propietario, es decir, aboga por la libertad de empresa.

Por lo que respecta a la materia agraria, no le da la importancia que autores como Orozco y Molina Enríquez le habían dado. Sólo apunta un aspecto, el problema de la explotación y distribución de la tierra.

Debido al gran éxito que tuvo la publicación de su libro, Madero, decide postularse como candidato a la presidencia de la República con su famoso lema "sufragio efectivo, no reelección", causando que los sectores medios y las masas populares se le unieran, con esto, Madero, sin ser revolucionario provocó una revolución política que más tarde se convertiría en social.

En virtud de que Díaz fue nuevamente reelecto, Madero proclama el famoso Plan de San Luis. Este era un plan más político que social, pues su principal objetivo era terminar con el poder político de Díaz. Sin embargo, en su artículo 3, al referirse a la materia agraria, provocó que las masas campesinas se adhieran a él. Es así como Madero había iniciado el movimiento de las masas, sin saber la magnitud que éste alcanzaría. Esas masas exigían la liquidación del privilegio y la expropiación de las tierras que les habían despojado. Esta unión fue decisiva para darle un nuevo giro al movimiento, porque no sólo sería político sino también social.

Al tomar la presidencia, Madero comenzó a tener graves problemas por la política de conciliación que había pactado con los porfiristas, con lo que no estaban de acuerdo sus principales compañeros (como los hermanos Vázquez-Gómez), y además sólo se limitó a efectuar cambios en la administración, provocando con esto el distanciamiento de las masas campesinas y que el porfirismo siguiera dominando la vida

política del país.

Madero no comprendió o no quiso comprender que la verdadera causa del movimiento era el problema de la propiedad y como no cumplió con las demandas prometidas, provocó la rebelión de las masas campesinas (sobre todo de los zapatistas) contra su propio gobierno.

Los zapatistas vieron en Madero y en el Plan de San Luis un modo de resolver sus demandas por la vía legal, a lo cual Madero respondió con represión, por tal virtud, los zapatistas decidieron dejarse de procedimientos legales y decidieron elaborar su propio plan, proclamando así el Plan de Ayala (28 de noviembre de 1911), donde desconocen a Madero como presidente de la República por no haber cumplido con las promesas del Plan de San Luis; reconocen como jefe de la revolución a Pascual Orozco y en caso de no aceptar éste se da a Zapata. La importancia de este Plan radica en la profundidad del pensamiento agrario: "tierra para quien la trabaja", pero como estaba en manos de unos cuantos por usurpación se les expropiarían las tierras y quienes demostraran tener títulos de propiedad se les pagarían una indemnización.

El golpe de estado de Huerta contra el gobierno de Madero, provocó la indignación del país, pues habían matado a su caudillo. Por esta usurpación el país se volvió a unir en la lucha contra el gobierno ilegal, esto ayudó a que las clases medias se integraran y se reorganizaran con nuevas ideas y con una perspectiva diferente que habían adquirido desde el inicio del movimiento. Estos factores fueron importantes para el triunfo de la revolución. También, la clase campesina se unió a la lucha contra el gobierno de Huerta, creándose caudillos como Zapata y Villa, los cuales plantearon demandas por su cuenta.

De esta lucha saldrían importantes exponentes de la clase media (que en su mayoría serían norteros), que no sólo dirigieron el movimiento armado, sino que además supieron enrolar en sus filas a las masas campesinas y obreras, gozando así de un prestigio nacional. Gentes como: Alvaro Obregón, Lucio Blanco, Salvador Alvarado, Manuel M. Dieguez, Antonio I. Villareal, Benjamín Gil y Angel Flores, todos bajo el mando de Venustiano Carranza.

Carranza supo organizar el movimiento contra el usurpador y a las masas mismas. Se distinguió por ser siempre una persona que se apegaba a lo legal, sin embargo, era un hombre conservador, pero a diferencia de Madero tuvo que aceptar las reivindicaciones sociales como necesarias para el triunfo del movimiento.

Carranza decidió que el Plan de Guadalupe (26 de marzo de 1913) fuera exclusivamente político, con objeto de poder terminar con el gobierno usurpador, sin comprometerse a reivindicaciones sociales que más adelante no podría cumplir.

Una vez que el ejército constitucionalista logra vencer las fuerzas de Huerta, Carranza toma el poder, una de sus principales preocupaciones fue el de entenderse con Zapata y Villa, para lograrlo convocó a una convención en la ciudad de México, ésta fracasó porque los villistas adujeron su ausencia pues Carranza dominaba el lugar, por lo que acordaron trasladar la convención a la ciudad de Aguascalientes, aquí se decidió tomar como bandera el Plan de Ayala y se nombró presidente por veinte días a Eulalio Gutiérrez. Carranza al tener conocimiento de estos hechos, desconoce la convención y al enterarse que Villa y Zapata se dirigían a la ciudad de México, huye hacia la ciudad de Veracruz.

Aunque Villa y Zapata lograron entrar a la ciudad

de México (6 de diciembre de 1914), una vez estando ahí no saben que hacer con el poder, decidiendo tomar cada quien su propio camino. Esto se debió a que no contaban con un programa ideológico nacional, sino únicamente con planes localistas, los que no iban a resolver los problemas más graves del país, es por esto que no pudieron hacerle frente a los planes reformistas de Carranza.

Ante estos acontecimientos, Carranza da desde la ciudad de Veracruz (12 de diciembre de 1914), las adiciones al Plan de Guadalupe, las cuales contenían reformas sociales y que eran urgentes consagrar debido a que había demasiadas presiones por grupos que amenazaban con arrebatárle el poder y, necesarios para darle fuerza al movimiento. Estas reformas sociales se dieron a tiempo, ya que con ellas Carranza logró mantener y ampliar el control sobre las masas y dar con éxito batalla a los villistas y zapatistas.<sup>30</sup>

El artículo 2 de las adiciones al Plan de Guadalupe, fue el más importante, dado que, es la base social del pensamiento carrancista; el que determina lo siguiente: Que el primer Jefe pondría en vigor las leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad; la disolución de los latifundios y la restitución de las tierras despojadas a los pueblos y autorizándoseles (art. 3) para hacer las expropiaciones necesarias.

Con esta reforma se expide la Ley Agraria de 1915, la más importante que se dio en esos años, su creador fue Luis Cabrera, inspirado en Andrés Molina Enríquez, quien era su colaborador. A esta ley se le consideró como la de mayor trascendencia agraria después de las Leyes de Desamortización (1856) y las de Nacionalización (1859). También esta Ley marca el principio de lo que se ha convenido llamar como la Reforma Agraria Mexicana.<sup>31</sup> La Ley tra-

ta principalmente de la restitución o dotación de tierras a los pueblos que fueron despojados (art. 3). Asimismo, establece la expropiación con su correspondiente indemnización.

Con esta Ley Carranza penso haber actuado con astucia y sentido político, pues creyó que era suficiente para resolver los problemas agrarios; aunque la Ley es buena, le faltaría mucho más para llegar a una completa reforma social, que culminaría con el artículo 27 constitucional.

Después que Carranza logró terminar con villistas y zapatistas y algunos focos de rebeldía trajo consigo la necesidad de continuar con una política de fuerza, pero siempre abierta a las "reivindicaciones populares". Hasta ese momento la cuestión agraria era el centro de atención, debido a que la mayor parte de los ejércitos estaban formados por campesinos, sin embargo, muy pronto tuvieron que ocuparse de la clase obrera debido a los acontecimientos ocurridos a mediados de 1916. En realidad, Carranza no quería verse comprometido con ninguna clase social, lo que desagradó a sus principales colaboradores.

Debido a las circunstancias, presiones de la clase campesina y obrera e incluso de los propios dirigentes del movimiento armado, el primer Jefe constitucionalista se vio obligado, una vez más, a reformar el Plan de Guadalupe (14 de septiembre de 1916), a fin de convocar a un Congreso Constituyente para reformar la Constitución de 1857 (el cual se reunió desde el 1 de diciembre de 1916).

Las reformas propuestas por Carranza consistían, principalmente, en: primacía del poder ejecutivo sobre los demás poderes, limitando las facultades del poder legislativo a fin de que el ejecutivo tuviera amplias facultades para decretar medidas administrativas y legales; elección di-

recta del presidente; se eleva a rango constitucional el principio de municipio libre; se conceden facultades al Congreso para legislar en materia laboral. Las reformas que propuso al artículo 27 fueron: que en las expropiaciones la declaración de utilidad pública la haría la autoridad administrativa; incapacidad de las sociedades anónimas, civiles y mercantiles para poder administrar bienes para cumplir con sus objetivos; la Cláusula Calvo, y la prohibición a las corporaciones religiosas y a los ministros de los cultos para administrar las instituciones de beneficencia privada. Todas estas reformas fueron aceptadas, no obstante, el proyecto causo desilusión por ser poco novedoso y no tratar los problemas fundamentales por los que se lucharon. Con esto Carranza demostró ser un conservador.

Los dirigentes constitucionalistas, después reformistas, no se conformaron con el proyecto de Carranza, sino que fueron mucho más allá de lo que él propuso, al igual que Carranza sabían la necesidad de la creación de un poder ejecutivo fuerte con el fin de poder cumplir con las demandas de las masas y para poder realizar la Reforma Agraria.

Independientemente de las reformas sociales que se consagraron en la Constitución de 1917, la propiedad privada no fue tocada, sino únicamente se ponía bajo la protección del Estado con poderes extraordinarios para poder disponer de ella en el caso urgente de satisfacer necesidades colectivas, por lo tanto, la propiedad privada seguiría siendo el eje en torno al cual debería organizarse la sociedad del individuo emprendedor, propugnándose por una economía de libre empresa, aunque el programa de reformas hiciera creer que la revolución era socialista y por tanto la Constitución también.

En virtud de que las reformas agrarias propuestas por Carranza no atacaban las cuestiones vitales cuya resolu

ción exigió una revolución, la cual fue provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de propiedad rústica.<sup>32</sup> Además, que en el país la masa trabajadora estaba formada en su mayor parte por campesinos. Es por esto que el Congreso Constituyente se ocupó de la redacción y debate del artículo 27. Los diputados representantes de esa mayoría y testigos de las injusticias del régimen de propiedad porfirista exigían la necesidad de tomar medidas urgentes y drásticas a fin de terminar con ese régimen.

La redacción del artículo 27 fue encomendada a una comisión voluntaria, encabezada por Pastor Rouaix y el llamado núcleo fundador, además del licenciado Andrés Molina Enríquez, quien gozaba de un gran prestigio nacional por ser un conocedor de los problemas agrarios de nuestro país, por lo que se le encargó la redacción del anteproyecto del artículo 27, el cual no gustó debido a que Molina Enríquez presentó una tesis jurídica más que política y con ideas distintas a las que deberían de figurar en el artículo de mención, según Pastor Rouaix.<sup>33</sup>

Sin embargo, Molina Enríquez<sup>34</sup> fue uno de los principales colaboradores y defensores de los preceptos del artículo 27.

Ante el fracaso de ese anteproyecto, Rouaix propuso las bases de un nuevo. La exposición de motivos fue redactada por Molina Enríquez, fundamentó el artículo en el régimen de propiedad de la Epoca Colonial, esta explicación fue muy criticada, ya que de acuerdo a varios constitucionalistas mexicanos no era necesario fundamentar el artículo en una tesis colonial, sino simple y sencillamente en el principio de soberanía a que todo pueblo tiene derecho para organizarse en la forma que crea más conveniente.<sup>35</sup>

Los principales postulados que quedaron plasmados en el artículo 27 son los siguientes: se le atribuye a la nación la propiedad originaria de las tierras y aguas que conforman el territorio, así como el dominio directo de todos los recursos naturales; se establecen dos tipos de limitaciones a la propiedad privada: la expropiación y las modalidades; se reconoce capacidad jurídica a los núcleos rurales; se eleva a rango constitucional la Ley Agraria de 1915; se establece la dotación y restitución de tierras para lograr el fraccionamiento de latifundios; protege y fomenta la pequeña propiedad y estatuye el patrimonio familiar. "Para contener el imperialismo económico prohíbe a los extranjeros concesiones de explotación de las minas, aguas o combustibles minerales, a menos que renuncien a la protección de sus respectivos gobiernos considerándose como mexicanos en relación a los bienes o concesiones que adquieran. Siendo las sociedades anónimas el arma más peligrosa y útil de penetración extranjera, prohíbe que esas personas puedan adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, sorteando así el peligro del latifundio amparado por la protección de uno o varios gobiernos extranjeros ocultos en el anonimato o responsabilidades inherentes a la naturaleza de esas entidades mercantiles".<sup>36</sup>

Si bien es cierto, como lo afirma Enríquez Coyro que la Constitución en su fecha se reputó como una de las más avanzadas en el mundo, los elementos de su sistema no fueron realmente nuevos en el campo del derecho, no obstante el mérito de nuestra constitución radica en que fue la primera en consagrar garantías sociales; a la propiedad originaria de nación, social y pública; de dar las bases para que el Estado fuera quien se encargara de la regulación y distribución de las tierras y de nuestros recursos naturales, regulando la inversión extranjera en nuestro país, y de ser el primer país latinoamericano en reservarse el dominio directo de sus recursos naturales con el objeto de protegerlos contra los inversionistas extranjeros que abusaban de ellos.

## 2. Sistemática del régimen constitucional del derecho de propiedad

La Constitución mexicana de 1917 y especialmente el artículo 27 idea un nuevo régimen de derecho de propiedad, régimen que no puede ser considerado perfecto sino innovador, puesto que no sólo prevé diversos tipos de propiedad, sino además regula la distribución de los recursos naturales como medios de producción.

La doctrina mexicana coincide en dividir el régimen de propiedad en tres tipos: propiedad privada, pública y social; dependiendo del sujeto o entidad a que se atribuya.<sup>37</sup>

### a) Propiedad privada

A partir de 1917 la propiedad deja de ser considerada como un derecho absoluto e inviolable, toda vez que, el artículo 27, párrafo primero, reconoce a la nación como la propietaria originaria de todas las tierras y aguas que conforman el territorio nacional y a partir de la cual se garantiza la propiedad privada; pero al mismo tiempo se podrían imponer las restricciones que dicte el interés público a la misma, es decir, ahora la propiedad privada será un derecho y un deber al mismo tiempo. Es un derecho, en cuanto se encuentra protegida por una serie de garantías establecidas en los artículos 14, 16, 22, 27 y 28 constitucionales; y es un deber, en tanto tenga que cumplir con una función social, la cual se encuentra prevista implícitamente.

La función social se desprende claramente de la interpretación de la segunda y tercera fracción del artículo 27, las cuales consagran respectivamente, la expropiación por causa de utilidad pública y la imposición de modalidades a la propiedad privada por interés social, ambas figuras son

limitaciones a la propiedad privada que el Estado se encarga de imponer, siempre y cuando esa utilidad pública o interés social se encuentren previstos en alguna ley.

La expropiación consiste, principalmente, en la privación total del derecho de propiedad por parte del Estado (que se traduce en cualquier autoridad administrativa) por causa de utilidad pública y que tiene como fin satisfacer un interés colectivo, esa utilidad pública forzosamente tiene que estar fundada o prevista en una ley, para que el acto administrativo sea válido y eficaz.

El párrafo del artículo de mención, no sólo prevé la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada, sino también la facultad de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación cuyo objeto debe tender a lograr una distribución equitativa de la riqueza pública.<sup>38</sup>

La imposición de modalidades a la propiedad privada es una figura semejante a la expropiación, puesto que ambas son limitaciones a la propiedad privada para hacer efectiva la función social, pero tiene diferencias muy marcadas convirtiéndolas en instituciones jurídicas diversas.

Sus diferencias radican, principalmente, en que las modalidades son restricciones para modificar los atributos de la propiedad (uso, disfrute y goce), en forma temporal o transitoria, sin extinguir el derecho de propiedad, es decir, conservando la nuda propiedad, en cambio, la expropiación es una extinción del derecho de propiedad por medio de una indemnización, elemento que no se da en la modalidades.<sup>39</sup> Sin embargo, ambas figuras dependen de la satisfacción de necesidades públicas, elemento que determina la función social.

Hinojosa y Martha Chávez Padrón, coinciden al afirmar que las modalidades no sólo pueden referirse a las limitaciones a la propiedad privada, sino también pueden ampliarse, otorgarse privilegios, dar prerrogativas, con cargas positivas o negativas, las cuales pueden ser temporales o transitorias.

La propiedad privada rural surge apartir de que se dieron los principales planes de contenido social durante la revolución mexicana, donde se pugnó por el fraccionamiento del latifundio, la restitución de tierras y la creación de la pequeña propiedad (como base para el fortalecimiento de la nacionalidad mexicana) quedando consagrada en el artículo 27, párrafo tercero, y que se le protege como una garantía individual de la siguiente manera: "...Con ese objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de nuevos centros de población...", en virtud de que ésta no fue definida ni se dijo en que consistía, provocó muchos problemas para su reglamentación, los cuales se resolvieron definitivamente con la reforma constitucional de 1947 (12 de febrero), al adicionar al artículo 27, párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto de la fracción XV, en donde se da la extensión y de lo que debe entenderse por pequeña propiedad. <sup>40</sup>

También el artículo 27, fracción XVII, prevé una forma más de propiedad, llamada mediana, con carácter transitorio. Este tipo de propiedad se encuentra entre la pequeña propiedad y el latifundio. A diferencia de la pequeña propiedad, ésta tiende a desaparecer, pues esta última es inafectable y la primera, debido a que no cuenta con la protección de la segunda y a medida que aumentan las necesidades dotatorias o restitutorias forzosamente se reducirá a pequeña propiedad. <sup>41</sup>

Creemos que a este tipo de propiedad se le debería de dar un poco más de protección, sobre todo si se trata de

tierras productivas que de una u otra manera contribuyen al incremento de la producción agrícola o ganadera del país, ya que si las autoridades insisten en dividir tierras para repartirlas entre ejidatarios y comuneros, acabaran con una fuente de producción, importante, para el desarrollo económico del país. Creemos que el repartimiento, dotación y restitución de tierras debe ser una política superada por las autoridades agrarias, ahora lo que se debe fomentar es la producción de las mismas con nuevos sistemas que logren que tanto ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios produzcan.

Debido al incremento acelerado de los principales centros de población de México no sólo a nivel poblacional, sino también industrial fue necesario reformar el artículo 27, párrafo tercero, para poder expedir la Ley de Asentamientos Humanos que reglamentara los servicios públicos y la tenencia del suelo urbano con el objeto de lograr un desarrollo urbano equilibrado. También, la Ley de referencia, prevé en materia inmobiliaria una serie de actos administrativos como: las provisiones, los usos, las reservas y los destinos para regular el aprovechamiento de la propiedad urbana.<sup>42</sup>

El artículo 27 constitucional fue reformado de acuerdo al crecimiento y desarrollo del país, consagrándose instituciones nuevas que en 1917 no se pudieron prever, puesto que la mayor parte de nuestra población era rural y no se contaba con los centros de población tan grandes como con los que contamos ahora.

Respecto a la capacidad para adquirir la propiedad privada en México, el artículo 27, fracción I, dice al respecto: "Sólo los mexicanos por nacimiento tienen el derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas...", esta restricción se hizo con el objeto de proteger la propiedad privada nacional contra extranjeros que adquirieron grandes territorios

durante el porfiriato y que por esta causa ponían en peligro nuestra soberanía nacional. El Constituyente consciente del problema restringió la capacidad a los extranjeros para adquirir bienes inmuebles dentro de una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros en las playas, interpretado a contrario sensu este precepto<sup>43</sup>, se desprende que los extranjeros podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles que no se encuentren dentro de esa zona prohibida, siempre y cuando se convenga invocar la Cláusula Calvo ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, es decir, tendrán que comportarse como nacionales respecto del bien o bienes adquiridos, lo mismo sucederá cuando el extranjero forme parte de una sociedad mexicana extranjera.

Por otra parte, la fracción II, del mismo artículo, prevé que: "...las iglesias, cualesquiera que sea su credo, no pueden adquirir en ningún caso, poseer o administrar bienes raíces ni capitales e impuestos sobre ellos. Los templos destinados al culto son de la nación".

"Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio a necesitados, la investigación científica, la difusión de enseñanza, la ayuda recíproca a los asociados, etc., están limitadas a adquirir más que los bienes inmuebles para su objeto inmediato o directamente destinado a él".

"En cuanto a las sociedades mercantiles por acciones, éstas no pueden adquirir fincas rústicas y sólo podrán tener en propiedad terrenos en la extensión indispensable para el cumplimiento de sus fines. Igualmente, respecto de los bancos se señala que podrán tener capitales, impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, pero no podrán tener en propiedad o administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo".

Por último, las asociaciones o sociedades previstas en los artículos 2670 a 2688 del Código Civil no están capacitadas para tener en propiedad o administrar bienes raíces, salvo los edificios destinados inmediata y directamente a su objeto".<sup>44</sup>

#### b) Propiedad pública

Este tipo de propiedad es confundida con la propiedad originaria de la nación (art. 27, primer párrafo), ambos son conceptos diferentes. La propiedad pública no se refiere al dominio eminente de la propiedad originaria, sino sólo al dominio directo sobre la atribución de bienes que se hace al Estado para su uso, disfrute, y disposición de los mismos con exclusión de cualquier persona física o moral. Esta atribución que se hace al Estado de diversos bienes, abarca a la federación, entidades federativas y municipios, cuyos bienes están reservados exclusivamente para ellos.

La propiedad pública estatal se encuentra regulada por la Ley General de Bienes Nacionales, la cual divide en dos grandes grupos a la propiedad pública: a) bienes del dominio público (art. 2), cuyo régimen se encuentra sometido exclusivamente a los poderes federales y, b) bienes del dominio privado de la Federación (art. 3), los cuales se hayan sometidos a todo lo no previsto por la Ley General de Bienes Nacionales y al Código Civil del Distrito Federal.

Es importante destacar que los bienes que integran el patrimonio de la Federación constituyen sólo una parte del patrimonio nacional. No obstante, esa Ley contiene distintos preceptos alusivos a otros bienes que son propiedad de la nación, respecto de los cuales el Gobierno Federal actúa como representante de aquélla.

Los bienes que quedan sujetos al régimen del dominio

público son objeto de una protección especial, tanto en el ámbito del derecho sustantivo como en el derecho adjetivo.

Los bienes que están sujetos al régimen del dominio privado también son objeto de algunas normas tuteladoras, sin llegar a gozar de un régimen privilegiado de los bienes del dominio público.

La clasificación legal de los bienes nacionales responde a la concepción de la doble personalidad del Estado. Tratándose de los bienes del dominio público, el Gobierno Federal se comporta respecto de ellos como autoridad, manteniendo una relación de suprasubordinación con los particulares. En cambio, tratándose de bienes del dominio privado, el Gobierno Federal se comporta como si fuera una persona de derecho privado estableciendo relaciones de coordinación con los particulares.

Las principales características de los bienes del dominio público, de acuerdo al artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales, son: "...inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva provisional...".

Destaca como característica la inalienabilidad de dichos bienes, disposición que obedece al propósito de evitar que los mismos egresen al patrimonio nacional, condicionando su enajenación a su previa desincorporación del régimen de dominio público, lo que significa que dicha operación únicamente será posible mediante la voluntad expresa del Gobierno Federal. De descarta el principio de la voluntad de las partes como ley suprema para celebrar actos jurídicos respecto de tales bienes, porque únicamente podrán concertarse los actos regulados en la propia Ley o en las demás leyes federales.

De acuerdo al artículo 28 de la misma Ley, los bienes del dominio público, que lo sean por disposición de la autoridad, podrán ser enajenados, previo decreto de desincorporación, cuando dejen de ser útiles para la prestación de servicios públicos.

Por otra parte, los inmuebles del dominio privado pueden ser incorporados al dominio público por disposición de la autoridad administrativa y retirados de la prestación del servicio público al que se destinaron.

Debido a que los bienes del dominio privado de la federación están sometidos a un régimen jurídico semejante al que rige la propiedad privada, éstos pueden ser enajenables, los particulares los pueden adquirir por prescripción (excepto terrenos nacionales y los bienes declarados legalmente imprescriptibles), también pueden ser objeto de todos los contratos que rige el Derecho Civil (excepto donación y comodato, siempre y cuando la misma ley lo prohíba).

Otra manera en que el Estado puede hacer valer el derecho de reversión en favor de la nación es por medio de la figura jurídica del rescate, la cual esta regulada en la Ley General de Bienes Nacionales (art. 26). Este precepto regula la forma en que, en cualquier tiempo, el gobierno federal podrá rescatar las concesiones sobre bienes del dominio público, por causa de interés público.

Como compensación al daño sufrido por el concesionario, por la pérdida de los bienes, equipo e instalaciones de su propiedad afecto a la concesión se le cubrira una indemnización cuyo monto será emitido por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (art. 63, fracc. III). Si el afectado estuviese conforme con dicho dictamen adquirirá definitividad. Pero en el caso de inconformidad el importe de la indemnización se sujetara al arbitrio judicial.

El gobierno federal no está obligado al pago de una indemnización al concesionario en la casos de nulidad, revocación o caducidad de la respectiva concesión (art. 23) por causa que le sea imputable. A diferencia de la declaratoria de rescate de una concesión, en la que el concesionario no tiene culpa alguna, por lo que tiene derecho al pago de una indemnización.

### c) Propiedad Social

La propiedad social, es así llamada debido a las características que el propio artículo 27 le da.

Este tipo de propiedad no es una creación o invención del Constituyente de 1917, sino que sus antecedentes más remotos los encontramos en la Epoca Prehipánica, con la propiedad comunal indígena y que en la Epoca Colonial fue respetada por la legislación de las Indias, pero este tipo de propiedad se fue reduciendo poco a poco por la aparición del latifundismo a finales del siglo XVI. Con la Independencia las cosas no mejoraron para este tipo de propiedad, ya que las leyes de Colonización, Desamortización y Nacionalización crearon sólo dos tipos de propiedad: el latifundio y la pequeña propiedad, logrando la desaparición de la propiedad comunal y por ende, dejando al margen a los indígenas, orillándolos a trabajar como peones en las grandes haciendas en condiciones infrahumanas. Esta situación fue una de las principales causas por las que estallaría el movimiento armado de 1910 y uno de sus principales problemas que el Constituyente de 1917 tuvo que resolver.

Ante estos problemas y demandas se consagró en el artículo 27, los principios reguladores de la propiedad social, conocida como la Reforma Agraria: 1) se determina la dotación de tierras y aguas para los pueblos, rancherías y comunidades; 2) se confirman las dotaciones de tierras y aguas

hechas a los ejidos de acuerdo a la Ley Agraria de 1915, reconociéndose el derecho de condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones y demás corporaciones, que de hecho o por derecho guardan el estado comunal.

La características especiales que por mandato constitucional se le otorgaron a este tipo de propiedad, son: inenajenable, inembargable, imprescriptible e intransferible. Sólo el gobierno federal en determinados casos puede desafectar parte o totalmente este tipo de propiedad, ya sea ejidal o comunal. Es por esto que la propiedad comunal o ejidal, sólo se tiene derecho al aprovechamiento, ya sea mediante una explotación individual, colectiva o mixta.

#### B) Qué se entiende por nacionalización

La nacionalización a diferencia de la expropiación es una figura nueva. Se tiene conocimiento de ella a partir de la Constitución de 1917, con el artículo 27 y con los decretos de nacionalización de la Unión Soviética de 1918. Asimismo, a partir de la Segunda Guerra Mundial, algunas constituciones la elevaron como principio constitucional.<sup>45</sup>

Generalmente la nacionalización es utilizada por los Estados como una necesidad de adquirir de manos de intereses privados (nacionales o extranjeros) sus medios de producción que son determinantes en la vida y desarrollo económico del país, con el objeto de convertir esas empresas privadas en públicas dando así una nueva orientación a su economía.<sup>46</sup> Esta es una de las principales finalidades de la nacionalización, que a partir de 1917, se comienza a consagrar en las constituciones como el medio más idóneo con que cuenta el Estado para dirigir y planear la economía del país, al tener la facultad de nacionalizar cualquier empresa que considere vital para su desarrollo, siempre y cuando su finalidad vaya encaminada a beneficiar al interés general y no sólo a un determina

do grupo de personas.

Otro de los objetivos primordiales de la nacionalización es que el capital de las empresas extranjeras, se vuelva nacional a fin de que disminuyan su intervención económica y política del país que nacionaliza.

La nacionalización no se encuentra prevista literalmente en nuestra constitución, sin embargo, se dice, que fue la primera en consagrarla al otorgar a la nación la propiedad originaria de todas las tierras y aguas que comprenden el territorio nacional así como el dominio directo de los recursos naturales. Para poder hacer efectivos esos postulados, era necesario ponerlos en práctica poco a poco, en virtud de que los intereses extranjeros estaban de por medio y dominaban la economía del país por las fuertes inversiones que tenían en las principales ramas productivas del país como: el petróleo, la minería, los ferrocarriles, la banca y el comercio.

La manera de hacer efectivos esos postulados en favor de la nación sería utilizando la política de expropiación o nacionalización. Aún cuando la nacionalización no es una figura jurídica autónoma, porque para llevarla a cabo válidamente necesita del procedimiento de expropiación, fue uno de los medios más efectivos con que contó el Estado para poner en práctica los objetivos del artículo 27 constitucional.

Después de estudiar la naturaleza jurídica de la propiedad originaria y derivada, se estudiarán las diferencias que existen entre nacionalizar y expropiar, de acuerdo a lo expuesto por la doctrina. Y por último se expondrá el procedimiento que prevé la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, cuyo procedimiento es muy similar al de la expropiación.

## 1. Propiedad originaria y derivada

La fundamentación constitucional de la propiedad originaria como derivada o privada la encontramos en el artículo 27, párrafo primero. Este párrafo ha sido objeto de múltiples discusiones no sólo en cuanto a la limitación que se hace a propiedad privada, sino también respecto a lo que quiso decir el Constituyente de 1917 al expresar: "...corresponde originariamente a la Nación...". En el diario de debates no se registra discusión alguna respecto a ese punto, la única modificación que se le hizo fue que se le suprimió la palabra "directo", quedando sólo "...la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares..."

También ese primer párrafo fue causa de múltiples interpretaciones doctrinales respecto de sus fines o alcances que más adelante mencionaremos. Lo cierto es que el antecedente más remoto de la propiedad originaria lo encontramos en la legislación colonial.

A partir de que se dio la famosa Bulla de Alejandro VI,<sup>47</sup> se crea en la Nueva España un sistema de propiedad extremadamente complejo, nunca antes visto. El principio absoluto de la autoridad del Rey -dueño de personas y de los bienes de sus súbditos-, dio a la propiedad privada el carácter de precaria, es decir, todo podía ser de dichos súbditos, en tanto que la voluntad del Rey no dispusiera lo contrario. Esto se reglamentó en una serie de leyes como la de las Indias y Cédulas Reales, concediendo a los conquistadores una serie de privilegios y tierras para poblar los grandes territorios descubiertos, fue por esto que otorgaron títulos como: las mercedes, las caballerías y, las peonías. De acuerdo con esas leyes, los reyes cedían a los particulares el uso, goce y disposición de las tierras, pero si los propietarios no destinaban éstas a un uso adecuado, el rey podía hacer uso de su derecho de reversión. Esta institución estaba reglamentada

en diversas ordenanzas, pero de acuerdo con Lucio Mendieta y Nuñez, nunca se supo de algún caso en donde los reyes de España hicieran uso de ese derecho.

Andrés Molina Enríquez, es el primero en determinar la naturaleza jurídica de la propiedad originaria, basándose en el derecho colonial, afirmando principalmente: Que la nación, se subrogó en los derechos plenos de propiedad que los reyes de España tenían en la época colonial. Asimismo ese derecho pleno de propiedad de la nación -como en el caso de los reyes de España-, esta por encima tanto de los derechos de los grupos y pueblos indígenas como de los derechos privados, puesto que, tanto la nación como el rey de España puede y podía hacer efectivos sus derechos a través del derecho de reversión.<sup>48</sup> Este derecho, fue un punto básico que Molina Enríquez tomó en consideración para hacer su fundamentación, en virtud de que el artículo 27 regula el mismo a través de sus diversos postulados.

A esta tesis se le conoce con el nombre de Teoría Patrimonialista del Estado, la cual de acuerdo con Lucio Mendieta y Nuñez es insostenible por los siguientes argumentos: las donaciones que hizo el Papa fueron de orden público, puesto que utilizaron conceptos como autoridad y jurisdicción; además, no pueden ser simples donaciones, pues éstas implican obligaciones y derechos de gobernar esas tierras; las tierras no son propiedad privada de los reyes, porque éstos obran como gobernadores y no como propietarios privados; también, España al llegar a las Indias se instituye por medio de la conquista y colonización, hechos que son de orden público; asimismo, si las tierras fuesen propias de éstos al cederlas por medio de mercedes se deshacían de ellas para siempre, tal como sucede de un particular a otro. Es así como Lucio Mendieta y Nuñez opina que el Constituyente pudo haber encontrado una mejor base desde el punto de vista del derecho público para fundamentar el párrafo en estudio, toda vez que, el rey como per-

sona privada no podía reservarse derecho alguno sobre las propiedades que vendían, pero, como gobernador o representante de la Corona Española, podía dictar medidas sobre el ejercicio de un derecho de propiedad en los nuevos dominios.<sup>49</sup>

Por su parte, Lucio Mendieta y Nuñez, fundamenta este primer párrafo, en la combinación de la función social de la propiedad privada y de los fines del Estado, es decir, la propiedad privada es la mejor forma de utilizar la tierra, tanto para el individuo como para la sociedad, y el Estado es el encargado de vigilar que se cumpla con la función social de la propiedad, v. gr., lograr el reparto de las tierras. A esta teoría se le conoce con el nombre de la propiedad como función social y de los fines del Estado.

La teoría que asimila el dominio eminente a la propiedad originaria, dice que el primer párrafo del artículo 27 reconoce la soberanía del Estado para legislar en materia de tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, afirma que la propiedad originaria no significa en todo caso el concepto tradicional o común de propiedad, que hasta entonces se conocía.<sup>50</sup>

En efecto, el concepto de propiedad originaria es diverso del concepto tradicional de propiedad, puesto que, ahora la nación es la única dueña de todo su territorio que la conforma y el Estado como su representante será el responsable de su distribución y organización, de acuerdo a los diversos tipos de propiedad que él mismo reconozca (privada, pública y social). Sin embargo, no estamos de acuerdo con esta teoría en cuanto se refiere a "que se reconoce la soberanía del Estado para legislar en materia de tierras y aguas...", ya que desde la Independencia el Estado mexicano tiene esa facultad, sin necesidad de ser reconocida, por lo que confunden dominio eminente que todo Estado tiene sobre su territorio con propiedad originaria de la nación.

La teoría de la integración del elemento físico del Estado, sostiene que la propiedad originaria significa que el territorio nacional pertenece a la entidad estatal como elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta. Para Burgoa, propiedad originaria equivale a dominio emiente, es decir, a la soberanía que el Estado ejerce sobre su territorio.<sup>51</sup>

Esta explicación nos parece insuficiente para fundamentar el primer párrafo, puesto que entendemos claramente que cualquier Estado debe ser soberano respecto de su elemento físico, que es la tierra, pero la soberanía la encontramos en todas las constituciones mexicanas, por tanto el Constituyente de 1917 tenía conciencia de ésta, misma que se consagró en los artículos 42 y 49 de las Constituciones de 1857 y 1917.

La teoría que en la propiedad originaria reconoce un derecho nuevo y singular expuesta por Tena Ramírez afirma que el dominio eminente reconocido en la Constitución de 1917 ya no es igual al que se reconocía en el siglo pasado, sino el dominio a que se refiere la Constitución es más concreto y real, porque en cualquier momento el dominio puede desplazar a la propiedad privada, es decir, que los bienes regresen a su propietario originario, que es la nación, no por vía de expropiación sino por vía de regreso. Con esto, el Constituyente reconoce un nuevo derecho de propiedad, aunque conserva la propiedad privada como garantía individual a favor del particular, pero la propiedad privada sería precaria y derivada.<sup>52</sup>

En efecto, en cualquier momento la propiedad privada puede pasar a formar parte de la propiedad originaria de la nación y no sólo por la vía de la expropiación, sino por la vía de regreso, es decir, por medio de la nacionalización, sin embargo, para que esto suceda será necesario que exista una causa suficiente que así lo justifique.

Tena Ramírez, al igual que Molina Enríquez, vieron la necesidad de que los bienes de los particulares, cuando así lo dicte el interés público pueden pasar nuevamente a formar parte de la propiedad originaria de la nación por vía de regreso, ésta puede identificarse claramente con el derecho de reversión en que se basó Molina Enríquez al fundamentar el primer párrafo del artículo 27 constitucional, por lo que, no nos parece una tesis descabellada, independientemente, que sus argumentos no fueron del todo válidos como lo afirma Mendieta y Nuñez, pero a Molina Enríquez, lo único que le importaba era la consagración de ese derecho, a través de los diferentes postulados del artículo 27, a fin de que el país pudiera consolidarse y conformarse como una verdadera nación.

A nuestro juicio el verdadero espíritu del Constituyente de 1917, al conaagar la propiedad originaria, fue con el objeto de fundamentar la intervención del Estado en la propiedad privada para poder solucionar el problema agrario, es decir, la nación al reservarse el dominio supremo sobre todas tierras y recursos naturales, podría en todo tiempo disponer de lo que necesitará, para que el Estado regulara la propiedad total y le permitiera redistribuir la propiedad raíz en un sistema más justo y respondiendo al carácter social de la misma.

## 2. Distinción entre nacionalización y expropiación

La propiedad, a partir del siglo XX, se dejó de ver como una institución de tipo absoluta e inviolable, es decir, como un derecho inherente al hombre, el cual no podía ser violado por nadie. Esta concepción se abandonó por los avances que la sociedad experimentó y es así como la propiedad deja de ser tratada como un derecho natural, para convertirse en un derecho más restringido y limitado, con el objeto de buscar el bienestar social. Es así como el estado comienza a tener

una ingerencia importante en los asuntos económicos de cada na ción o país, la importancia de esa intervención no sólo sería de hecho, sino que se formalizaría a través de preceptos constitucionales, es decir, las nuevas constituciones no sólo tendrían declaraciones de derechos humanos y políticos para los individuos, sino que elevarían una serie de postulados económicos que asegurarían la participación activa del Estado en la vida económica del país, asimismo se establecería la estructura económica y social del Estado.

La Constitución de 1917, es un ejemplo claro de esas nuevas constituciones que introducen por primera vez, en el mundo, la intervención del Estado en la economía del país, a través de sus artículos 26, 27 y 28 constitucionales.

Ahora nos referiremos, especialmente, a las instituciones de la nacionalización y expropiación que el artículo 27 consagra de una manera muy especial. Nos obstante que ambas figuras tienen por objeto la desprivatización de ciertos bienes a favor del Estado, sus fines y alcances son muy diversos, como lo veremos en seguida.

Primeramente, hablaremos de las diferencias que existen entre una figura y otra, de acuerdo a lo que la doctrina extranjera considera como nacionalización e incluso proclaman una teoría de la nacionalización. Después hablaremos de la importancia de estas dos figuras en México y de cómo operan en el régimen constitucional mexicano.

Aunque la doctrina no está en concenso de que ambas fi guras son diferentes o iguales, se han establecido una serie de diferencias entre ambas, que van desde su finalidad, objeto, trascendencia, sujetos que intervienen, e indemnización, etc.

Las principales diferencias que la doctrina da sobre la nacionalización y la expropiación son las siguientes:<sup>53</sup>

1. La finalidad específica de la nacionalización es la transformación de ciertos bienes de propiedad privada en propiedad pública o colectiva y asegurar su utilización no en el interés privado, sino en el interés público.

La finalidad de la expropiación, aunque el bien se transforma en propiedad del Estado, o colectiva, es el de destinar los bienes expropiados al uso común de la población (como puentes, calles, carreteras, etc.).

En este punto, no encontramos una diferencia clara, sino al contrario una semejanza, puesto que ambas persiguen la misma finalidad, es decir, de convertir a la propiedad privada en pública.

2. La nacionalización pretende resolver un problema económico-social de grandes dimensiones.

La expropiación en cambio, esta destinada a resolver una necesidad pública.

Si bien es cierto que la nacionalización busca resolver problemas económicos de grandes dimensiones, también es cierto que al resolver éstos, esta resolviendo implícitamente una o varias necesidades públicas.

3. La nacionalización implica una pérdida en el derecho de propiedad a diferencia de la expropiación, en donde el afectado podrá adquirir un bien de igual naturaleza que el expropiado; en la nacionalización el afectado, en lo futuro, no podrá dedicarse a las actividades de la misma naturaleza a que se dedicaba antes de la nacionalización.

Este punto tampoco es muy sostenible porque la aplicación de ambas figuras implican la pérdida del derecho de propiedad, independientemente que después de esta pérdida tengan otra finalidad.

4. La nacionalización debe recaer siempre sobre bienes que son medios de producción o distribución de riqueza, con el objeto de que el Estado continúe dándoles el mismo destino productor que ya tenía en manos del particular.

La expropiación recae normalmente en bienes de uso, generalmente propiedad raíz y excepcionalmente sobre muebles o derechos corpóreos, que serán destinados a una finalidad diversa de aquélla a que los destinaba su propietario privado.

Esta es una de las principales diferencias que existen entre la nacionalización y la expropiación, la primera, siempre recaerá sobre medios de producción y la segunda, recaerá generalmente sobre bienes inmuebles perfectamente determinables.

5. Los sujetos pasivos de la nacionalización son los empresarios (grandes empresas), en cuanto poseen y explotan medios de producción.

En cambio los sujetos pasivos de la expropiación puede ser cualquier particular pobre o rico.

También es cierto que la nacionalización siempre afectará a los dueños de los medios de producción, en cambio la expropiación puede afectar tanto a pobres como ricos, sin hacer distinción alguna.

6. La nacionalización es una decisión del más alto nivel político que puede adoptar un país que trasciende a nivel nacional; a diferencia de la expropiación que sus efectos son

locales, limitados y circunscritos. Es cierto que la nacionalización es una decisión de alto nivel político, pero la expropiación puede tomar ese carácter.

7. La nacionalización se cumple a través de medios de carácter general e impersonal. Por su parte, la expropiación es una medida de carácter particular e individual, puesto que siempre tiene por objeto un bien individualizado y designado con precisión.

Esta diferencia no se puede aplicar a nuestro país, porque no existe una ley de nacionalización.

8. La declaratoria de nacionalización para algunos no conlleva la obligación por parte del Estado de indemnizar. Para que ello suceda es necesario que el Estado logre la transferencia de los bienes de los particulares a su dominio. Sin embargo, la Carta de Derechos Económicos dice que para que una nacionalización sea considerada como legítima es necesario que exista una adecuada indemnización.

La expropiación supone siempre y en todo caso, la obligación de indemnizar, sin que puede concebirse indemnización sin expropiación.

Tampoco esta es una diferencia clara, puesto que en ambas figuras tienen que pagarse una indemnización, independientemente de la finalidad que persigan.

9. La nacionalización debe manifestarse mediante un acto legislativo. La expropiación, aún cuando debe estar consagrada legalmente, se realiza a través de un procedimiento administrativo-judicial, requiriéndose el interés público, que debe estar establecido en una ley.

Esta diferencia no puede ser aplicada en nuestro país

porque la nacionalización se lleva a cabo por medio del procedimiento de expropiación, con esta diferencia llegamos a la conclusión de que toda nacionalización debería llevarse a cabo de una ley que expidiera el poder legislativo y así, ésta gozaría de un procedimiento y se terminarían con especulaciones o malos manejos que se hacen con esta figura.

10. La nacionalización no puede impugnarse por ningún medio jurídico establecido. En cambio un acto expropiatorio, puede objetarse a través de los diferentes medios de defensa que otorga las leyes secundarias y la Constitución ya sea ante la propia autoridad administrativa que emitió el acto o ante el poder judicial.

De acuerdo a nuestro sistema jurídico, la expropiación como la nacionalización pueden impugnarse a través del juicio de amparo, sin embargo, no se obtienen los mismos resultados, ya que, en los casos de la nacionalización petrolera y bancaria la Justicia Federal no amparó a ninguna empresa debido a que estas decisiones no son sólo de alto nivel político, si no que además implican la estabilidad económica y social del país; en cambio, en el caso de la expropiación, la Justicia Federal si llega a amparar a los particulares afectados, pues to que el acto expropiatorio sólo afecta a determinados parti culares y no a todo el país.

De las diferencias anteriores podemos concluir que la expropiación y la nacionalización son dos figuras diferentes, no obstante, tienen por objeto la desprivatización de determi nados bienes a favor del Estado.

Las nacionalizaciones pueden ser consideradas bajo diversos puntos de vista, dependiendo de las ideologías en boga, a necesidades verdaderas o supuestas; a aspiraciones bien o mal fundadas, ellas siempre están estrechamente ligadas al me dio político, económico o social.<sup>54</sup> Es por esto que no puede

existir una regla general de nacionalización aplicable a todos los países que la contemplen, pues su contenido y características varían mucho de un país a otro.

En México, no encontramos un procedimiento especial para llevar a cabo una nacionalización, generalmente se nacionaliza aplicando el procedimiento de expropiación. Esto provoca que el vocablo de nacionalización se confunda en su verdadera naturaleza y que cada quien lo utilice como mejor le convenga o le parezca.

El primer antecedente de la nacionalización lo encontramos con la nacionalización de los bienes eclesiásticos de 1859, por medio de la expedición de una ley, sin pago de indemnización que sólo recayó sobre bienes inmuebles rústicos. Después de esta nacionalización se consideró a México como el primer país que consagró esta figura, al consagrar en el artículo 27 constitucional, la propiedad originaria de la nación y el dominio directo que ésta puede ejercer sobre los recursos naturales con que cuenta el país. La importancia de estos principios que parecen a simple vista más simbólicos que efectivos, es que en cualquier momento que la nación requiera de esos bienes, éstos volverán a pasar a su dominio, dado que, ella es la propietaria absoluta de los mismos. Sin embargo, para que esto suceda, es necesario que se haga a través de un procedimiento que la misma Constitución prevé, a fin de que el Estado no abuse de ese derecho.

Ese procedimiento que establece la Constitución es el del procedimiento de expropiación, la utilización de éste se debe a que nuestra Constitución no consagra un procedimiento de nacionalización, por tanto, es el único medio para hacer efectivos los postulados consagrados en el artículo 27, pero esto no quiere decir que no exista la figura de la nacionalización.

Otras de las nacionalizaciones que experimentó México, fueron: la del petróleo, la cual fue una verdadera nacionalización, pero no del petróleo, sino de los bienes inmuebles y muebles de la compañías petroleras, utilizando el procedimiento de expropiación; la nacionalización de la industria eléctrica, también fue una nacionalización de todas las empresas que prestaban este servicio público tan importante para el desarrollo del país, pero el procedimiento que se utilizó fue el de la compra-venta de acciones a las empresas; la nacionalización de los ferrocarriles, se realizó por medio del procedimiento de expropiación; la nacionalización de la banca, también fue llevada a cabo por vía del procedimiento de expropiación.

De acuerdo a lo anterior, la nacionalización sí es una figura jurídica diversa de la expropiación, aunque ésta tenga que depender, en ocasiones, de su procedimiento. Los objetivos de la nacionalización son económicos y políticos, en cambio los objetivos de la expropiación son limitados, toda vez que su finalidad se reduce a satisfacer necesidades públicas determinadas (calles, aeropuertos, parques, metro, etc.). En cambio el beneficio de la nacionalización siempre será a nivel nacional, es decir, no sólo beneficiará a una determinada colectividad sino a todo el país.

El problema de la nacionalización en México consiste en que no es manejada como un instrumento económico-social, sino como un instrumento político por parte de nuestros gobernantes, cuando esto sucede así, no se cumplen los verdaderos fines y objetivos de las nacionalizaciones y terminan fracasando. Creemos que este instrumento no sólo debe ser utilizado racionalmente, sino que una vez realizada, el gobierno trate de cumplir con los verdaderos fines por los que se realizó ésta.

De acuerdo con este orden de ideas, concluimos lo siguiente:

I. La nacionalización y la expropiación son dos figuras jurídicas diversas.

II. La nacionalización de acuerdo a nuestro sistema jurídico, no es una figura jurídica autónoma, porque para su realización depende del procedimiento de expropiación, compra-venta, confiscación, requisición, etc.

III. Todas las nacionalizaciones mexicanas cumplieron con los objetivos primordiales que debe tener toda nacionalización como:

1. La transformación de ciertos bienes que antes eran privados pasan a ser propiedad pública.

2. Todas estas nacionalizaciones fueron respecto de medios de producción, importantes para el desarrollo económico del país.

3. El Estado continuó dándoles el mismo destino productivo que tenían en manos de los particulares afectados, creando en cada caso, un organismo descentralizado que se hiciera cargo de éstos.

4. Todas se fundan en el artículo 27 constitucional y fueron consagradas constitucionalmente.

### 3. Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos

La primera nacionalización que se llevó a cabo en el mundo fue en México y no en Rusia y esa data de 1859, cuando se expidió la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos por el régimen del presidente Bontio Juárez, misma que es considerada por algunos autores como la primera en el mundo, sin embargo, ésta no puede ser estimada como una verdadera nacionalización, puesto que no reúne los principales requisitos para serlo. Más bien, se asemeja a una expropiación porque sólo versó sobre bienes inmuebles y no sobre medios de producción como las nacionalizaciones actuales.

Aunque el artículo 1 de esta Ley señala que: "...entran al dominio de la Nación todos los bienes de la Iglesia.." éstos fueron puestos en venta por parte del Estado, con el objeto de movilizar la propiedad raíz (al igual que las leyes de Desamortización de 1856) y de normalizar los impuestos, así como disminuir el poder de la Iglesia que estaba afectando gravemente al país, pues era quien promovía las luchas civiles para derrotar a los gobiernos liberales, es por esto que se concluye que sus efectos fueron principalmente políticos.<sup>55</sup>

Esta ley fue elevada a rango constitucional en 1857 y más tarde en 1917, se confirma en el artículo 27, facción II, al disponer: "...prohíbe a las asociaciones religiosas denominadas iglesias, adquirir, poseer o administrar bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos y nacionaliza los inmuebles o capitales que directamente o mediante interpósita persona llegaren a adquirir dichas asociaciones...". Así también, "nacionaliza los templos, obispados, casas cura, seminarios, conventos, asilos o colegios de asociaciones religiosas y en general todo edificio construído o destinado a la administración propaganda o enseñanza de un culto religioso". Este párrafo no es sino la reiteración de los preceptos de las Leyes de Reforma.

Se puede afirmar que este tipo de nacionalización es una clase de expropiación que obedece a una causa específica, la cual consiste en que ciertos bienes que son utilizados para la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso pueden pasar a formar parte del dominio directo del Estado, siempre y cuando se observen determinadas prescripciones y se siga un determinado procedimiento para ello (como en el caso de la expropiación).<sup>56</sup>

El procedimiento que establece la última Ley de Nacionalización (1940), es el siguiente: Tal procedimiento se inicia por el ejercicio de la acción desplegada por el Ministerio Público, en representación de la Federación, teniendo como objetivo la obtención de una sentencia judicial que contenga la declaración de que un determinado bien es susceptible de nacionalizarse; resolución que debe pronunciarse por un Juez de Distrito en materia civil. El propietario de un bien que el Ministerio Público ha estimado como nacionalizable tiene derecho a defenderse ante el Juez de Distrito que conozca de la acción entablada, defensa que se traduce en la contestación a la demanda por escrito; ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegaciones, para cuyo efecto tiene lugar una audiencia; con posterioridad se dictará la sentencia correspondiente, la cual es apelable en ambos efectos.<sup>57</sup>

## CAPITULO II

### ANALISIS DEL REGIMEN LEGAL DE EXPROPIACION

La nacionalización como la expropiación, son los medios idóneos con que cuenta el Estado para poder perturbar la posesión de un bien a su propietario. Debido a que el derecho de propiedad es reconocido y protegido por la Constitución, sólo se acepta que se realice una privación de ese derecho siempre y cuando exista una utilidad pública legalmente prevista y que además se otorgue una indemnización a cambio.

En virtud, de que la Constitución no prevé un procedimiento especial para la nacionalización, no obstante que las nacionalizaciones que experimentó nuestro país tuvieron ese carácter, éstas se realizaron de acuerdo al procedimiento de la Ley de Expropiación, lo que hace necesario hacer un estudio breve de este procedimiento, a fin de precisar de manera indubitable los casos en que nos encontramos en presencia de una y otra figura.

Por lo tanto, la expropiación puede definirse como la privación total del derecho de propiedad por parte del Estado (que se traduce en cualquier autoridad administrativa), por causa de utilidad pública, legalmente prevista y que tiene por objeto satisfacer necesidades colectivas, siempre y cuando medie el pago de una indemnización al particular afectado.<sup>58</sup>

#### A. Fundamentación constitucional de la expropiación

La expropiación por causa de utilidad pública se encuentra regulada en el artículo 27, párrafo segundo, que a la letra dice: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". Esta fi-

gura es considerada como una de las limitaciones más importantes que el Estado puede imponer a la propiedad privada.

Este párrafo fue objeto de múltiples críticas, porque se discutía que no había una secuencia lógica entre éste párrafo y el primero, sin embargo, esto lo vemos en todo el artículo 27, toda vez que, fue el último en discutirse y sólo faltaban dos días para que el Congreso clausurara sus sesiones, por lo que las discusiones tuvieron que apresurarse y no hubo tiempo suficiente para hacerse las correcciones de estilo necesarias.

En el Diario de Debates del Congreso, no se registra desacuerdo o impugnación alguna importante, sino sólo la intervención del diputado Epigmenio Martínez que solicitó se hiciera constar que el pago de las indemnizaciones debía hacerse en moneda y no en bonos.<sup>59</sup>

La expropiación, también la encontramos prevista en la fracción VI del mismo artículo, la cual da las bases del procedimiento para poderse llevar a cabo.

Las fracciones X, XII y XIV del artículo en estudio, regulan las expropiaciones en materia agraria, pero siguen un procedimiento diverso al dispuesto por la fracción VI.

Como la expropiación es regulada en una forma muy general por el artículo 27, provocó que se expidieran varias leyes que preven la necesidad de expropiar a los particulares, limitando aún más el derecho de propiedad privada; esos ordenamientos son los siguientes: Ley Federal de la Reforma Agraria; Ley Federal de Aguas; Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de minería; las distintas Leyes del Petróleo; la Ley de Vías Generales de Comunicación, las Leyes de Planificación y Zonificación del Distrito Federal; la Ley General de Asentamientos Humanos; El Código Civil del Distri-

to Federal, y la más importante que es la Ley Federal de Expropiación.<sup>60</sup>

1. Reglamenteación del segundo párrafo del artículo 27 constitucional

La expropiación fue reglamentada hacia el año de 1936, con la expedición de la Ley Federal de Expropiación,<sup>61</sup> ésta no fue la primera ley de expropiación, sino que antes de 1917 existieron otras pero no de la importancia de ésta.

Como se puede advertir, para que se diera la reglamentación de la expropiación tuvieron que pasar casi veinte años, por tanto, los postulados del artículo 27 constitucional no se llevaron a cabo, sino hasta después de 1936 con el presidente Lázaro Cárdenas.

Se dijo que el propósito original de la promulgación de la Ley de Expropiación no estuvo ligado -aparentemente-, en forma directa con la nacionalización de la industria petrolera. Pero, como enumera casuísticamente las causas de utilidad pública, facilita las expropiaciones de cualquier tipo de propiedad, siempre y cuando el Estado justifique la existencia de la utilidad pública.

2. Proyecto y discusión de la Ley Federal de Expropiación

La discusión de la citada ley, se realizó el 20 de octubre de 1936, sólo con los diputados interesados en ella.

El principal diputado que objetó la iniciativa de ley, fue el licenciado Machorro Narvaez, argumentando que la utilidad social no está prevista en la Constitución; que el concepto de propiedad privada previsto en la Constitución no se refiere a una función social, sino a un derecho, y por último, la Constitución no permite modalidades a la propiedad indus-

trial, sino a la propiedad territorial.<sup>62</sup>

Es cierto que la utilidad social no esta prevista en el artículo 27, pero el mismo faculta (fracc. VI) al legislador tanto federal como local para determinar los casos en que puede ocuparse la propiedad privada, en consecuencia, la utilidad social puede quedar comprendida dentro de esos casos, sin que implique esto una violación al derecho de propiedad privada. En cuanto a que la función social no esta prevista, también es objetable; como sabemos nuestra Constitución no prevé textualmente la función de la propiedad, como otros textos constitucionales, puesto que la regula de una manera indirecta, ejemplo claro de ello lo encontramos en la imposición de modalidades a la propiedad privada. En cuanto a las modalidades, al no especificarse a que tipo de propiedad pueden imponerse, esto no quiere decir que sólo tengan que imponerse a la propiedad territorial, sino a todo tipo de propiedad.

Volvemos a insistir en el sentido de que la Constitución al tratar de una manera general este tipo de instituciones da margen a que el poder legislativo e incluso el ejecutivo las interprete de acuerdo a sus intereses.

Los diputados Luis Cataño Morlet y Barba presentaron la defensa del proyecto, argumentando: que la expropiación puede recaer sobre cualquier tipo de bienes, ya que el párrafo segundo no hace distinción porque la expropiación es un acto de soberanía; la ocupación inmediata a que se refiere el texto debe mantenerse precisamente en esos términos; los términos utilidad pública, social y nacional, significan exactamente lo mismo.

Es cierto que el artículo 27 no distingue sobre que tipo de bienes puede recaer la expropiación y por tanto, la ley es la encargada de hacer esa distinción. Respecto a que nos hay diferencia entre los términos de utilidad pública,

social y nacional, no estamos de acuerdo, porque si las hay, la cual se traduce como sigue: " el interés nacional se distingue del interés público y social, en que la expropiación no es motivada por la necesidad de ejecutar una obra pública ni por exigencias de ciertas clases sociales, sino exigencias de seguridad o bienestar de toda una nación, de todo un país".<sup>63</sup>

### B. Elementos esenciales de la expropiación

La mayoría de las instituciones jurídicas deben reunir determinados requisitos esenciales para su válida existencia y a falta de alguno de éstos, la institución será inexistente. La expropiación no puede faltar a esa regla, ella consta de elementos esenciales para poderse configurar jurídicamente, estos elementos son los siguientes:

1. Calificación de utilidad pública
2. Sujeto expropiado
3. Sujeto expropiado
4. Objeto expropiado e
5. Indemnización

#### 1. Calificación de utilidad pública

Uno de los requisitos primordiales de toda expropiación es la utilidad pública, para que ésta pueda ser constitucional, se requieren de los siguientes elementos: a) que no sólo se deba justificar la causa por la que se expropia, sino que además, b) la exigencia de esta implica una garantía constitucional a la inviolabilidad de la propiedad privada.

No hay un concepto único de utilidad pública, debido a que ésta puede variar de acuerdo al lugar, época y ordenamiento jurídico que la regule, por tanto, lo que puede ser utilidad pública en un lugar en otro no puede serlo. De ahí

que el concepto de utilidad pública no pueda ser contingente o circunstancial.<sup>64</sup>

La doctrina mexicana e incluso la jurisprudencia de la Suprema Corte, no definen lo que debe entenderse por utilidad pública, pero coinciden en decir que la utilidad pública debe reunir determinados requisitos para que la expropiación sea plenamente válida, tales como:

1. La existencia de una necesidad pública,
2. Que el bien expropiable sea capaz de satisfacer esa necesidad pública,
3. Que el destino del objeto sea dirigido a la satisfacción de la necesidad por el que fue expropiado.<sup>64 bis</sup>

Si la utilidad pública no reúne alguno de estos elementos, ésta será inconstitucional y por tanto, arbitraria y el afectado tendrá derecho a impugnar el acto expropiatorio ante el poder judicial, por ser violatorio de garantías individuales, como más adelante estudiaremos.

De acuerdo a lo anterior es justo preguntar: ¿ a qué órgano compete efectuar la calificación de utilidad pública?

Marienhoff afirma que para realizar esta calificación existen diversos sistemas, clasificados de acuerdo a las características o costumbres que diversos países utilizan y son:

- a) el que atribuye tal competencia exclusivamente al órgano legislativo (Uruguay, España, Argentina y México);
- b) el que para ello faculta exclusivamente al órgano ejecutivo (Francia), y
- c) sistema mixto, en cuyo mérito, en unos casos, dicha competencia le pertenece al órgano ejecutivo y otra al legislativo (Italia).<sup>65</sup>

En México, de acuerdo al artículo 27, fracción VI, corresponde tanto al Congreso Federal como Estatal determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, por tanto, es de competencia exclusiva la calificación de utilidad pública por parte del poder legislativo, ésta calificación se considera como un elemento esencial que debe reunir toda expropiación, pues si ésta no se encuentra prevista en alguna ley, el acto expropiatorio será inconstitucional, el cual podría fácilmente impugnarse por parte del expropiado.

Respecto a la intervención de los otros dos poderes es meramente "secundaria". El poder ejecutivo sólo tendrá la facultad de declarar la existencia de esta utilidad pública, de acuerdo a los casos previstos en la ley respectiva, haciendo un estudio minucioso de que es necesario satisfacer necesidades públicas. También corresponde al ejecutivo fijar el monto, plazo y términos en que debe pagarse la indemnización.

El poder judicial, tampoco puede declarar la utilidad pública y muchos menos calificarla, sólo podrá intervenir en el procedimiento expropiatorio, para determinar si el valor del bien expropiado tuviere un aumento o un decremento en su valor por mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la asignación del valor fiscal, independientemente que el expropiado acuda ante la propia autoridad administrativa o se ampare ante el poder judicial.

Aunque la calificación de utilidad pública corresponde exclusivamente al poder legislativo, nuestro sistema varía respecto a países que adoptan el mismo sistema, porque en lugar que se expida una ley por cada expropiación, especificando las causas, así como los elementos necesarios para poder declararla, nuestro legislador prefirió enumerarlas causalmente en una ley, lo cual fue objeto de críticas,

en virtud de que se le dan amplias facultades al ejecutivo (federal o local) de llevar a cabo expropiaciones masivas, adecuando, en cada caso y de acuerdo a su criterio, las causas de utilidad pública previstas en ley, exista o no una necesidad pública que satisfacer. Para evitar los posibles abusos que las autoridades expropiantes pueden cometer, el particular puede impugnar la expropiación ante el Poder Judicial Federal, ya que uno de los requisitos que se exigen a la autoridad expropiante es la comprobación de la existencia de esa utilidad pública.

Tampoco creemos que una solución viable fuese la de definir la utilidad pública, puesto que es imposible dar un concepto único al respecto, dado que, las necesidades públicas cambian constantemente, por tanto, no sería recomendable una definición de la misma y lo que haría imposible llevar a cabo expropiaciones urgentes.

Estimamos que la enumeración que hace el legislador de las causas de utilidad pública en una ley, se debió principalmente a realidades sociales e históricas del país. Es decir, el presidente Lázaro Cárdenas, sabía que la expropiación sería un instrumento importante con que el Estado contaría para llevar a cabo los principios del artículo 27, por lo que era necesario reglamentarla. Esto no fue fácil porque estaban de por medio los intereses extranjeros, razón por la que fue necesario crear una iniciativa de Ley de Expropiación ilimitada, con el propósito de poder realizar cualquier tipo de expropiación que no sólo benefició a una determinada colectividad, sino a todo el país, de ahí que las nacionalizaciones que experimentó nuestro país se llevaron de acuerdo a lo previsto por esta Ley.

Sin embargo, después de cincuenta y un años de haberse aprobado la Ley Federal de Expropiación, es necesario una reforma total de la misma, ya que la manera tan general de

enumerar las causas de utilidad pública da margen a que las autoridades expropiantes abusen de las expropiaciones y se cometan arbitrariedades contra los particulares que se ven afectados por la medida. Por tanto, el legislador debe ser más claro al enumerar estas causas para que se puedan adecuar específicamente al caso concreto de que se trate y no dar la posibilidad de malas interpretaciones por parte de la autoridad.

V. gr., en el artículo 1,<sup>66</sup> fracción I de la Ley, debe especificarse la clase de servicio público y añadir la palabra administración; en la fracción II, debe aumentarse después de la palabra ...caminos, la de carretetas; la fracción III, en relación al saneamiento debe crearse una sola fracción donde se aclare las obras de las cuales es objeto como: la ejecución de obras de desagüe, abastecimiento de aguas, etc.; en la fracción IV, debe especificarse que se entiende por lugares de belleza panorámica y que cosas deben considerarse como características notables de nuestra cultura nacional, así como el tipo de objetos de arte que deban comprenderse; en la V, deben aumentarse los casos de terremotos; en la fracción VI, debe especificarse que tipos de medidas pueden emplearse para la defensa nacional, en la VII, debe aclararse que tipos de elementos naturales son susceptibles de explotación; por lo que respecta a las fracciones X y XI, debe especificarse la construcción de casas habitación o granjas para agricultores, obreros y personas de escasos recursos económicos, toda vez que, las expropiaciones que se realizaron en 1985 por causa de los terremotos de septiembre, las autoridades expropiantes en los decretos invocaron estas fracciones, no obstante los casos no se adecuaron perfectamente a éstas, por lo que los afectados al promover el amparo adujeron como conceptos de violación la falta de motivación y adecuación de las causas de utilidad pública invocadas por las autoridades administrativas.

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver juicios de amparos interpuestos contra decretos expropiatorios, no ha delimitado o definido el concepto de utilidad pública, sino que lo ha aplicado simplemente por instinto a cada caso concreto".<sup>67</sup>

La Corte no define lo que debe entenderse por utilidad pública, puesto que todo cambia de acuerdo al lugar, costumbres y tiempo de un lugar, asimismo, si diera una definición de utilidad pública, ésta podría contradecir las causas que prevé la Ley de Expropiación, lo que sería un grave problema porque habría un conflicto entre el poder judicial y legislativo.

Existe poca jurisprudencia firme sobre utilidad pública, sin embargo existen un sinnúmero de tesis aisladas.<sup>68</sup>

## 2. Sujeto expropiante

De acuerdo al artículo 27 constitucional, fracción VI, los sujetos expropiantes pueden ser: el Ejecutivo Federal, a través de sus diferentes autoridades administrativas (tanto Secretarías de Estado como Departamento del D. F.), si la utilidad pública fuese de carácter federal o nacional, y a los gobernadores de los estados, si dicha utilidad pública fuese de carácter local.

Tanto el poder ejecutivo federal como local, tendrán la facultad de declarar la existencia de la utilidad pública prevista por la ley de expropiación (federal o local). Siendo esta facultad de su exclusiva competencia.

### 3. Sujeto Expropiado

El sujeto expropiado o pasivo, puede ser todo titular de un bien o bienes susceptibles de expropiación, ya sea nacional o extranjero.

El sujeto expropiado es un sujeto pasivo, dado que su voluntad no interviene en lo absoluto para realizar la expropiación, pero no es un sujeto indefenso porque cuenta con una serie de defensas y recursos para el caso que la declaratoria de expropiación sea arbitraria, ya sea porque la utilidad pública no exista o se violen determinadas formalidades en el procedimiento expropiatorio.

No obstante, los artículos 2 y 3 de la Ley de Expropiación del Estado de México, da la posibilidad a los particulares de poder iniciar o solicitar ante el ejecutivo del estado, la expropiación de bienes muebles e inmuebles, de acuerdo a las causas de utilidad pública previstas en la Ley. Con esto, se da participación a los particulares para que ellos mismos sean los que detecten las necesidades públicas que deben satisfacerse a favor de la comunidad a que pertenecen.

Estimamos conveniente, antes que la autoridad decreta formalmente la expropiación, se otorgue un término razonable para que el particular afectado comparezca a deducir los derechos que juzgue pertinentes, con el fin de que se vuelva a respetar la garantía de audiencia a que se refiere el artículo 14 constitucional. Esta medida ya está prevista en el artículo 5 de la Ley de Expropiación del Estado de México.

### 4. Objeto Expropiable

Todo aquello que tenga un valor patrimonial o económico puede ser objeto de expropiación.<sup>69</sup>

Los preceptos constitucionales que regulan la institución de la expropiación, artículo 27, párrafo segundo y fracción VI, no dispone que tipo de bienes pueden ser expropiables y aplicando el principio de: "donde la ley no distingue, nadie puede distinguir". Se entiende que en el derecho mexicano, todo tipo de bienes pueden ser susceptibles de expropiación.

Ese equívoco pensar que sólo son expropiables los bienes inmuebles, puesto que el primer párrafo del artículo en estudio sólo se refiere a la propiedad territorial, esto no puede ser así, visto que el artículo de mención no sólo regula la propiedad territorial, sino también los recursos naturales, el subsuelo, las aguas, etc., por tanto, no sólo pueden expropiarse bienes inmuebles, sino también muebles e incluso derechos, como las patentes para industrializar un determinado producto que sea de interés general para el Estado; o los derechos de autor, para ampliar el acervo cultural de sus habitantes. También pueden expropiarse empresas o industrias mercantiles.<sup>70</sup>

Existen bienes que por su naturaleza no pueden ser expropiables como: los bienes del dominio público, ya que sería ilógico que el Estado se expropiara así mismo, ni tampoco el dinero, porque no sería congruente expropiar dinero para indemnizar con dinero.

Tampoco son expropiables; la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación a que hace referencia la fracción XV del artículo 27, y las cosas futuras.

La Suprema Corte no tiene jurisprudencia, respecto de que tipo de bienes pueden ser susceptibles de expropiación, pero existen tesis aisladas que se refieren a éstos.<sup>71</sup>

En caso de que el bien expropiado no se destinare al uso por el que fue expropiado, el particular afectado, podrá promover el juicio de amparo. O bien, si después de cinco años el bien no fue utilizado por la autoridad que lo expropió, el particular podrá reclamarlo por medio del recurso de reversión a que se refiere el artículo 9 de la Ley de Expropiación.

### 5. Indemnización

Se entiende por indemnización el resarcimiento de todo lo necesario para que el patrimonio del expropiado quede en la situación que tenía antes de la expropiación.<sup>72</sup>

De acuerdo al sistema legal de expropiación, será difícil que la situación económica del expropiado quede igual a la que tenía antes de la expropiación, dado que, el propio sistema legal de expropiación no lo permite.

La indemnización constituye un requisito de legitimidad del acto expropiatorio, el cual es de igual importancia que la utilidad pública. Para diversos autores, la indemnización es un elemento secundario, pero de acuerdo a nuestra constitución y leyes secundarias, es de vital importancia para llevar a cabo legalmente cualquier expropiación.

El artículo 27, párrafo segundo, al consagrar que: "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", especialmente al referirse a la palabra "mediante", trajo grandes polémicas, pues a que, ésta no especifica el momento exacto en que el Estado tiene la obligación de pagar la indemnización al expropiado.

El Constituyente de 1917 no le dio la menor importancia, pues este párrafo fue aprobado sin ninguna discusión,

por lo que no se puede saber el verdadero espíritu de éste. Sólo encontramos la interpretación que hizo Andrés Molina Enríquez, principal colaborador en la redacción del artículo 27, el afirma que: "la indemnización debe ser forzosa; pero como no hay razón para que sea previa, puede hacerse desde el momento de dictarse la resolución o para cobrar la indemnización misma. La acepción en este caso de la palabra "mediante" es que la indemnización debe mediar entre los dos citados puntos extremos. Ahora bien, la equidad impone que esos dos puntos extremos se acerquen todo lo más que sea posible, coordinando las posibilidades de pago por parte de la sociedad, con el deber moral que ésta tiene de no causar al propietario innecesarios perjuicios".<sup>73</sup> Por otra parte, Mendieta y Nuñez opina que el plazo que medie entre los dos puntos extremos, a que se refiere Molina Enríquez, puede ser demasiado largo, sobre todo si el expropiado tiene que esperarse a que el Juez dicte la resolución correspondiente.

También la doctrina tiene su interpretación respecto a la época en que debe pagarse la indemnización, algunos autores afirman que la indemnización debe ser previa, es decir, anterior al acto expropiatorio de acuerdo a como lo preveía la Constitución de 1857; otros opinan que la palabra mediate significa simultaneidad entre el acto expropiatorio y la indemnización, y otros más, piensan que el pago de la expropiación puede ser posterior a la indemnización.<sup>74</sup>

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia a través de la jurisprudencia, tampoco ha llegado a un consenso sobre la época que el Estado debe pagar la indemnización, ya que en diferentes jurisprudencias y tesis aisladas, se indica que ésta debe ser previa, simultánea e incluso posterior (cuando las posibilidades económicas del Estado así se lo exijan).<sup>75</sup>

Estimamos que la palabra "mediante" no tiene la importancia que la doctrina le dio, puesto que el artículo 27 pre

vé claramente la obligación del Estado de pagar una indemnización, al particular afectado por la expropiación que realizó. Al respecto, Gabino Fraga opina que la es la ley secundaria y no la Constitución a quien corresponde establecer la época en que debe hacerse el pago, ya sea posterior, anterior o simultáneo al acto expropiatorio, dependiendo de la importancia de la expropiación. Es decir, si la expropiación implica una nacionalización, la indemnización, en estos casos, tendrá que ser posterior al acto expropiatorio, porque sería imposible que el Estado pagara antes o concomitantemente al acto expropiatorio, puesto que afectaría gravemente la posibilidades presupuestales del Estado.

Cuando la expropiación, sólo recae sobre uno o varios bienes perfectamente determinables y que son destinados a satisfacer un servicio público o un interés social que beneficie a una determinada colectividad lo justo sería que la expropiación se pagara simultáneamente al acto expropiatorio, generalmente el afectado por esta medida es con el único patrimonio con que cuenta, por lo que sería conveniente y justo que el Estado le pagara una vez que ocupara el bien, a fin de que éste pudiera adquirir otro bien, si no de las mismas características y valor, si uno similar.

Respecto a la fijación del precio de la indemnización, el artículo 27, fracción VI, lo prevé de la siguiente manera:

1) Se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella (el bien expropiado) figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor fuese manifestado o simplemente aceptado por él de un modo tácito para pagar sus contribuciones.

2) El juicio pericial, por el exceso de valor o demérito que tenga la propiedad particular, por la mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación

del valor fiscal.

3) El juicio pericial, cuando se trata de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El inconveniente que encontramos en este sistema de indemnización es que su fijación se basa en el valor fiscal, es to es, éste nunca será un valor real porque siempre estará por debajo del valor real, de lo que en realidad puede cos tar un bien inmueble o mueble, en el momento de liquidar la indemnización. Esto sería culpa no sólo del particular, sino también el Estado, el primero, por no manifestar el verdadero valor de su bien (por evadir impuestos), y el segundo, por no crear un sistema de valorización de bienes que sea justo y real.

Otro inconveniente de este sistema, es el problema de la inflación que afecta gravemente el valor de los bienes. Si la indemnización va a ser posterior, la autoridad administrativa y en su caso la autoridad judicial, debe de tomar en cuenta este factor, al determinar el monto de la indemnización que le corresponde al afectado.

La mejor manera de solucionar la fijación del monto de la indemnización, sería como el sistema argentino, sobre todo en épocas de inflaciones galopantes, otorgando el valor objetivo del bien, es decir, tomando en cuenta el equivalente al valor en plaza del bien, así como el libre juego de la oferta y demanda (inflación). Esto permitiría ajustar a cada caso concreto, tomando en consideración no sólo las cualidades intrínsecas del bien, sino también las circunstancias económicas que imperen en el país en ese momento.<sup>76</sup>

En relación con la calidad del pago de la indemnización, éste tendrá que ser en dinero, no obstante, de acuerdo al ar tículo 14, párrafo tercero, de la Ley General de Bienes Nacio-

nales, establece la posibilidad que el gobierno federal cubra una indemnización en especie a los expropiados.

En caso que el expropiado no estuviere de acuerdo con el monto de la indemnización fijado por la autoridad administrativa, éste podrá inconformarse ante un Juez de Distrito, por la fijación del monto (arts. 11 a 17 de la Ley de Expropiación).

Por otra parte, la Ley de Expropiación del Estado de México, en su artículo 23, establece que la calidad del pago por concepto de indemnización, además de las citadas, también pueden ser: por un bien de valor equivalente; por compensación en el pago de contribuciones que debe efectuar el expropiado por el resto de sus bienes o por otras propiedades; por concesión de explotación de las obras que se lleven a cabo fijando se plazos y condiciones equitativas. Pero de acuerdo a este artículo quien determinará la clase del pago será la propia autoridad y no el particular, pudiendo dejar en estado de indefensión al particular al no poder elegir el tipo de pago que más le conviene de acuerdo a sus intereses o necesidades.

### C. Procedimiento de Expropiación

La naturaleza jurídica del procedimiento de expropiación es la misma que todo procedimiento administrativo, éste no necesita forzosamente de un litigio y por ende, de un proceso para existir, sino simplemente se desenvuelve a través de una serie de actos y hechos que tienen que revestir una cierta formalidad a fin de poder llegar a un determinado procedimiento que compruebe la existencia de la utilidad pública, para que la autoridad administrativa pueda expropiar al particular su bien objeto de la materia.

La intervención del particular es meramente secundaria, si esta de acuerdo con el acto expropiatorio, tácita

o expresamente, la expropiación se realizará sin ningún problema. Pero, si el particular se opone al acto, nos encontraremos con pretensiones por parte del particular, las cuales deberán ser resueltas por la autoridad administrativa (recurso de revocación) o por el poder judicial (juicio de amparo o pericial), los cuales revisten un verdadero proceso, sobre todo el segundo, puesto que existe un litigio que dirimir, tenga razón o no el particular afectado.

### 1. Autoridades que intervienen en el procedimiento

En este procedimiento es necesaria la intervención del Presidente de la República o del Gobernador del Estado correspondiente, toda vez que a ellos les corresponde iniciar el procedimiento de expropiación al tener que declarar la existencia de utilidad pública y por ende, la expropiación del bien respectivo, dicho acto, tiene que ser publicado en el Diario Oficial de sus respectivas competencias.

Una vez decretada la expropiación, la autoridades que intervendrán en representación del ejecutivo federal serán: la autoridad del ramo respectivo que determinó la existencia de la utilidad pública, a través de la formación del expediente respectivo; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología quien determinara el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa de la cosa; la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, al fijar el monto de la indemnización, y a la Secretaría de Programación y Presupuesto, al determinar el régimen de pago, cuando sea a cargo de la Federación, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 14, primer párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales.

### 2. Declaratoria de la expropiación

El procedimiento lo inicia el poder ejecutivo, a través de las Secretarías de Estado o del Departamento del Distrito Federal que

corresponda llevar a cabo el acto expropiatorio. Antes de cualquier declaración de utilidad pública deberán formular un estudio a análisis previo que compruebe que el bien que se pretende expropiar, efectivamente es útil para satisfacer una necesidad pública existente. Con este estudio previo se formara o se tramitara el expediente de expropiación que la Ley de Expropiación señala (art. 3), el cual es de vital importancia para hacer la declaratoria correspondiente, en caso que el estudio previo no existió o si sólo se hizo superficialmente y no minuciosamente, puede ser causa suficiente para poder impugnar el acto expropiatorio ante el poder judicial, por violaciones a las garantías de legalidad (arts. 14 y 16 constitucionales).

Si en el estudio previo, la autoridad administrativa justifica plenamente la existencia de la utilidad pública, de acuerdo a las causas previstas en el artículo 1 de la Ley en estudio, el presidente de la República ( o en su caso el gobernador del Estado ), a través de la autoridad administrativa interesada, hará la declaratoria de expropiación, la cual debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación (art.4). Esta publicación surte efectos de notificación del decreto expropiatorio, siempre y cuando se ignore el domicilio del afectado, de no ser así, el mencionado decreto siempre deberá ser notificado personalmente al particular.<sup>77</sup>

La Ley de Expropiación del Estado de México, antes de proceder a la declaratoria de expropiación, concede al propietario un término de cinco días para que comparezca a deducir los derechos que juzgue pertinentes (art. 5). Con esto respecta la garantía de audiencia del artículo 14 constitucional.

En cambio la Ley Federal de Expropiación, una vez que la autoridad expropiante comprobó la existencia de la utilidad pública de inmediato proceden a declarar la expropiación, sin conceder al particular la garantía de audiencia a que tiene derecho, estimamos conveniente, que también en este caso

debe reformarse esta Ley, a fin de conceder un término razonable para que el propietario comparezca a deducir sus derechos, antes de proceder a declarar la expropiación.

### 3. Recurso de revocación

El recurso de revocación, como todo recurso administrativo, tiene como fin dar la oportunidad legal al particular o propietario afectado, de que la autoridad administrativa que emitió el acto -a través de un procedimiento legalmente establecido-, revise, reflexione, reforme o corrija sus desiciones, sometiéndolas al derecho y al interés público que las orienta, en virtud de que en muchas ocasiones no es posible satisfacer la garantía de audiencia, entonces el recurso de revocación sirve para este propósito, pero, aún así su naturaleza jurídica es muy discutida, tanto por litigantes como por la doctrina, toda vez que la propia autoridad administrativa que emite el acto será juez y parte al mismo tiempo.

El artículo 7 de la Ley, dispone que cuando el particular no hubiere hecho valer el recurso administrativo de revocación o que éste se hubiese resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda, procederá a la ocupación del bien materia de la expropiación o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedieran.

Sin embargo, de acuerdo al artículo 75-XV de la Ley de Amparo, cuando la ley de la materia exija más requisitos que la Ley de Amparo para suspender la ejecución del acto, el particular afectado podrá promover el juicio de amparo directamente, sin tener que agotar el recurso de revocación.

Burgoa afirma al respecto, " La regla general en materia de procedimiento expropiatorio consiste en que la interposición del recurso de revocación suspende la actividad expro-

piatoria de ocupación temporal del bien afectado o la limitación de su dominio, en tanto no se resuelva".<sup>78</sup> Pero se exceptúan de dicha regla general los casos previstos en el artículo 8, en relación con las fracciones V, VI, y X del artículo 1 de la Ley, que se refieren: a la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra trastornos internos; llevar a cabo el abastecimiento de ciudades o centros de población de víveres o de otros artículos de consumo; combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios o plagas, inudaciones y otras calamidades públicas; obtener los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública, y evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

En caso de que el citado recurso fuese resuelto a favor de la propia autoridad administrativa, ó éste no se hubiese presentado en tiempo, se procederá a la ejecución, siempre y cuando el particular afectado no hubiese interpuesto el juicio de amparo dentro del término legal de quince días ante el poder judicial y le hubiesen concedido la suspensión provisional.

#### 4. Recurso de reversión

El artículo 9 de la Ley, lo regula y al respecto dice: "Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueren destinados al fin que dic causa a la declaratoria respectiva dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio".

De acuerdo con este artículo, la Ley de Expropiación otorga al último propietario de un bien expropiado, el dere-

cho a exigir la reversión del mismo, cuando no se hubiese utilizado para la causa de utilidad pública que motivo el procedimiento, dentro de un plazo de cinco años, plazo que deberá computarse a partir de la primera publicación que se haga en el Diario Oficial de la Federación del decreto que declara que los bienes expropiados pasan a formar parte del patrimonio nacional (art. 14 de la Ley General de Bienes Nacionales). Toda vez que la propia Ley de Expropiación no establece un plazo especial de prescripción para hacer valer el derecho de reversión, cabía entender que dicho plazo era de diez años, en los términos del artículo 1152 del Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.

Si se toma en cuenta que la falta de utilización del inmueble expropiado en la causa de utilidad pública que motivo el procedimiento expropiatorio, podrá significar que el gobierno federal perdió el interés para hacer uso del bien en el fin invocado, un plazo de prescripción de diez años es taría forzando a la propia Federación para dejar sin uso y abandonar el bien de que se trate. Por lo que el legislador consideró pertinente reducir dicho plazo a sólo dos años de acuerdo con el artículo 33, segundo párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales.

Como puede observarse, la Ley de Expropiación sólo regula en un artículo el recurso de reversión y de una manera muy general, porque no da un plazo de prescripción para poder hacer valer ese derecho, sino que se tiene que aplicar supletoriamente lo que prevé la Ley General de Bienes Nacionales; tampoco especifica ante que autoridad debe hacerse valer este recurso, aunque se entiende que deberá reclamarse ante al autoridad expropiante, pero como generalmente en una expropiación intervienen varias autoridades, puede darse a confusión por parte de los particulares que lo quieran hacer valer.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Si el particular reúne todos los requisitos para poder reclamar este derecho ante la autoridad expropiante y éste le es negado, puede interponer el juicio de amparo por violaciones a los artículos 8, 14 y 16 constitucionales. Si se decide devolver el bien al particular que lo reclamó, será necesario que el ejecutivo expida un decreto de desincorporación de dicho bien, porque cabe mencionar que éste quedo incorporado al dominio público por el hecho de que fue objeto de una expropiación (art. 34, fracc. VII, de la Ley General de Bienes Nacionales). Sin embargo, el particular tendrá la obligación de devolver el precio que por concepto de indemnización recibió por parte del gobierno, cumpliendo así con un principio general de derecho.<sup>79</sup>

#### 6. Procedimiento de indemnización

El artículo 10 de la Ley, prevé la forma en que la autoridad administrativa fijará el precio de la indemnización del bien expropiado de la siguiente manera: " 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...".

Si el expropiado no estuviere de acuerdo con el monto de la indemnización fijada por la autoridad administrativa, ya sea por el valor catastral o fiscal o bien porque este sea menor o mayor que aquel en virtud de mejoras o deterioros, respectivamente, tanto el Estado como el particular podrán acudir ante un Juez de Distrito, para que éste resuelva el momento de la indemnización que deba pagarse.

El juez de Distrito se basará para fijar el monto de la indemnización que corresponda, de acuerdo a los dictámenes de los peritos que las partes designaren (art. 11), si los dictámenes de éstos estuviesen de acuerdo en la fijación del

valor de las mejoras o demérito del bien, el Juez fijará el monto de la indemnización, si hubiere inconformidad, se llamara a un tercer perito para que de su dictamen, dentro de un plazo que no exceda de treinta días. Con vista de estos dictamenes, el Juez resolverá lo que estime procedente o conveniente (art. 16).

Contra la resolución que dicte el Juez, respecto a la fijación del monto de la indemnización, no cabe la interposición de ningún recurso (art. 17), en consecuencia, esta resolución será definitiva.

Respecto a la forma y tiempo en que debe hacerse la indemnización, la Ley dispone lo siguiente (art. 19): "El importe de la indemnización será cubierto por el Estado". El artículo 20, por su parte, dice: "La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización debería pagarse, las que no abarcarán un período mayor de diez años".<sup>80</sup>

Como puede observarse, hay una contradicción entre ambos artículos, respecto al plazo en que debe pagarse la indemnización. El artículo 19, se refiere a que la indemnización puede ser simultánea al acto expropiatorio y el artículo 20, habla de un per que no pueda exceder de diez años. La autoridad expropiante cubre esta contradicción, argumentando que el Estado puede aplicar cualquiera de los dos artículos, de acuerdo a sus capacidades económicas de pago.

La solución que creemos que el legislador puede dar a esta contradicción, es reformando ambos artículos, añadiendo que el artículo 19 se aplicará en los casos que la expropiación sólo tenga beneficios locales. Con esto se protegería el patrimonio del particular afectado, que en un momento dado ese bien constituye todo su patrimonio, por tanto, es justo que la indemnización sea simultánea en estos casos.

En cambio el artículo 20, debería ser aplicado exclusivamente en los casos que el acto expropiatorio implique una nacionalización, en este tipo de casos, si se justifica que la indemnización sea pagada posteriormente.

Esta contradicción es repetida en La Ley de Expropiación del Estado de México, la que en algunos aspectos es muy acertada, y peor aún establece que el pago de la indemnización pueda pagarse en un plazo no mayor de veinte años.

## CAPITULO III

## CASOS DE EXPROPIACION

Los casos de nacionalización por vía de expropiación que experimentó nuestro país fueron propiamente tres y son los siguientes: ferrocarriles, petróleo y banca.

En virtud de que nuestro régimen constitucional no prevé un procedimiento de nacionalización, ésta se ha realizado de acuerdo a lo previsto por el procedimiento de expropiación, no obstante, que esos casos fueron verdaderas nacionalizaciones, como a continuación lo veremos.

La nacionalización de la Compañía Ferrocarriles Nacionales de México fue decretada el 23 de junio de 1937,<sup>81</sup> con fundamento en el artículo 27 constitucional, en cuanto al fondo y a la forma. En cuanto al fondo, porque dicho ordenamiento nacionaliza en el sentido jurídico del término las redes ferroviarias, y en cuanto a la forma, porque tal medida de nacionalización revistió el aspecto de una expropiación, fundada en los artículos 1, fracciones I y IX, 2, 3, 10 y 19 de la Ley de Expropiación.

En los considerandos del decreto se explican los problemas que ocasionaba que este servicio público se encontrara en manos de particulares y de los motivos que originaron el acto de nacionalización referido.

También se argumentó, que como el sistema de comunicación es un factor importante para el progreso económico y social del país, al grado que su nivel de eficiencia puede tomarse como índice para apreciar el estado general de adelanto de una nación, el Estado es el único indicado para que se

se realice una mejor organización y un eficaz funcionamiento de las empresas ferrocarrileras, dado que, los intereses del Estado no son lucrativos, sino sociales. Se llegó a la conclusión que la manera más conveniente de alcanzar los propósitos enunciados era que todos los bienes de las compañías ferrocarrileras se transmitieran a la nación, cubriéndoseles la respectiva indemnización a los afectados, de acuerdo a lo previsto por la Ley de Expropiación, sin perjuicio alguno de los acreedores de la empresa, pues el gobierno federal se comprometió a cubrirles sus créditos dentro del límite que correspondiera el valor real de los bienes que pasaron a propiedad del Estado.

Con objeto de realizar los propósitos planteados por el Estado en el decreto, se creó Ferrocarriles Nacionales de México, empresa paraestatal, la cual se encarga de todo el manejo del sistema ferroviario.

#### A) De la industria petrolera

La reglamentación del subsuelo data desde la época de la conquista, ya que los reyes de España conscientes de la riqueza mineral de la Nueva España sentaron como principios o bases que todo lo descubierto en esas tierras era propiedad absoluta de la Corona Española, lo que significó que se reservaron a su favor, el dominio directo del subsuelo y sólo concedían a los particulares un derecho condicional o limitado de propiedad, es decir, por medio de concesiones reales que les otorgaban, éstos podían explotar las minas, pero además tenían que pagar un renta a la Corona.<sup>82</sup>

Este principio impuesto por los reyes españoles se ratificó en todas las ordenanzas de la materia, aunque no existió una regulación general de la minería, éstas de alguna u otra manera respetaron la propiedad absoluta de los reyes sobre el subsuelo. Las disposiciones más relevantes que se

dieron durante la época colonial, en materia de minería fueron: las Ordenanzas del Nuevo Cuaderno, expedidas por Felipe II en 1585 y las Ordenanzas de Aranjuez de 1783 que siguieron las mismas ideas que las anteriores. Estas últimas concebían la propiedad relativa de la mina, siempre y cuando se cumplieran dos condiciones: a) que el particular o concesionario contribuyera con la respectiva cantidad de metales que le señalara la Real Hacienda, y b) el de laborar y disfrutar la mina.

Después de la Independencia se continuaron aplicando las Ordenanzas de Aranjuez, por tanto, el dominio que tenía el rey sobre las minas pasó a formar parte de la nueva nación mexicana. En las Constituciones de 1824, 1836 y 1847, no se tocó el tema de la propiedad minera, pero, aún así, se siguió aplicando el mismo sistema.

La Constitución de 1857, continuó con el mismo sistema que las anteriores, pero con algunas variantes, pues al no otorgar expresamente a la Federación la facultad de legislar en materia de minería, ésta pasó a las entidades federativas, sólo las legislaciones mineras de Hidalgo, Durango y Oaxaca fueron buenas, porque las demás eran incongruentes e inconvenientes, provocando un verdadero caos en la materia. Este problema se resolvió en 1883, con la reforma del artículo 72 constitucional, fracción X, que otorgó facultades al Congreso Federal para legislar en materia de minería.

Esta reforma coincidió con la política económica de Porfirio Díaz al abrir las puertas a la inversión extranjera, esto trajo graves problemas para el país, especialmente por lo que toca a la minería y a los hidrocarburos, puesto que el Código Minero de 1884 (art. 10 fracc. IV) señaló que el carbón y el petróleo y otras sustancias eran propiedad exclusiva del superficiario, y el Código Minero de 1892, reconoció explícitamente la propiedad exclusiva del superficiario de los hidrocarburos en el subsuelo, con esto, no sólo-

acabaron con una tradición patrimonialista legislativa de trescientos setenta años, sino que además atentaron contra el dominio directo que la nación tiene sobre el subsuelo, derecho que es reconocido y aceptado por todos.

Los inversionistas extranjeros fueron quienes mejor aprovecharon esa legislación. Con las facilidades que el gobierno de Díaz otorgó para invertir, pronto, nuestro país se vio inundado de inversionistas de diferentes nacionalidades, especialmente de ingleses y norteamericanos, quienes invirtieron los mayores capitales en minería e hidrocarburos, monopolizando ambos mercados.<sup>83</sup>

A consecuencia de esta política, en 1901 y con base en el Código Minero de 1882 se da la primera Ley Petrolera. Esta Ley reconoce, al superficiario, el derecho de explotar ese combustible y al ejecutivo, la facultad de otorgar concesiones para su explotación en los terrenos nacionales, pero la naturaleza jurídica de la propiedad de los yacimientos no quedó aclarada. La Ley del Pétroleo de 1909 va más allá que la de 1901, al declarar en su artículo 2, lo siguiente: "Son propiedad exclusiva del dueño del suelo: I. Los criaderos o depósitos de los combustibles minerales...". Con este tipo de legislación lo único que se provocó fue que la fabulosa riqueza natural del subsuelo pasara a manos de unas cuantas compañías extranjeras y que los Estados Unidos influyeran de manera decisiva en la política nacional.<sup>84</sup>

Con la renuncia y caída de Díaz se cierra una etapa de la industria petrolera, donde la producción era modesta. Con Madero se alcanzó uno de los mayores niveles de producción, esta etapa es considerada como la época de oro de la industria petrolera. Por su parte, Madero atacó los intereses fundamentales de las compañías petroleras, al establecer el primer impuesto de la industria petrolera y promulgar un decreto que requería que todas las empresas se ins-

cribieran en un registro y dieran datos al respecto del valor y composición de sus propiedades. Estas medidas provocaron el descontento de las compañías petroleras y que las relaciones entre México y Estados Unidos fueran muy tirantes. No obstante, Madero fue el primero en sentar precedentes para un futuro cambio en la legislación de hidrocarburos.<sup>85</sup>

Carranza, consciente también del problema petrolero, estableció que las compañías regresaran al régimen de concesión y pagaran impuestos al Estado por su explotación. Su política no podía ser demasiado abierta, puesto que las compañías ejercían, a través de sus respectivos gobiernos, presiones económicas y amenazas de invasión, por tanto, se vio obligado a frenarse.

Sin embargo, estos acontecimientos no impidieron que el Constituyente de 1917 consagrara en el artículo 27, párrafos cuarto y sexto, los siguientes principios: a) se reconoce el dominio directo de la nación sobre determinados bienes que se enumeran; b) estos bienes son inalienables e imprescriptibles, puesto que no pueden ser objeto de propiedad privada; c) éstos sólo podrán ser explotados por medio de concesiones, y d) para que estos principios sean respetados por las compañías extranjeras se consagra la Cláusula Calvo (art. 27, fracc. I).<sup>86</sup> Con la implantación de estos principios la finalidad que se buscaría sería: 1) orientar la política hacia el control de los recursos y el desarrollo económico del país; 2) que la nación y sus nacionales tuvieran una mayor participación en los beneficios que se obtenían con la explotación del subsuelo, y 3) reducir la influencia extranjera en los asuntos nacionales y económicos del país. La única manera de lograr que estos objetivos se llevaran a cabo sería reglamentándolos.

El primero que trató de hacerlo fue Carranza, emitiendo una serie de decretos bajo formas puramente fiscales que en realidad promovían una verdadera e inmediata reglamentación

del nuevo precepto constitucional. Asimismo, presentó ante el Congreso un proyecto de ley reglamentaria del párrafo VI, del artículo citado.<sup>87</sup>

Los principales afectados, por la aprobación del artículo 27 constitucional y las medidas fiscales decretadas fueron las compañías petroleras, quienes de inmediato protestaron al unificar sus criterios y solicitar la intervención y apoyo del gobierno norteamericano, quien junto con los gobiernos de Holanda e Inglaterra formularon protestas formales contra el gobierno mexicano, atacando la naturaleza jurídica del artículo 27 constitucional y de los decretos de 1918. Amenazando que de seguir con esta política, se verían obligados a proteger las propiedades de sus ciudadanos. Carranza, ante esta presiones no tuvo más remedio que ceder, suspendiendo la aplicación de los decretos, no obstante, su política nacionalista era muy clara al tratar de rechazar el dominio extranjero sobre los recursos naturales y de obtener el control del sistema económico mexicano.

Obregón, al igual que su antecesor, defendería la política del dominio directo de los recursos naturales, sin embargo, su política, también se vio limitada por las presiones que ejercía el gobierno norteamericano, puesto que estaba en juego el reconocimiento de su gobierno por parte de aquél. Ante esta situación, Obregón tuvo que acoger las demandas que las compañías petroleras le exigían, las cuales fueron: 1) las cinco resoluciones tomadas por la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que el artículo 27 constitucional no podía estimarse ni por su letra ni por su espíritu, pues no vulneraba derechos adquiridos; b) la firma de los tratados de Bucareli (14 de marzo de 1923), donde se dio una solución temporal al conflicto petrolero. A los principales acuerdos que se llegaron en estos tratados fueron: que los Estados Unidos accedieron a que los títulos de propiedad fueran convertidos en simples concesiones confirmatorias y Méxi

co tuvo que aceptar una interpretación amplia de la Suprema Corte de Justicia del artículo 27, interpretación que prácticamente amparó a las compañías petroleras.<sup>88</sup>

Con lo anterior, Obregón logró la reanudación de las relaciones formales con Washigton y el reconocimiento de su gobierno.

Calles, también seguiría la política de solucionar el problema petrolero con un espíritu nacionalista. A diferencia de sus antecesores, fue el primero que logró promulgar la Ley Petrolera de 1925 y la Ley Minera de 1926.

Promulgada la Ley Petrolera, las compañías petroleras de inmediato manifestaron su inconformidad, pues se oponían a que se alteraran sus derechos de propiedad adquiridos legalmente con anterioridad a la promulgación del artículo 27; también estaban en desacuerdo con: 1) lo que la Ley entendía por acto positivo; 2) con la imposición de la Cláusula Calvo; 3) que la Ley hacía imposible que una compañía pudiera ver confirmados sus derechos en la zona prohibida y limitaba las concesiones a 50 años, y 4) no estaban de acuerdo en cumplir con la Circular 11 (15 de enero de 1915), que les requería el denunció de las tierras petroleras.<sup>89</sup>

Ante esta protestas, Calles se vio obligado a modificar la Ley Petrolera, a través del fallo de la Suprema Corte que dice los siguiente: El artículo 27 constitucional no podía tener efectos retroactivos y las compañías extranjeras que explotaban el petróleo tenían el inalienable derecho al petróleo existente en el subsuelo en las propiedades adquiridas por ellas antes de 1917. El fallo estableció que tales concesiones confirmatorias no podían ser canceladas por ninguna razón ni podían establecer restricciones de ninguna índole, en cuanto al límite de tiempo. A pesar de lo anterior, continuaba siendo necesario, bajo nuevas condiciones, que las

compañías petroleras obtuvieran de la Secretaría de Industria la confirmación de sus derechos.<sup>90</sup>

Según Lorenzo Meyer, la única ventaja que se logró en este período presidencial fue que los intereses extranjeros respetaron la teoría de los actos positivos y accedieron a cambiar sus títulos de propiedad absoluta sobre depósitos de hidrocarburos en el subsuelo por concesiones confirmatorias.

### 1. Cárdenas y la expropiación petrolera

Con Cárdenas el Estado asumiría un papel activo en la vida económica y social del país porque no sólo regularía las actividades de las principales empresas productivas, sino que además participaría activamente en el proceso productivo. Asimismo, no dejó lugar a dudas -desde su campaña electoral-, de cuales serían los sectores de la población a los que su gobierno pretendía beneficiar, esto es, las masas desposeídas -campesinos y obreros-, con lo cual otorgó a su mandato un especial contenido de clase. Dicho compromiso no sólo regularía la vida política y económica del país, sino también la social; observándose en su política una coherencia y una correlación en las medidas adoptados en los distintos campos, incluyendo el manejo que tuvo con la política exterior.<sup>91</sup>

Otras de sus políticas fueron la de poner en práctica los principales postulados de la Constitución de 1917 y la de poner fin al carácter colonial que tenía la economía del país e iniciar una verdadera era capitalista. Su política -como afirma Lorenzo Meyer-, es definitivamente nacionalista, la cual se veía claramente reflejada con la nacionalización de la industria petrolera y la expropiaciones agrarias.

Cárdenas lograría poner en vigor el artículo 27 constitucional, a través de la aplicación del artículo 123 cons-

titucional y no por medio de políticas impositivas, como lo trataron de hacer los otros presidentes. Es decir, Cárdenas aprovechó la coyuntura que se presentó entre los trabajadores petroleros y la compañías.

Debido a las malas condiciones económicas y de trabajo en que se encontraban los obreros de las compañías petroleras, se fueron organizando en sindicatos hasta constituir el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM). Una vez constituido presentaron un proyecto de contrato colectivo de trabajo a la compañías; su negativa de firmar un contrato de esta naturaleza y de conceder las prestaciones que demandaban determinó que estuvieran a punto de estallar una huelga general en la industria del petróleo a principios de 1936. Ante tal problema fue necesaria la intervención del gobierno federal, quien logró realizar un Convenio obrero-patronal, en la que no se llegó a ningún acuerdo. Ante esta situación, el sindicato, nuevamente emplazó a huelga, la que estalló definitivamente en los últimos días del mes de mayo de 1937. La huelga trajo consigo la escasez de combustibles y lubricantes en el país, lo que provocó la paralización de la industria. Aún así, las compañías se mostraron renuentes a llegar a un arreglo. Ante la imposibilidad de continuar la huelga por los graves trastornos que estaban ocasionando al país, el sindicato optó por plantear ante las autoridades del trabajo un conflicto de orden económico, con el cual se suspendía la huelga y reanudaban el trabajo. <sup>92</sup>

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje determinó que las empresas demandadas tenían la suficiente capacidad económica para satisfacer las demandas de sus trabajadores, pues los beneficios de las empresas eran superiores a los que declaraban, por tanto, condenó (18 de dic.) a las empresas petroleras al pago de 26 millones de pesos. Esto provocó que las compañías interpusieran el juicio de amparo contra dicha resolución, la Suprema Corte confir

mó el laudo de la Junta Federal, el primero de marzo de 1938.

Las compañías manifestaron sus propósitos de no cumplir con el laudo, ya que insistían en sostener que no tenían la suficiente capacidad económica para satisfacer las prestaciones a que fueron condenados. Y aunque tuvieron pláticas con el propio presidente, continuaron en la misma posición y sólo llegaron a ofrecer hasta 22,400,000 millones de pesos.

En estas condiciones los trabajadores suspendieron una vez más las labores en toda la industria. Llevada las cosas a tal extremo, el gobierno mexicano tuvo que adoptar las medidas decisivas para contrarrestar el colapso económico al suspenderse la explotación y distribución del petróleo. Ante estos problemas que se causaron, el presidente Lázaro Cárdenas, decidió nacionalizar la industria petrolera de acuerdo al decreto expropiatorio que expidió el 18 de marzo de 1938, por medio del cual declararon expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la nación: la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros-tanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de las empresas rebeldes.

Esta decisión fue una de las más trascendentes que tomó el gobierno mexicano, porque cerró un capítulo de la historia económica y social del país, en el que por nuestras imprevisiones dio lugar a que surgieran intereses que capitalizaron al máximo todo género de privilegios y ventajas que pusieron en peligro la soberanía y dignidad nacionales.<sup>93</sup>

El decreto expropiatorio sólo tomó en cuenta los bienes de las compañías y no al petróleo, puesto que éste fue considerado desde 1917 como propiedad de la nación. Asimismo, este decreto no puede ser considerado como una simple expropiación de bienes de las dieciséis compañías afectadas, sino

como una verdadera nacionalización de toda una industria extractiva cuyo fin se encaminó a operar un cambio sensible en la estructura económica del país, características primordiales de la nacionalización.<sup>94</sup>

La nacionalización de la industria petrolera fue un golpe asestado a las empresas petroleras y a la inversión extranjera, dándose un paso fundamental para la consolidación del nacionalismo económico mexicano.

## 2. El juicio de amparo ante la expropiación petrolera

Una vez que fue notificado el decreto de expropiación a los representantes de la compañías petroleras, la Secretaría de Economía y de Hacienda de inmediato procedieron a la ocupación de los bienes y propiedades de las mencionadas empresas. No conformes éstas tanto con el decreto como con la ocupación de los bienes, promovieron el juicio de amparo, donde se trató de probar la inconstitucionalidad de la medida tomada por el presidente Lázaro Cárdenas.

Los principales argumentos y conceptos de violación invocados en la demanda de amparo por las compañías, fueron los siguientes:<sup>95</sup>

1. Argumentaron que la expropiación, de acuerdo al derecho constitucional, sólo puede proceder respecto de aguas y tierras y nunca sobre otro tipo de bienes, puesto que la Ley de Expropiación y el Decreto expropiatorio indebidamente se extiende a la propiedad inmueble.

En virtud, de que el artículo 27 constitucional, párrafo segundo, no prevé sobre qué tipo de bienes puede recaer la expropiación, da margen para que puede hacerse cualquier tipo de interpretación, pues no es válido afirmar que las expropiaciones sólo pueden recaer sobre tierras y aguas de acuerdo a lo previsto en el primer párrafo del citado ar

título, sin tomar en cuenta que la propiedad originaria de la nación abarca todo tipo de de propiedad y por tanto bienes, porque no sólo regula la propiedad territorial, sino también el dominio directo, el que incluye la riqueza natural y del subsuelo del país. Además, el fin de todo precepto constitucional es el de prevé las instituciones en términos generales y quien se encargara de los lineamientos particulares será la respectiva ley reglamentaria.

2. La ley de Expropiación hace una incorrecta aplicación del concepto de utilidad pública e interés público, violando el artículo 27 constitucional, visto que, éste hace una distinción clara entre los dos preceptos.

Este concepto no es muy sostenible, tanto la utilidad pública como el interés público a que se refieren tienen la misma finalidad, la que se traduce en satisfacer necesidades públicas en beneficio de toda una colectividad.

3. La expropiación sólo puede versar sobre bienes determinados, es decir, individualizados, y el decreto expropiatorio no señala particularmente los bienes afectados, sino ilícitamente delegó a la Secretaría de Economía Nacional la facultad de determinar o señalar los bienes que deban expropiarse.

Es cierto que la expropiación sólo puede versar sobre bienes individualizados y concretos -principal diferencia que existe entre expropiar y nacionalizar-, pero el decreto no fue una simple expropiación, sino una nacionalización que recayó sobre toda una rama industrial impor ante para el desarrollo económico del país y cuyos beneficios no fueron locales, sino nacionales, independientemente de que se utilizó el procedimiento de expropiación.

4. Se viola el artículo 28 constitucional, toda vez

que, el decreto expropiatorio nacionaliza toda la industria petrolera constituyendo un monopolio a favor del Estado, con traviniendo lo dispuesto por el artículo 28 constitucional.

De acuerdo a lo que establece nuestra Constitución, no se viola el artículo 28, puesto que ante cualquier situación crítica deberá prevalecer el interés nacional sobre el particular y más si éste es extranjero; asimismo, no hay una prohibición total en el artículo 28, respecto de los monopolios estatales. El Constituyente de 1917, previendo que hay determinadas actividades que el Estado debe velar a fin de beneficiar a toda una colectividad, reservó la posibilidad de que actividades importantes como los servicios públicos y las industrias extractivas quedaran bajo la administración, siempre y cuando estas actividades fueran determinantes para el desarrollo económico del país.

5. Se impugna la inexistencia de utilidad pública a que se refiere el artículo 1, fracciones V, VII y X, de Ley de Expropiación, también se argumenta que la autoridad administrativa no tiene la facultad para determinar si existe o no utilidad pública.

En efecto, la autoridad administrativa no esta facultada para determinar la utilidad pública, dado que, es única y exclusiva facultad del poder legislativo ya sea federal o local, sin embargo, el presidente al expropiar la industria petrolera lo único que hizo fue declararla con fundamento en el artículo 27, fracción VI, constitucional y artículo 1 de la Ley de Expropiación.

6. Hacen consistir las quejas que la expropiación fue una sanción por la rebeldía en el incumplimiento del laudo de La Junta de Conciliación y Arbitraje y que ese castigo es notoriamente inconstitucional.

No es verdad que la expropiación se hubiera aplicado como una sanción a las compañías por el incumplimiento de un laudo de la Junta de Conciliación, sino que con su actitud pusieron en tela de duda la soberanía del país, a tal grado, de querer que el gobierno mexicano se subordinara a sus intereses, provocando un serio conflicto de intereses, que tuvo que culminar con la expropiación.

7. Se alega también que el ejecutivo se erige en legislador invadiendo la competencia del Congreso, saliéndose de su órbita de competencia al querer sentar las bases de la dirección de la economía de México, violándose el artículo 16 constitucional.

Nuestra constitución claramente divide las competencias de los Poderes de la Unión en materia de expropiación (art. 27, fracc. VI), por tanto no hubo una invasión de competencias por parte del poder ejecutivo, ya que éste sólo declaró las causas de utilidad pública previstas en el artículo 1 de la Ley de Expropiación, causas y Ley que fueron debidamente aprobadas por el legislador.

8. Se alega vanguedad en la forma de indemnizar, porque se sujeta a pagos aleatorios, excediéndose el plazo para su pago y en consecuencia, comprometiendo con esto el crédito nacional.

Debido a la magnitud de la medida tomada, la indemnización no podía pagarse de manera inmediata, sino de acuerdo a las capacidades económicas del Estado, previniendo este tipo de casos, el Constituyente consagró que la indemnización debe hacerse "mediante", dejando que la ley reglamentaria previera el plazo en que ésta debería hacerse (arts. 19 y 20 de la Ley de Expropiación).

9. Se argumenta la violación de los artículo 14 y 16 constitucionales por la falta de audiencia previa ante tribunales, antes de proceder a la ocupación de los bienes. También alegan, violación a algunas formalidades del procedimiento expropiatorio como: la falta de tramitación del expediente por parte de la Secretaría del ramo; se resuelve el recurso de revocación sin la debida fundamentación y motivación, privándose de la propiedad sin el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento.

La Constitución no prevé que se tenga que respetar la garantía de audiencia, en estos casos, sin embargo si ésta se hubiese concedido a las compañías petroleras afectadas, seguramente la nacionalización no se hubiese realizado, poniéndose en juego la soberanía del país. Respecto de las otras violaciones, creemos que son meramente secundarias ante la importancia de la protección del interés nacional.

### 3. Repercusiones de la expropiación petrolera en el Derecho Internacional

Al mismo tiempo que las compañías petroleras promovían el juicio de amparo contra el decreto expropiatorio ante la Suprema Corte de Justicia, tomaron otro tipo de medidas que afectaron mucho más al país, éstas se tradujeron en boicots y presiones económicas que ejercieron a través de la intervención de sus gobiernos -especialmente Inglaterra y Estados Unidos-. Esas presiones aumentaron cuando el fallo de la Corte, les negó la protección de la Justicia Federal. Con esto, el único camino que les quedó para recuperar sus capitales invertidos era a través del pago de la indemnización.

Ante estos acontecimientos, el presidente norteamericano (Roosevelt), no tuvo más remedio que reconocer el derecho que México tenía para hacer la expropiación petrolera, no obstante, no estaba de acuerdo que la indemnización se pa

gara en un plazo de diez años.

Por otra parte, el gobierno inglés no reconoció este derecho y tomo una actitud inflexible y consideró el fallo de la Corte como una denegación de justicia. Ante estos hechos, Inglaterra presentó una serie de protestas al gobierno mexicano en términos muy severos, lo que provocó graves fricciones entre ambos gobiernos, llegando a romper relaciones diplomáticas el 12 de mayo de 1938. Con Holanda, la situación fue muy similar al de la inglesa, por medio de protestas se puso en duda la legalidad de la medida tomada, solicitando al gobierno mexicano, la devolución de las propiedades y bienes de las compañías holandesas o el pago de la indemnización. Aunque los intereses de las compañías anglo-holandesas eran superiores al de las norteamericanas, su influencia política en México estaba subordinada a la posición de Washington.<sup>96</sup>

Con objeto de que el gobierno mexicano diera marcha atrás a la medida tomada o pagara una indemnización de acuerdo a los intereses de las compañías petroleras, el gobierno norteamericano puso en práctica las siguientes protestas y sanciones económicas que provocaron graves problemas económicos para el país, las cuales fueron: a) presentaron protestas enérgicas por la forma en que se quería determinar la indemnización; b) suspendieron las compras de plata; c) se apoyó el boicot que las compañías decretaron contra México, desanimando a los compradores potenciales de combustible mexicano; d) se impidió el consumo de petróleo mexicano a las dependencias gubernamentales mexicanas, y e) se evitó que México contratara créditos con los Estados Unidos.<sup>97</sup>

La forma que nuestro país quería hacer el pago de la indemnización, era con base en el valor fiscal de las instalaciones de las empresas mas una compensación por lo investi

do en las exploraciones y explotaciones, sin tomar en cuenta el combustible del subsuelo, ya que, se quería respetar lo establecido por el artículo 27, párrafos cuarto y sexto, esto no fue aceptado por las compañías, puesto que, lo que en realidad querían era volver a recuperar el control de la industria, por lo que dediciaron esperar, creyendo que con las medidas tomadas, Cárdenas cambiaría de actitud respecto de su política.

El primer pago de indemnización se realizó hasta 1940, al grupo Sinclair, con una suma que oscilaba entre los trece y catorce millones de dólares, ocho de los cuales se pagaron en efectivo, en un plazo de tres años y el resto con petróleo (el combustible sería entregado a un precio de 0.25 a 0.30 ¢ de dólar por barril, más bajo que en el mercado mundial). Lorenzo Meyer, dice al respecto, que aunque el precio por la indemnización fue alto, no se le pagó a esta compañía el petróleo que aún permanecía en el subsuelo como lo había exigido, además, se logró que el pago no fuera inmediato, por lo que fue un arreglo ventajoso para México.<sup>98</sup>

Las otras compañías norteamericanas prefirieron esperar, ya que, tenían esperanzas que el nuevo presidente de México (General Avila Camacho), diera marcha atrás a la expropiación, pero este siguió la misma posición que Cárdenas, no obstante que era moderada y conciliadora. Por fin, las compañías (entre ellas la Standar Oil) tuvieron que aceptar la propuesta del pago de la indemnización en el año de 1943, por una cantidad de 30 millones de dólares en varias anualidades hasta concluir en 1947.

La indemnización que pagó México a esta compañía fue muy alta, pues se incluyó el petróleo que se encontraba en el subsuelo, sin embargo, el pago de la indemnización no fue inmediato sino diferido, por tanto, se tuvo que aceptar que

la indemnización, en estos casos, no puede ser pagada inmediatamente, sino dentro de un plazo determinado, como el que se refiere la Ley de Expropiación.

También se logró que internacionalmente se aceptara que cualquier país tiene derecho de poder nacionalizar cualquier tipo de actividad (ya sea industrial o de servicios), que sea indispensable para el desarrollo económico-social. Esto no sólo fue un gran avance en materia de derecho internacional, sino también para los países en vías de desarrollo porque en cualquier momento que ellos lo decidieran, podrían recuperar actividades vitales (como son los recursos naturales y los servicios públicos) en beneficio de su nación.

#### B) De la banca privada

Las principales causas por las que se realizó la nacionalización de la banca privada en México fueron de orden económico-político, debido a que el país estaba atravesando por una grave crisis económica e institucional, y la nacionalización era el único recurso con que contaba el gobierno mexicano para poder salvar al país de un colapso económico eminente. Asimismo, con la nacionalización bancaria se confirmó una vez más la intervención del Estado en la dirección económica del país, la cual es necesaria para controlar el campo financiero del mismo, y lo que actualmente se ha convertido en una cuestión imperativa en la vida actual de todos los países cuya economía depende del Estado, a fin de afrontar los constantes cambios económicos que puedan decidir la soberanía o dependencia económica de una nación, en relación con los países desarrollados.

## 1. Desarrollo de la banca privada en México

No se registran antecedentes históricos de la actividad bancaria en la Época Prehispánica, sólo a partir de la Época Colonial con la doctrina de los "positos" que eran almacenes de granos, que hacían préstamos de ellos a los campesinos pobres, para que a la cosecha los pagaran con un interés moderado. García Solorzano señala que había cajas de comunidades indígenas que fracasaron por ser manejadas por españoles.

Una de las principales actividades bancarias, que es la del crédito, se ejercía principalmente por comerciantes y por las organizaciones eclesiásticas, durante la Colonia. En 1774 se crea la institución Monte de Piedad de Animas con objeto de hacer préstamos prendarios a las clases necesitadas, institución que aún subsiste. En esta misma época se creó el Banco Nacional de San Carlos en 1782 y las Ordenanzas de Minas de 1783 crean el Banco de Avío de Minas en 1784, destinado a apoyar a la minería mexicana, pero desaparece a principios del siglo XIX.

Después de la Independencia surgen dos bancos que son el antecedente inmediato de las instituciones privadas y posteriormente nacionales de créditos, y que son: El Banco de Avío promovido por Lucas Alamán y Esteban de Antuñano en 1830, disuelto en 1842, y el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre fundado en 1837 y suprimido en diciembre de 1841. Entre la aparición de estas instituciones y las que se establecieron posteriormente, el crédito fue ejercido, principalmente, por agiotistas, casas comerciales y casas de empeño.

A partir del último tercio del siglo XIX, especialmente en la época de Maximiliano, se constituyó el primer banco

con características modernas que fue el London Bank of Mexico and South America, creado en 1864 de acuerdo a las leyes mercantiles vigentes, y que funcionó como banco de emisión hasta la creación del Banco de México, S.A.<sup>99</sup>

Debido al buen funcionamiento, que al principio, tuvieron estos bancos que eran de capital francés e inglés, lograron el apoyo del público y la consideración y estima del gobierno mismo, uno de los méritos principales del Banco de Londres y México fue que introdujo al país el cheque y billete de banco, por lo que el gobierno de Juárez no tuvo más remedio que acogerlo, además de que su gobierno no podía que darse al margen del desarrollo económico del mundo.

En 1881 se crea el Banco Mercantil y al año siguiente el Banco Nacional Mexicano, mismos que se fusionaron en 1884 bajo el nombre de Banco Nacional de México.

En diciembre de 1883 se aprueba la reforma del artículo 72 constitucional (hoy 73), para dar facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia mercantil, de ahí que el Código de Comercio regule la materia (aa. 954 a 995).<sup>100</sup>

Con el porfiriato se favorece la integración de los bancos privados, ya que es la época en donde se dicta la primera Ley General de Instituciones de Crédito en 1897,<sup>101</sup> la cual vendría a acabar con la anarquía y desorden que en ese momento imperaba entre las instituciones de crédito. Asimismo, en esta época, se propicia la apertura de muchos nuevos bancos, tanto a nivel nacional como estatal, contándose con veinticinco bancos de emisión, tres hipotecarios y siete refaccionarios, de los cuales muy pocos lograron sobrepasar la crisis de la Revolución Mexicana.

Después de 1910, se registra una de la peores crisis por la que atravesó la banca privada, esta se debió a dos

causas principalmente: la primera, es que los bancos habían abusado de su prestigio y de la tolerancia del gobierno, que provocó que acumularan vicios y fallas que las convirtiera en un peligro para los intereses del país, y la segunda, al estallamiento de la Revolución Mexicana,<sup>102</sup> trajo consigo su quiebra.

En 1916 Carranza anunciaba las medidas que se tomarían para modificar por completo la estructura bancaria, emitiendo un decreto que ordenaba poner en liquidación los bancos de emisión con el objeto de dar las bases para su reorganización. Asimismo, tomó la medida de incautarlos debido a las ventajas y ganancias especulativas que obtenían de éstos.

Otro aspecto importante de la política monetaria de Carranza fue el crear un banco único de emisiones, quitando ese privilegio a los particulares, política que fue aprobada por el Constituyente de 1917 al consagrarlo así en el artículo 28 constitucional, considerando tal función como monopolio exclusivo del Estado. Este proyecto no sería realizado por Carranza debido a su asesinato en 1920.

Obregón rectifica la política de incautación de Carranza, al emitir un decreto (31 de enero de 1921), que ordenaba la devolución de los bancos a sus representantes legítimos, recobrando su personalidad jurídica.

Respecto a la creación de un sólo banco de emisión, fue descartada por Obregón, ya que envió una iniciativa al Congreso para crear ocho bancos de emisión, proyecto que fue rechazado por ser contrario al mandamiento constitucional, el cual fue finalmente retirado.

Las instituciones bancarias privadas se vuelven a reestructurar a partir de 1925 con Calles, en donde se dan las bases para el Moderno Sistema Bancario Mexicano, que co

mienza con la promulgación de la segunda Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios el 24 de septiembre de 1924, así como, con la fundación en 1925 de la Comisión Nacional Bancaria y del Banco de México, S.A.,<sup>103</sup> instituto central único facultado para emitir moneda. En 1929 comienzan a organizarse los banqueros fundando la Asociación Mexicana de Banqueros.

A partir de la Ley de 1925, una serie de cuerpos legales regularon la materia, como fueron la aprobación de la tercera Ley General de Instituciones de Crédito el 28 de julio de 1932, y la que actualmente rige el Sistema Bancario Mexicano que es la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares de 1941, la cual tiene innumerables reformas y adiciones hasta la fecha. Para la aplicación de sus preceptos, generalmente, se recurría a la interpretación que le daba la Secretaría de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria, por lo que resultaba un texto incompleto y anacrónico, a pesar de las constantes reformas de que era objeto, no tenía una regulación que la adecuara al proceso del desarrollo económico del país y que la hiciera congruente con la reforma administrativa que de manera permanente se llevaba a cabo en el sector público, es así como en la década de los ochentas contaba con una falta de sistematización como resultado de esos continuos ajustes.<sup>104</sup>

Esta Ley tenía un carácter eminentemente privatista, puesto que, las reformas de que fue objeto fueron dadas de acuerdo a los intereses de los propios banqueros, es así, como bajo el amparo de una legislación compleja y confusa, los banqueros recibían grandes beneficios económicos y sociales, los cuales los llevaron a ser una clase privilegiada y un importante grupo de presión para el Estado.

A partir de los años setentas, comenzaron a darse importantes reformas para la consolidación de la banca privada.

En 1970 se establece el concepto de grupo financiero, lo que permitió fortalecer y multiplicar la banca en forma más que proporcional a la suma de recursos de las instituciones que agrupaban su fuerza en el mercado de intermediación financiera. <sup>105</sup>

En 1974 se da una reforma aún más trascendente que fue la introducción de la banca múltiple.

También a partir de ese año, se comenzó a internacionalizar la banca privada mexicana, con lo cual tuvo un importante papel de intermediación con los préstamos que la banca privada extranjera hacía al gobierno mexicano, beneficiándose con esto sin ningún riesgo.

La banca, no sólo se vio beneficiada por la legislación, sino también por otro tipo de actividades que desarrollaba, como eran: la intermediación financiera a través de las compañías de seguros, las afianzadoras, las arrendadoras, los almacenes de depósito, las casas de bolsa, las sociedades de inversión; todas operaban a partir de los intereses de la propia banca.

Otra actividad que realizaban de importancia eran las inversiones que hacían en empresas industriales, comerciales y de servicios, dando origen a los famosos grupos económicos o financieros que se integraban con la suma de actividades de la banca, la de otros intermediarios financieros y las de las empresas productoras de bienes y servicios.

Con esto, la banca privada se consolida no sólo como un grupo financiero importante para nuestro país, sino también como un grupo de presión con mucha fuerza, que el gobierno mexicano debía de tomar en cuenta para cualquier decisión financiera-económica importante, especialmente, por lo que se refería a la contratación de créditos y a la

negociación del pago de la deuda pública con bancos extranjeros.

## 2. Factores que determinaron la nacionalización de la banca privada

La decisión de nacionalizar la banca fue el resultado de una larga y compleja red de sucesos económico-políticos que deterioraron gravemente la situación financiera de México, esto se debió a dos causas principalmente: por una parte, al fracaso evidente de la política financiera del gobierno mexicano, y por la otra, al enfrentamiento que se suscitó entre el gobierno y la iniciativa privada (banqueros), acabaron por contribuir a la decisión del primero de septiembre de 1982.

Sin duda la nacionalización de la banca fue un problema de tipo político, pero que implicó aspectos filosóficos, constitucionales, económicos y sociales, lo que hace necesario conocer los factores más importantes que influyeron para tomar esa determinación en el gobierno de López Portillo.

V.gr., la política financiera de la banca privada contribuyó de manera importante para que nuestro país se encontrara en una situación económica desastrosa, a principios de la década de los ochentas, esto se debió principalmente a su consolidación como un grupo de poder financiero que no sólo se conformó con ser un simple instrumento de intermediación financiera, sino que sus actividades se expandieron al sector industrial del país. Esa expansión trajo como consecuencia la internacionalización de los mismos, en la década de los setentas, al instalar sucursales de los bancos mexicanos en el extranjero, unida a un aumento de sus operaciones y a una mayor presencia de bancos mexicanos en la contratación de créditos tanto para México como para otros países, esta internacionalización provocó: a) que a partir de 1978, Méxi

co se inundara de oficinas de representación de los grandes bancos trasnacionales y que para el año de 1979, contara con más de ochenta representaciones de ese tipo; b) la dolarización de los circuitos financieros y el aumento de los depósitos de los mexicanos en el exterior, trajeron como consecuencia, c) el aumento de la deuda externa tanto privada como pública, y d) la especulación y fuga de capitales.<sup>106</sup>

Por otra parte, la política ambiciosa del gobierno de López Portillo, de que nuestro país tuviera un desarrollo a la par del desarrollo económico mundial, creó una situación económica inflacionaria que no pudo controlar, aunado a la paridad casi fija que tenía el peso, provocó que éste se sobrevaluara y que hubiera un estancamiento económico en las exportaciones.

Otros errores de la administración pública fueron los errores cometidos por el gobierno en sus gastos, provocando la corrupción de los medios oficiales, el empecinamiento del poder ejecutivo de gobernar en forma absoluta sin tomar en cuenta el Congreso y a la opinión pública así como a la política partidistas provocó desconfianza en todo el país, principalmente en el sector privado.

Estos factores aunados a factores externos como la dependencia financiera del exterior, a través de la inversión extranjera directa y a la colocación de la deuda externa, provocan que la industria mexicana deje de generar suficientes divisas para lograr su propio ritmo de expansión y se tenga que recurrir a un alto ritmo de importaciones (especialmente de manufactura) y a la liberación comercial asentuada.

Otro factor importante fue la baja del precio internacional del petróleo. Respecto a este aspecto es importante destacar que mientras duró el auge petrolero se captó un buen

número de divisas por parte del Estado, lo que dio una mayor acción frente al sector empresarial, sin embargo esta captación de divisas no se aprovechó bien, puesto que no se dio una reestructuración al aparato productivo, sino que todo se siguió concentrando en los recursos de la explotación petrolera y se descuidó otros sectores de primer orden.

Esta expansión de la industria petrolera no sólo trajo consigo divisas al país, sino también propició el aceleramiento de la espiral inflacionaria y la corrupción dentro de los cuadros gubernamentales, así como el endeudamiento externo para poder hacer frente a las necesidades de importación tanto de bienes de capital y equipo de alimento. Al producirse la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional, provocó: a) una inflación ya incontenible que erosionaba día con día el nivel de vida de la población y principalmente a la masa asalariada y subempleada del país; b) un elevado nivel de desempleo como consecuencia de limitado ahorro interno; c) el endeudamiento a gran escala, lo cual obligó al gobierno a cortar el gasto público, disminuir la inversión en sectores tales como infraestructura y servicios que absorben mano de obra en gran escala, así como a cortar subsidios a ciertos productos básicos, golpeando aún más a las clases populares.<sup>107</sup>

La combinación de todos estos factores trajeron consigo una grave crisis económico-financiera, la cual se vio acentuada en los últimos meses del gobierno de López Portillo y especialmente cuando se dio la devaluación del peso en agosto, provocando una fuga masiva de capitales particulares, así como una dolarización de nuestra economía.

El Banco de México no disponía de suficientes reservas para hacer frente a sus compromisos más urgentes; la banca extranjera decidió suspender sus créditos a México;

el gobierno norteamericano imponía condiciones especial a una venta anticipada del petróleo; se iniciaban las conversaciones con el Fondo Monetario Internacional -la deuda en esos momentos ascendía a ochenta mil millones de dólares-, Aunado a todos estos problemas se había puesto en tela de duda la capacidad el régimen de López Portillo para gobernar, planteándose un conflicto de poder entre el gobierno y el sector empresarial, éstos últimos no sólo cuestionaban la viabilidad del concepto de Estado como rector de la economía, sino también se atentó contra la soberanía del país.<sup>108</sup>

En el marco de esta coyuntura se decretó la nacionalización de la banca y el control generalizado de cambios. Si bien ambas medidas tienen un carácter económico y no se encontraban dentro de la ideología de López Portillo, fueron tomadas por éste como último recurso y como defensa para salvar la situación económica del país. Pero, no deja de ser cierto que este acto tiene más implicaciones políticas que económicas, puesto que se buscó el apoyo popular para que se le diera legitimidad a la medida, en un momento de crisis no sólo económica, sino también institucional. Esto es, porque en noventa días que le quedaban al gobierno de López Portillo no se iba a cambiar el curso de la historia ni se iba a solucionar el problema financiero por el que atravesaba el país.

Con la nacionalización de la banca, una vez más, se legitima la presencia del Estado como eje de la nación mexicana, cuyo principal objetivo es el de dar una mayor racionalidad al uso de los recursos monetarios y financieros del país, para que éstos no se ordenaran alrededor de un patrón de acumulación que este al servicio de las necesidades de unos cuantos particulares, sino al servicio de un patrón nacional de desarrollo.<sup>109</sup> Siempre y cuando el gobierno nacionalizador aplique las medidas adecuadas para el buen fun

cionamiento de la economía nacional y que pueda resistir el embate de las presiones económicas que desde fuera pueden ejercer sobre el gobierno mexicano. Será lo que en última instancia determine el éxito o la neutralización de la nacionalización de la banca y del control generalizado de cambios, si bien esta última medida logró frenar la fuga acelerada de divisas, no logró los resultados deseados, como el poder solventar la enorme deuda externa, dado que tuvo que abrogarse y tomarse otras medidas complementarias.

No obstante, para lograr reactivar la productividad del país se requiere de la inyección de fuertes sumas de capital que el país no tiene y que forzosamente tendrá que recurrir al Fondo Monetario Internacional y la banca privada extranjera, aceptando las obligaciones que le impongan, y de la inversión extranjera como esta sucediendo actualmente, dando por resultado que nuestra política económica sea dependiente de la política extranjera, lo que traera consigo graves trastornos sociales-políticos y económicos para el país.

### 3. Los juicios de amparo ante la nacionalización bancaria

El 1° de septiembre de 1982, el presidente José López Portillo, anunciaba, en su último informe de gobierno, la decisión de nacionalizar la banca privada y de instaurar el control de cambios, debido a la grave situación financiera por la que estaba atravesando el país, pues la fuga de capitales había alcanzado proporciones que no sólo agravaron la situación económica del país, sino que lo habían dejado prácticamente sin divisas con que cumplir sus compromisos internacionales y aún más grave ésta, sin divisas con que hacer compras indispensables al exterior.<sup>109</sup>

En el informe, expresa y reiteradamente atribuyó la

fuga de capitales a los banqueros, no obstante, afirma Lande-reche Obregón, omitió mencionar que los funcionarios gubernamentales también sacaron dólares y otras divisas, con el agravante, en algunos casos, que fueron producto de la disposición indebida de fondos públicos o de negocios ilícitos, y de ninguna manera se tomaron medidas, como la expropiación, contra ellos, para que devolvieran el dinero.

Independientemente de quien haya sacado el dinero, la medida de nacionalizar se encuentra perfectamente justificable, pues al gobierno es a quien le corresponde corregir esas situaciones y todas las medidas adecuadas para prevenir peores males, por tanto, fue legítimo que el gobierno no sólo nacionalizara la banca privada, sino que además estableciera el control de cambios, para evitar peores perjuicios y sancionara como contrabando a quienes indebidamente especularan con divisas para llevarlas fuera del país.

En el decreto expropiatorio del 1° de septiembre de 1982, se fundamentó la medida de nacionalizar la banca privada en el artículo 27 constitucional en cuanto al fondo, porque de acuerdo a dicho ordenamiento, nacionaliza, en el sentido jurídico, el servicio público de la banca, y en cuanto a la forma, porque tal medida de nacionalizar revistió el aspecto de una expropiación que se fundamenta en los artículos 1, fracciones I, V, VIII y IX, 2, 3, 4, 8, 10 y 19 de la Ley de Expropiación.

Los motivos que se expresaron en los considerandos del primer decreto expropiatorio consistieron principalmente en:

- a) Se señaló la existencia de una concesión otorgada a los particulares para la prestación del servicio público de la banca y crédito, cada vez que el Estado no podía realizar la actividad por sí mismo; b) Dicha concesión era de carácter temporal; su límite llegaba hasta el momento en que el Estado decidiera realizar la actividad; c) Con esta decisión se tra-

tó de evitar la especulación y el fenómeno monopólico que estaban realizando las instituciones de crédito privadas y así poder canalizar los recursos captados a "créditos de interés general" d) En ese momento el gobierno federal estimó que se encontraba en la posibilidad de prestar íntegramente el servicio público de la banca y crédito; a) A fin de evitar perjuicios a los ahorradores, se acordó expropiar por causas de utilidad pública los bienes de las instituciones de crédito privadas, con lo cual se evitarían "alteraciones en la paz pública" y se "corregirían trastornos internos"; f) Con objeto de no lesionar a los empleados bancarios, a los usuarios y a los acreedores de los bancos, la Secretaría de Hacienda tomaría las medidas necesarias para organizar el servicio público de la banca y crédito y para lo cual podría contar con la legislación bancaria vigente, y g) el objeto de la medida tomada fue el de facilitar la salida de la crisis económica por la que atravesaba el país y el de asegurar un desarrollo en la economía del mismo.

El artículo 1 del decreto, declaró expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la Nación las instalaciones edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás bienes muebles e inmuebles. El artículo 2, señaló que previa la entrega de acciones y cupones por parte de los socios de las instituciones, la Secretaría de Hacienda, pagaría la indemnización correspondiente en una plazo que no excediera de diez años. El artículo 3, substituyó a los órganos de administración y directivos de las instituciones de crédito privadas y declaró en su artículo 6, que las mismas estructuras se transformaban en entidades de la administración pública federal con la titularidad de las concesiones sin ninguna variación. El artículo 5, señala los bienes que quedan fuera de la expropiación, además de las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxilia-

res de crédito, la banca mixta, el Banco Obrero, el Citibank, oficinas de Representación de entidades financieras del exterior y sucursales de bancos extranjeros de primer orden.

En virtud de que en el primer decreto se omitió señalar la expropiación de las acciones representativas del capital social de las instituciones de crédito privadas, así como el de enumerar específicamente sobre que instituciones recaía la medida, se expidió un segundo decreto el 6 de septiembre del mismo año, que complementó el primero. Asimismo señala la forma en cómo a futuro, las sociedades anónimas como entidades públicas de la administración pública federal dejaron de serlo, para constituirse en organismos públicos descentralizados.

Como era lógico de suponerse, la medida de nacionalizar la banca privada causó un gran estupor entre la población y principalmente entre los representantes de las instituciones bancarias afectadas, los cuales de manera inmediata se organizaron con objeto de interponer el juicio de amparo contra la medida tomada por el gobierno, pues la consideraron injusta e inconstitucional. El amparo promovido fue tanto apoyado como criticado. La demanda se divide en dos partes fundamentalmente: la primera parte se refiere a aclaraciones necesarias y la segunda, a los conceptos de violación, los cuales son subdivididos a su vez en tres: 1) Inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación; 2) Violaciones directas a garantías individuales, y 3) Infracciones a leyes secundarias y por tanto a garantías individuales.

En el punto de las aclaraciones necesarias de la demanda de amparo, los quejosos desarrollan, desde su punto de vista, el sentido, alcance y contenido de los decretos expropiatorios y de la supuesta ilegalidad de la medida, no obstante, la mayoría de las aclaraciones que hacen son erróneas.

En la declaración número uno, afirman que los promovedores del juicio de amparo son representantes de las sociedades anónimas quejasas. Esto no es cierto, porque el primer decreto ordenó (art. 3) la substitución de los órganos de administración y directivos. La declaración número dos, dicen que los decretos reclamados no ordenaron la extinción de las sociedades anónimas, pero el primer decreto (art. 3) privó de sus cargos a los altos directivos y a los consejos de administración, por tanto, lleva implícita la extinción. En relación con la declaración número cuatro, afirman las quejasas que ninguno de los decretos expropió las acciones representativas de las sociedades anónimas. Cierto es que el primer decreto no expropió las acciones representativas de Capital, pero también lo es, que el primer y segundo decreto, en sus artículos tercero y primero respectivamente, declaran que las instituciones de crédito fueron expropiadas a favor de la Nación, de donde resulta, que no se puede partir de la afirmación de que se expropiaban bienes u objetos como indebidamente plantea la parte quejosa, ya que los decretos expropiaron sociedades de crédito, puesto que no es posible expropiar a personas o sujetos de derecho.<sup>110</sup>

Por otra parte los principales conceptos de violación que adujeron las quejasas fueron:

1. Se impugna que la Ley de Expropiación, sólo fue refrendada por el Secretario de Gobernación y no por el Secretario de Hacienda, en consecuencia, se viola el artículo 92 constitucional que establece que los decretos del presidente de la República deben estar firmados por el secretario de estado a que el asunto corresponda, por tanto, el decreto expropiatorio carece de fundamentación constitucional según las quejasas.

En efecto, la Ley de Expropiación sólo está refren-

dada por el Secretario de Gobernación, pero esto se debe a que una vez aprobada la ley, el Secretario de Gobernación es el único titular de las funciones de la publicación de leyes y decretos, altener a su cargo el Diario Oficial de la Federación por disposición de la Ley de la Administración Pública Federal (art. 27), por lo que no hay necesidad de que lo firmen los demás secretarios y mucho menos de hacerlos copartícipes de dicho proceso, puesto que el refrendo sólo se refiere al inicio de la vigencia y cumplimiento de ley.<sup>111</sup>

2. Se alega ausencia del procedimiento judicial para tomar posesión de los bienes expropiados, violándose el artículo 27 constitucional, fracción VI, aplicándose en contravención de éste los artículos 7 y 8 de la Ley de Expropiación que prescriben que el procedimiento sea administrativo. También señalan que el artículo 20 de la misma Ley, es inconstitucional porque concede un plazo de diez años para el pago de la indemnización, lo que en el fondo convierte a la expropiación en un verdadera confiscación.

Dicho preceptonos parece infundado, pues como lo hemos estudiado, la propia Constitución prevé la competencia que corresponde a cada poder federal respecto a su intervención en el procedimiento de expropiación, por lo tanto su competencia esta claramente delimitada con el objeto de que no se entorpezca la satisfacción de una necesidad colectiva urgente. En consecuencia y conforme a la regla especial que establece el artículo 27, fracción VI, la intervención del poder judicial se reduce a la resolución de las posibles controversias que se susciten respecto del valor de los bienes expropiados para el efecto de determinar el monto de la indemnización, pero de ninguna manera éste puede intervenir para decidir sobre la validez y eficacia de la expropiación, ni en la toma de posesión de los bienes expropiados ni a otro aspecto del procedimiento expropiatorio. Incluso, este tema ya fue

resuelto por la propia Suprema Corte de Justicia, cuando resolvió el amparo promovido por la Compañía de Pétroleo "El Aguila", S.A., cuya tesis jurisprudencial a continuación se transcribe:

"EXPROPIACION, PROCEDIMIENTO, EN CASO DE. Cuando la nación expropia en ejercicio de la facultad soberana que la Constitución le otorga, basta la declaración de la autoridad administrativa, para que puede ocuparse la propiedad privada inmediatamente, cuando los casos de urgencia así lo requieran; en consecuencia, debe estimarse que los artículo 7 y 8 de la Ley de Expropiación..., no son inconstitucionales, y que, por el contrario, se adaptan al espíritu y a la letra del artículo 27 constitucional, al establecer que la autoridad administrativa que corresponda, puede proceder desde luego a la ocupación de los bienes expropiados, pues nuestra Carta Fundamental de 1917, expresamente dispone que la autoridad administrativa debe ser la única que haga la declaración de expropiación correspondiente y no concede intervención a la autoridad judicial, sino en el caso que claramente establece, con el objeto de terminar el exceso del valor o el menoscabo que haya tenido la propiedad afectada, por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha en que se consignó el valor fiscal o rentístico, que es lo que debe servir de base para el pago de la indemnización".<sup>112</sup>

Tampoco es cierto que el artículo 20 de la Ley de Expropiación es inconstitucional al conceder un plazo de diez años para pagar las indemnizaciones, lo que hace que en el fondo se convierta en una verdadera confiscación, porque el artículo 2 del decreto de expropiación, no dice que el pago se haga dentro de diez años, sino una vez que se haga el avalúo de los bienes expropiados, se hará el pago previa la entrega de acciones y cupones por parte de los socios de las instituciones expropiadas, además, como ha quedado plenamente demostrado, el pago de la indemnización de una expropiación no

debe ser forzosamente previo o simultáneo al acto, sino que debe tomarse en cuenta las circunstancias de cada caso, por eso el Constituyente utilizó la palabra mediante, a fin de dar posibilidades al Estado de cubrir esa indemnización de acuerdo a sus capacidades económicas. Además con la expropiación petrolera de 1938, se sentaron las bases que cuando la expropiación reviste una nacionalización, se justifica que la indemnización pueda ser pagada dentro de un plazo de diez años. También la Corte, resolvió este problema, como puede comprobarse en la siguiente tesis:

"EXPROPIACION, OPORTUNIDAD PARA PAGAR LA INDEMNIZACION EN CASO DE. La Constitución de 1857 establecía de manera expresa, que la indemnización que debiera pagarse como compensación al bien o bienes expropiados, tenía que ser previa, esto es, anterior al acto de toma de posesión de dichos bienes, y la Constitución de 1917, cambió deliberadamente el término de "previa" por "mediante", significando con ello que la indemnización de be existir, pudiendo ser simultánea al acto, o posterior. Ahora bien, si es verdad que esta Segunda Sala ha sostenido que el pago de la indemnización en caso de expropiación, debe hacerse sin más dilación que la necesaria para fijar leglamente el monto de lo de bido,.. salvo aquellos casos en que el gobierno este imposibilitado, por la cuantía de la operación, para hcer el pago inmediatamente, y si la falta de ejecución de la expropiación, puede ocasionar graves perjuicios al país, debe considerarse como preferente la obligación de la autoridad, de atender a los servicios públicos, máxime si tienen la condición de inaplazables; de manera que cuando se trate de llenar una función social de urgente realización, y las condiciones económicas del momento no permitan al Estado el pago inmediato del bien expropiado, puede constitucionalmente ordenarse éste en el tiempo en que lo permitan las posibilidades del Erario. En los Estados Unidos de Norte América, la Suprema Corte ha sostenido, en multitud de casos, que la indemnización puede ser posterior a la ocupación de los bienes expropiados..." De todo lo anterior se concluye que el artículo 20 de la

Ley de Expropiación, que establece que la autoridad expropiante será la que fije la forma y plazos en que la indemnización deba pagarse, no abarcando nunca un período mayor 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 debe ser simultáneo".<sup>113</sup>

3. Alegan que hay una violación a la garantía de propiedad, en tanto que el decreto expropiatorio ordena tomar posesión inmediata sin esperar que haya una orden judicial a que se refiere el artículo 27, fracción VI, párrafo segundo. Al igual que lo sustentado en el punto inmediato anterior, la intervención de la autoridad judicial en el proceso expropiatorio sólo versará en caso de que haya inconformidad en el monto de la indemnización.

4. También se argumenta que se viola la garantía de audiencia tanto con la expedición de los decretos como con su ejecución, porque no se oyó previamente a los afectados.

Esta garantía constitucional admite excepciones y una de ellas es en el caso de la expropiación, es cierto, que el artículo 27 constitucional no dice nada al respecto, sin embargo, se entiende que el objetivo principal de la expropiación es el de cubrir necesidades colectivas urgentes, por lo que si otorgara la garantía de audiencia a las quejas la necesidad pública no se habría podido cubrir inmediatamente, lo que perjudicaría a toda una colectividad, contraviniendo los principales objetivos de la expropiación. Incluso, existe jurisprudencia firme de la Corte, donde resuelve que en materia de expropiación no puede regir la garantía de audiencia.<sup>114</sup>

5. Se alega que se viola la garantía de igualdad consagrada en el artículo 13 constitucional porque se excluyó de

de la expropiación del Banco Obrero, al CitiBank y a la Banca Mixta.

La igualdad a que se refiere el artículo 13 constitucional, no puede aplicarse en este caso, puesto que los decretos expropiatorios no son leyes, sino la aplicación de la ley a casos particulares en que se considera que hay motivo para expropiar determinados bancos, pero, de aquí no puede concluirse que respecto a todos los bancos concurren los motivos de la expropiación.<sup>115</sup>

6. Las quejas alegan violación al artículo 22 constitucional, diciendo que la pena fue de confiscación y que ésta se actualiza cuando la autoridad priva a una persona de todo lo que posee.

Se aclara al respecto que el artículo 22 constitucional, al prohibir la pena de confiscación de bienes, lo hace respecto de bienes que puedan ser objeto de juicio penal, y siendo el caso de que las personas físicas son las únicas que pueden ser sujetos a juicio penal y jamás de las personas jurídicas, que son las quejas,<sup>116</sup> por tanto, la confiscación, de acuerdo al planteamiento que hacen las quejas es improcedente. Asimismo, es incongruente alegar que hubo confiscación, si el propio decreto afirma de que se pagará una indemnización por los bienes expropiados, de acuerdo al avalúo que haga la Secretaría de Hacienda, previa entrega de las acciones, por lo que no se puede alegar confiscación de bienes.

7. Se alegan infracciones a los artículos 1, 5, 27, fracción V y 28 constitucionales, en relación con el artículo 136, por violaciones a decisiones fundamentales, especialmente se refieren a la propiedad privada, a la proscripción de monopolios estatales y privados, al régimen de libre concurrencia y a la libertad de ejercer el comercio o la industria que a las personas mejor les acomoden, decisión

fundamental que no puede ser tocada ni subvertida por las autoridades constituidas; que la actividad de la banca no es un servicio público y por ende no esta sometida al régimen de concesión sino a autorizaciones.

Respecto al argumento que se viola el artículo 28 constitucional porque se crea con la banca un monopolio no previsto y, por tanto, prohibido por el propio artículo 28, se contradice con el principio de igualdad, porque no todas las instituciones de crédito fueron afectadas, por lo que ya no se estaría en el caso de un monopolio. Además la prestación de un servicio público por parte del Estado no puede considerarse como un monopolio al estilo de los privados, porque de acuerdo con lo que dispone la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios (art. 3), el concepto de monopolio implica, además del acaparamiento de una industria o comercio, la finalidad de "imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en general o de alguna clase social", y es claro que esta finalidad es incompatible con la prestación directa por parte del Estado de un servicio público.

El problema de que si la prestación del servicio de la banca y crédito es un servicio público o no, ha sido materia de controversia, tanto en la legislación como en la doctrina. Los tratadistas actuales (tanto mexicanos como extranjeros), señalan que si es un servicio público por la magnitud de su prestación, así como por la poderosa intervención en la actividades económicas que tienen los bancos. Sin embargo, algunos autores para evitar la intervención del Estado en esta actividad han estimado que no es un servicio público, sino es como cualquier otra actividad que los particulares pueden ejercer libremente, pero siguiendo los lineamientos que el Estado establezca en su política financiera.<sup>117</sup>

La legislación mexicana tampoco esta muy acorde, pues

la Constitución en su artículo 27, fracción V, menciona: "...los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito...", esto nos hace pensar que no es un servicio público, ya que sólo se autoriza las actividades que probablemente deben ejercer los particulares, sin embargo, la Ley General de Instituciones de Crédito, establece en su artículo 2 que: "...para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito se requiere concesión del Gobierno Federal...". Por lo tanto, la actividad es considerada como propia del Estado, el cual por no contar con los medios suficientes la concesionaba.<sup>118</sup>

Por último, las quejas alegan violaciones a leyes secundarias que se han consistir fundamentalmente en:

a) Violación a la Ley de Expropiación por no adecuarse a las causas de utilidad pública. Creemos que la crisis y trastornos económicos que se traducen en inflación, desempleo, desplome de capitales y fuga de divisas, son suficientes para legitimar decisiones de expropiación sobre las posibles fuentes de dicha medida.

b) Se argumenta violación a la Ley General de Instituciones de Crédito por no aplicar las sanciones que ella determina en lugar de haber expropiado. La situación era demasiado grave como para ponerse a aplicar las sanciones que esta Ley prevé. Además, antes de la expropiación se habían aplicado otras medidas más importantes y no funcionaron debido a que la fuga de divisas seguía y la situación económica del país empeoraba y de nada hubiera servido haber aplicado las sanciones a que se refieren las quejas, incluso la nacionalización fue una medida tardía.

c) Se alega falta de tramitación del expediente respectivo. La tramitación de un expediente no es el establecimiento

de un proceso, como alegan las quejas y mucho menos cuando se trata de satisfacer necesidades públicas en caso de trastornos internos o de impedir calamidades públicas, en esos casos, es necesario tomar decisiones rápidas, sin formalismos o formalismos integrando expedientes y trabajos previos ante una decisión que está afectando a toda una nación así como su soberanía.

d) Condicionamiento para el pago de la indemnización. La solicitud de exhibición de acciones y cupones es un requerimiento lógico y de procedimiento para la determinación del instrumento jurídico para el pago de la indemnización.

e) Falta de identificación de la propiedad afectada. El segundo decreto, identifica por exclusión a las instituciones expropiadas. <sup>119</sup>

Como puede observarse, los conceptos de violación que argumentan las quejas son inconsistentes, además, no debe perderse de vista que la medida tomada no fue una simple expropiación de bienes muebles e inmuebles, sino una verdadera nacionalización, la cual fue una medida de alto nivel político que afectó a toda una rama de servicios, por tanto, era imposible que los quejas obtuvieran una sentencia favorable por parte de la Suprema Corte de Justicia, ya que de acuerdo a lo que prevé nuestra Constitución, el interés colectivo debe prevalecer sobre el particular y aún con mayor razón si éste es nacional.

4. Imposibilidad de promover el juicio de amparo  
contra una reforma constitucional

Ante los acontecimientos sucedidos y la reacción que provocó entre la población, especialmente, entre los empresarios y exbanqueros la medida tomada, el presidente José López Portillo, con objeto de que la nacionalización de la banca fuese irreversible, envió una iniciativa al Congreso, a fin de que se adicionara un párrafo quinto en el artículo 28 constitucional, que consagrara la prestación exclusiva por parte del Estado del servicio público de la banca y crédito.

Este hecho indignó a los exbanqueros, pues perdían las esperanzas y posibilidades de recuperar sus bancos, a tal grado que decidieron promover el juicio de amparo contra dicha reforma.

Alegaron, en su principal concepto de violación, la capacidad del Constituyente Permanente para ejercer sus facultades de reformar la Constitución, planteando la cuestión de los límites del poder revisor de la Constitución, alegando que el poder revisor como órgano constituido no puede tocar las decisiones políticas fundamentales tomadas por aquél al dictar la Constitución, sino sólo puede adicionar o reformar el texto primitivo en la medida que no altere ni subvierta las decisiones fundamentales sobre la forma y manera de ser de la unidad política del Estado que estableció el poder supremo que le dio vida; afirmando que: " Las decisiones políticas fundamentales son asuntos reservados al poder constituyente originario y no pertenecen al ámbito de los órganos derivados de la misma Carta Suprema". <sup>129</sup>

Para ellos el poder revisor no tiene facultades para alterar los principios básicos sancionados por la propia Constitución, puesto que el único facultado para ello es el poder constituyente originario, Sánchez Meda, autor que sostiene

esta tesis, no tomó en cuenta que la realidad es dinámica y se modifica de acuerdo a las necesidades y aspiraciones de un pueblo, y que la Constitución debe irse reformando en concordancia con los cambios de esa realidad, si no fuese así -según conocida expresión de Lassale-, llegaría a tener el valor de una hoja de papel. Luego, la Constitución tiene que cambiar, es cierto que las decisiones políticas fundamentales de cada país, sólo pueden ser alteradas por el pueblo, porque éstas "son la esencia, son los principios rectores del orden jurídico, son ideas que conforman y marcan todas las demás normas de ese orden jurídico". <sup>121</sup>

Ahora bien, la decisión fundamental si puede ser modificada por el poder revisor, puesto que nuestro propio sistema constitucional lo permite, pero el poder revisor sólo podrá modificar esa decisión fundamental en cuanto a la forma, sin embargo, nunca podrá cambiar la idea, es decir, sólo podrá estructurar y regular dichos principios, preceptuándolos en la ley fundamental del país.

Estimamos infundado el argumento que sostienen las quejas en su demanda de amparo al decir que el artículo 135 constitucional (poder revisor), había suprimido una decisión político-fundamental adoptada por los Constituyentes de 1857 y 1917, como la prohibición general de monopolios y estancos. Antes que nada, las quejas deben de tomar en cuenta que tanto la Constitución de 1857 y 1917, son dos constituciones diferentes, la primera, es de corte liberal, y la segunda, antepone el interés social al particular, por lo que si bien ambas tratan la misma institución, la ven desde diversos puntos de vista. Además, con esta reforma no se suprime ninguna decisión político-fundamental, como lo afirman, porque la libertad de industria y comercio sigue subsistiendo, esto no quiere decir que dicha garantía se haya suprimido definitivamente, simple y sencillamente, el Estado en beneficio de toda la nación se hizo cargo de un servicio público fundamental para el

desarrollo económico del país.

No podemos aceptar que las reformas al artículo 28 constitucional, se hayan despegado un ápice de los valores ideológicos fundamentales del sistema político mexicano por el contrario, lo que de muy clara manera se produjo fue la reafirmación de lo que desde 1917 consta en el texto constitucional, la función social de la propiedad y la participación del Estado en los procesos de regulación de la economía nacional. 122

Las quejas no quieren comprender que la Constitución de 1917, dio las bases para crear un Estado de derecho social con la supremacía del poder ejecutivo, el cual a través de los órganos del Estado, encabezados por el Constituyente ya sea original o reformador, deben establecer los principios tanto preceptivos como programáticos de las funciones estatales de justicia social y esto es precisamente lo que ha ocurrido con la transformación del texto de la Constitución de 1917, al desarrollar el órgano revisor de nuestra Ley Suprema los principios introducidos por el Constituyente de Querétaro. De ahí que a partir de los años cuarentas se hicieran reformas importantes a la Constitución, incorporando atribuciones de intervención del Estado, con el objeto de promover y encauzar el proceso económico, de acuerdo con las políticas de desarrollo que entonces se consideraron adecuadas. 123

De acuerdo con esto, podemos concluir que las reformas que se hicieron al artículo 28 constitucional en noviembre de 1982 y febrero de 1983, no derogaron ninguna decisión político-fundamental ni mucho menos implicó una innovación substancial, porque la rectoría del Estado en la economía nacional ya se encontraba implícita en varios preceptos constitucionales, aunque no de manera muy clara, como en estos momentos, pero siempre se ha entendido que el Estado sería el eje sobre el cual se desarrollaría nuestra economía y como afirma Héctor Fix-Zamudio, ésta se ha ejercido cada vez con mayor vigor en los últi-

mos años.

Sin embargo, creemos que es necesario que el procedimiento de reforma a que se refiere el artículo 135 constitucional sea objeto de una reforma, introduciendo un procedimiento con una mayor duración, a fin de que se cuente con el tiempo suficiente para que los legisladores realicen un discusión razonada, de lo que debería ser objeto de un amplio debate, ya que, "la necesidad de hacer cambios indispensables de los textos constitucionales, no implica la proliferación de reformas a nuestra Carta Federal, que rebasan las trescientas y provocando la inestabilidad de las normas fundamentales, especialmente por la rápidez cada vez mayor con la cual se aprueban, sin permitir una discusión adecuada de las iniciativas correspondientes. Lo anterior se debe, entre otras causas, a la tendencia que se advierte en nuestro ordenamiento constitucional de consagrar en la Ley Suprema numerosas disposiciones que pueden considerarse reglamentarias, lo que obliga a su modificación para adecuarlas a los cambios constantes que se observan en nuestra realidad". 124

Las autoridades señaladas como responsables, interpretaron el recurso de queja, sosteniendo la tesis de que el poder judicial no es competente para resolver controversias relativas a la válidez de las reformas y adiciones a la Constitución, concluyendo que el objeto del juicio de amparo es mantener la sujeción del poder constitucional, y jamás podía aplicarse ese instrumento de defensa de la constitucionalidad, para vulnerar la Constitución misma. 125

El Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa, resolvió por unanimidad revocar el auto dictado por el Juez de Distrito, por encontrar que se estaba en un caso de manifiesta e indudable procedencia, dado que, no es procedente la acción de amparo en contra de reformas constitucionales. Sosteniendo en la parte más importante de la ejecutoria lo

siguiente:

"Debe decirse que el caso concreto no queda comprendido en ninguno de los supuestos de procedencia del juicio de amparo a que se refieren los preceptos antes transcritos. Se afirma lo anterior, dado que el caso de que se trata no encuadra ni en la fracción II, ni tampoco en la fracción III de los artículos 103 de la Constitución Federal y 1º de la Ley de Amparo, porque no se aduce por la parte quejosa en la demanda de amparo invasión alguna de soberanías entre la Federación y los Estados. Tampoco queda comprendido el caso que se estudia en la fracción I de los mismos artículos... en virtud de que para el juicio fuera procedente en términos de la fracción mencionada, sería preciso que el precepto "leyes" a que se refieren tales disposiciones comprendiese a la Constitución., lo que es inaceptable, según enseguida se verá. Efectivamente el juicio de amparo constituye un medio de defensa, el más eficaz, de nuestra Constitución Política, por lo cual resulta absurdo y contra toda lógica jurídica que se pretenda utilizar ese medio de defensa para impugnar, y en su caso destruir, la Constitución, de la cual forma parte la adición señalada como acto reclamado. Cabe precisar que les asiste la razón a los recurrentes en cuanto aducen que "Constitución" y "Ley" son conceptos que no deben confundirse, pues mientras la constitución es un conjunto de normas supremas que rigen la organización y funcionamiento de los poderes públicos y sus relaciones de orden social, la ley consiste en el conjunto de normas que derivan su validez y eficacia de la propia Constitución. Igualmente, "Constitución" y "Ley", ya sea esta Federal o local, se diferencian por su jerarquía, es inquestionable que prevalece la norma constitucional respecto de la ordinaria, cuando ésta se encuentra en contraversión de aquélla; en lo que atañe a su proceso de elaboración, la Constitución emana del Poder Constituyente y únicamente puede ser reformada o adicionada por el poder revisor, "también llamado Constituyente Permanente", en tanto que la ley proviene de los poderes constituidos y, por lo que se refiere al contenido, la Constitución establece originalmente los aspectos mencionados en tanto que la ley desarrolla los preceptos constitucionales sin poder alterarlos.

De lo anterior resulta que, como ya se dijo, "Constitución" y "Ley", ya sea Federal o local, son términos que en forma alguna deben confundirse para llegar a concluir que el juicio de garantías pudiera intentarse, por igual contra una y contra otra. En tales condiciones, como el concepto "leyes" a que aluden los artículos... no se comprende el de la Ley Suprema, o sea la "Constitución, que como ha quedado expresado, por su jerarquía no puede confundirse la ley ya sea ésta federal o local que es a la que se refiere el precepto antes citado. Este Tribunal concluye que es incuestionable que la demanda de amparo de que se trata, en la cual se reclaman adiciones al artículo 28 constitucional, tildándolas de inconstitucionales, debió desecharse por ser notoriamente improcedente, con fundamento en lo establecido por el artículo 145 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 73, fracción XVIII y 1, de la misma Ley y 103 y 107 de la Constitución Política... No obstante a lo anteriormente considerado, la circunstancia de que en la demanda de garantías se impugnen también, vicios que se dicen cometidos durante el proceso de formación de la reforma constitucional reclamada. Esto es así, porque admitir la procedencia del juicio por la razón indicada implicaría, necesariamente, la posibilidad de destruir la reforma constitucional con que culminó el procedimiento de su formación, lo cual es inadmisible, según ya se dijo. Cabe agregar que en cualquier supuesto de notoria improcedencia del amparo contra el acto o la resolución con que culmina un procedimiento, no existe la posibilidad legal de examinar la constitucionalidad de los actos que tienen lugar durante la secuela de ese procedimiento".<sup>126</sup>

Con esta tesis queda claramente explicada la imposibilidad de promover el juicio de amparo contra reformas o adiciones constitucionales. Por lo que, el Tribunal Colegiado de Circuito sustituyó al Juez de Distrito y desechó la demanda de amparo.

## CAPITULO IV

EL JUICIO DE AMPARO COMO MEDIO DE DEFENSA CONSTITUCIONAL ANTE  
LA EXPROPIACION

Nuestro juicio de amparo es el resultado de la combinación de elementos extranjeros como nacionales, hasta llegarse ha implantar como una institución propia del Derecho Mexicano.

La influencia extranjera se debe a los siguientes países:

- a) A los Estados Unidos al intruducir en México los principios esenciales de la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, así como la incorporación al juicio de amparo de la institución angloamericana del habeas corpus;
- b) A España, de donde proviene el nombre mismo de amparo (especialmente de las provincias de Castilla y Aragón), también le debemos el centralismo judicial, el cual determinó que todos los asuntos judiciales del país se centraran en los tribunales federales, lo que debe estimarse como contrario a la estructura del régimen federal;
- c) A Francia, porque se consagra la declaración de derechos humanos o garantías individuales a nuestras constituciones, así como varios elementos de la casación francesa.<sup>127</sup>

La influencia de los factores nacionales se debió, principalmente a la necesidad de crear una institución eficaz y capaz de tutelar los derechos fundamentales del gobernado frente al poder público, incluyendo la impugnación de las leyes inconstitucionales.

Las primeras constituciones mexicanas trataron de consagrar un órgano de protección constitucional, de manera muy imprecisa, hasta llegar a establecer el juicio de amparo en el Acta de Reformas de 1847.

La Constitución de Apatzingán de 1814, no previó el control de la constitucionalidad.

La Constitución de 1824, estableció un sistema mixto de protección constitucional, por una parte, confirió a la Suprema Corte de Justicia la facultad de resolver los conflictos derivados de las infracciones a la Constitución y a las leyes generales (art. 137, fracc. V), y por otra parte, otorgó facultades al Congreso de la Unión para conocer de las violaciones a la Constitución, así como las dudas que surgieran a dichos cuerpos normativos (arts. 164 y 165). Sin embargo, el control judicial no funcionó por la falta de la respectiva ley reglamentaria; lo único que funcionó fue el sistema político.

Con la Constitución de 1836, se trató de establecer, por primera vez, un órgano protector de toda la Constitución de carácter político, llamado Supremo Poder Conservador, cuyas facultades consistían, principalmente, en declarar la nulidad de los sectores contrarios a la Constitución de uno de los tres poderes, a solicitud de cualquiera de los otros dos. Este sistema fracasó por autoritario e impositivo.

Entre los años de 1840 y 1842, al elaborarse nuevos proyectos para crear un nuevo documento constitucional y con el fin de suprimir el Supremo Poder Conservador, se crea un instrumento llamado reclamo, el cual debía ejercitarse ante la Suprema Corte de Justicia con el objeto de proteger tanto las normas constitucionales en general como las "garantías individuales". Estos proyectos no llegaron a consagrarse legislati-

vamente, pero ya se vislumbraba la creación del juicio de amparo.<sup>128</sup>

La Constitución del Estado de Yucatán (31 de marzo de 1841), reguló, por primera vez, el juicio de amparo y cuya creación se debió a Manuel Creencio Rejón, su juicio reunía las características de un verdadero juicio constitucional.

El Acta de Reformas de 1847, consagró el juicio de amparo, gracias al proyecto redactado por el jurista Mariano Otero. Tanto a Creencio Rejón como a Mariano Otero se les considera como los padres del amparo, puesto que ambos proyectos tienen como finalidad la de proteger las garantías individuales, no obstante, el verdadero creador del amparo, fue Rejón.<sup>129</sup>

La Constitución de 1857, consagra definitivamente los lineamientos fundamentales del juicio de amparo en sus artículos 101 y 102, a partir de éstos, el juicio de amparo comienza a evolucionar através de las siguientes leyes reglamentarias: las leyes de Amparo de 1861, 1869 y 1882, así como la incorporación que hubo en los Códigos de Procedimientos Federales de 1897 y Federal de Procedimientos Civiles de 1909.

La Constitución de 1917, recoge toda esta evolución y vuelve a establecer los lineamientos esenciales del juicio de amparo en los artículos 103 y 107. Esta evolución culmina con la consagración de los artículos 14 y 16 constitucionales y especialmente de éste último que consagra el principio de legalidad, a través del cual, la acción protectora del juicio de amparo se extiende a toda la Constitución, salvo los casos limitados que la Constitución y la Ley reglamentaria señalen.

La finalidad del juicio de amparo de proteger a toda la Constitución, se encuentra limitada por el principio de relatividad de las sentencias, ya que la Justicia Federal sólo protege a la persona o personas que lo promovieron, inde-

pendientemente, que el acto o ley sean declarados inconstitucionales y que afecte a otras personas, éste o ésta se seguirá aplicando aunque sigan violando la Constitución. Creemos necesario que el juicio de amparo debe continuar evolucionando, con objeto de perfeccionar determinadas instituciones, y no sólo se termine protegiendo a las personas afectadas que los promovieron, sino a todas las que se encuentren en la misma hipótesis o situación.

Es necesario aclarar una vez más, antes de estudiar la fundamentación y procedencia del juicio de amparo ante la expropiación y nacionalización, la importancia de tomar en cuenta las diferencias esenciales que existen entre nacionalizar y expropiar. Si bien, ambas tienen por objeto que el Estado prive a los particulares de sus derecho de propiedad con el fin de realizar un beneficio común, sus fines y alcances son diversos, esta aclaración es indispensable, puesto que los resultados del juicio de amparo son diversos respecto a las dos instituciones de mención. 139

El amparo que se promueva contra un decreto nacionalizador, no podrá solicitarse la suspensión del acto, dado que, la ejecución del acto se hace de manera inmediata y la suspensión no procede contra actos consumados, además, esta de por medio el interés nacional, por lo que debe sacrificarse el interés particular en beneficio de toda la nación, de ahí que el juicio de amparo no sea un medio eficaz para combatir un decreto nacionalizador y que la Justicia Federal no otorgue el amparo al particular que lo promueva. Pero, esto no quiere decir que quien lo decreta no deba ajustarse a las reglas preestablecidas, no significa que pueda llegar a lo arbitrario.

El Estado puede disponer de una nacionalización, en tanto con ella decida que es un medio apropiado para satisfacer necesidades económicas y sociales de su comunidad, pero no puede valerse de ella para fines que no son propios de la

institución, como sería tomar represalia o perseguir injustamente y fuera de procedimientos regulares a propietarios afectados. En consecuencia, una nacionalización cuya finalidad propia del bien público sea distorsionada para buscar a través suyo, objetivos diversos o injustos, no es sino una apariencia de nacionalización que no puede ser tenida como un acto de soberanía regular y debidamente ejercitado, por tal virtud, el particular afectado tendrá todo el derecho de impugnarla. Por tanto, para que una nacionalización sea considerada regular y legítima tendrá que presuponer que es decidida por finalidades de alto interés público. <sup>131</sup>

En cambio, el juicio de amparo sí es un medio eficaz para combatir los decretos expropiatorios que expiden tanto el ejecutivo federal como estatal, porque sus beneficios sólo son locales y sólo versan sobre bienes perfectamente determinados y no de industrias o de servicios completos, además, si quien lo solicite logra demostrar que el decreto es inconstitucional (ya sea porque la autoridad no cumplió con los requisitos de fondo o de forma que le exige tanto la constitución como la ley secundaria), podrá obtener fácilmente la protección de la Justicia Federal.

La Justicia Federal ha concedido muchos amparos a aquellos quejosos que han fundamentado bien la inconstitucionalidad del decreto expropiatorio que les afecte. Este se puede comprobar, con los últimos decretos expropiatorios del 19 de octubre de 1985, muchos de los afectados promovieron el juicio de amparo contra éstos y obtuvieron sentencias favorables.

#### A) Fundamentación y procedencia del juicio de amparo

La procedencia y fundamentación del juicio de amparo esta supeditada a que se reúnan determinados requisitos que

exigen los artículos 103, fracción I, y 107 constitucionales, así como la ley reglamentaria de los mismos. El particular al promover el juicio de amparo tendrá que reunir esos requisitos, independientemente de la garantía que se invoque y del derecho substancial que se trate de defender, es decir, el Tribunal Federal -de acuerdo a la calidad y características del acto reclamado-, deberá admitir la demanda respectiva, sin exigir al promovente si es cierto o no la existencia de la violación, sino sólo bastara que éste lo afirme, al reserva que en la audiencia constitucional del juicio lo demuestre; posteriormente el Tribunal Federal decidirá si el acto que lo provoca encierra o no las violaciones a garantías constitucionales que el agraviado le atribuye. <sup>132</sup>

En consecuencia, la acción para provocar la función jurisdiccional federal es distinta y diversa del derecho substancial que invoque quien promueva el juicio de amparo. De ahí la íntima relación que existe entre el juicio de amparo e instituciones del Derecho Procesal, ya que, la acción es un derecho, facultad o potestad que tiene cualquier persona o individuo para provocar la actividad del órgano jurisdiccional, independientemente de que exista o no la violación del derecho privado y de que se obtenga una sentencia favorable o no. Dicha institución funciona de igual forma en el juicio de amparo. Por tanto, el Juez Federal deberá admitir la demanda de amparo, siempre y cuando se reúnan los requisitos a que se refiere el artículo 116 de la Ley de Amparo, sin que se haga un estudio previo del derecho sustantivo que se invoca como violado.

Sin embargo, el Tribunal Federal tomará en consideración al admitir la demanda que el acto que se reclama afecte algunos de los derechos del promovente y que ese derecho se encuentra protegido por una garantía constitucional, este es un requisito indispensable para poder promover el juicio de amparo, pues si no se comprueba esto, el Juez podrá desechar

la demanda por encontrar motivos suficientes de indudable improcedencia (art. 145 de la Ley de Amparo).

En el caso específico de la nacionalización y expropiación, la procedencia para promover el juicio de amparo, esta claramente determinada por los artículos 103, fracción I, 107, fracción I, IV, VII, constitucionales y 114, fracción I, de la Ley de Amparo.

De acuerdo a los artículos antes citados, el juicio de amparo que procede promover es el de tipo indirecto (art. 114 fracc. II), interponiéndolo ante un Juez de Distrito, siempre y cuando se agote el recurso de revocación que la Ley de Expropiación otorga, dentro de los quince días siguientes, contados a partir de la fecha en que se notifique el acto.

El recurso de revocación no será agotado, cuando la ley del acto exija mayores requisitos que la Ley de Amparo para suspender el acto reclamado (especialmente en los casos a que se refiere el art. 8 de la Ley de Expropiación). En el caso de la nacionalización, no será necesario agotar este recurso, debido a la trascendencia de la medida, el acto es ejecutado inmediatamente por la autoridad expropiante, además, respecto de actos consumados la suspensión no procede, por lo que se podrá promover directamente el amparo.

Una vez que el promovente cumplió con todos los requisitos de forma que exige la Ley de Amparo (art. 116) para admitirla. El Juez de Distrito, en el auto admisorio mandará a notificar la demanda de amparo a las autoridades señaladas como responsables por la quejosa, las cuales tendrán un plazo de cinco días para contestarla (informes justificados); también, ordenará se abran el cuaderno principal y en caso que proceda promoverse la suspensión, se abrirá por separado y duplicado el expediente de suspensión; asimismo, se señalara fecha de

de audiencia constitucional (art. 147), a fin de que las partes preparen las pruebas necesarias para demostrar la inconstitucionalidad del acto o decreto reclamado. Cumplidos con todos estos requisitos, el Juez de Distrito se avocara al estudio de los conceptos de violación invocados por el quejoso.

Los conceptos de violación, en estos casos, deberán de tratar de demostrar la inconstitucionalidad del decreto expropiatorio, el cual esta violando en perjuicio del quejoso derechos que se encuentra protegidos por garantías constitucionales. Los conceptos de violación deberán versar, sobre violaciones de fondo y forma que las autoridades expropiantes o responsables no respetaron, de acuerdo a lo que exige la Constitución y la Ley de Expropiación. Incluso la Corte, también exige que para que todo acto de autoridad sea válido es necesario que cumpla con los requisitos de fondo y forma que prevé el artículo 16 constitucional, como lo podemos comprobar con la siguiente tesis jurisprudencial, que a continuación se transcribe:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE. Para cumplir lo preceptuado por el artículo 16 constitucional, que exige que en todo acto de autoridad se funde y motive la causa legal del procedimiento, deben satisfacerse dos clases de requisitos, unos de forma y otros de fondo. El elemento formal queda surtido cuando el acuerdo, orden o resolución, se citan las disposiciones legales que se consideren aplicables al caso y se expresen los motivos que precidieron a su emisión. Para integrar el segundo elemento, es necesario que los motivos invocados sean reales y ciertos y que, conforme a los preceptos invocados, sean bastantes para provocar el acto de autoridad". 134

### 1. Violaciones de forma

Las violaciones en que generalmente incurren la autoridad desde expropiantes giran alrededor de las garantías de fundamentación y motivación que consagra el artículo 16 constitucional. Si bien ambas figuras consagran el principio de legalidad, es importante distinguir que se entiende por cada una de ellas, ya que la autoridad expropiante puede en un momento dar cumplimiento con uno y no con el otro, y ambos son indispensables para que el acto de autoridad sea plenamente válido.

La fundamentación consiste en "que los actos que originan la molestia de que habla el artículo 16 constitucional deben basarse en una disposición normativa general", es decir, "que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite". Por lo tanto, las autoridades expropiantes tendrán que cumplir con ciertas obligaciones que el propio principio les impone, como son: "1) que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo; 2) que el propio acto se prevea en dicha norma; 3) que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan; 4) que el citado acto contenga o derive de un mandato escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen". <sup>135</sup>

La motivación consiste en que el acto concreto esté completamente dentro de lo que la norma general señala; que las causas y circunstancias del hecho que la norma previene sean las mismas que se presenten en el caso particular, por lo que la motivación legal implica que el acto en concreto se adecue perfectamente a las hipótesis legales previstas. Al respecto, la Corte señala:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. El artículo 16 de la

Carta Magna es terminante al exigir, para la validez de todo acto autoritario de molestía, que el mismo este fundado y motivado, de biéndose entender por fundamentación la cita del precepto que le sirva de apoyo, y por motivación la manifestación de los razonamientos que llevaron a la autoridad a la conclusión de que el acto de que se trate, encuadra en la hipótesis prevista en dicho precepto. No basta, por consiguiente, con que exista en el Derecho Positivo un precepto que puede sustentar el acto de la autoridad, ni un motivo para que ésta actúe en consecuencia, sino que es indispensable que se hagan saber al afectado los fundamentos y motivos del procedimiento respectivo, ya que sólo así estara en aptitud de defenderse como estime pertinente. Por otra parte, la circunstancia de que el acto reclamado satisfaga las garantías de mandamiento escrito y de autoridad competente, no le libera del vicio de inconstitucionalidad consistente en la ya apuntada falta de fundamentación, pues todas estas garantías son concurrentes y debe, por lo mismo, ser respetada por la autoridad en el mismo acto que de ella emane". <sup>136</sup>

Las autoridades administrativas, por una parte, sólo pueden hacer lo que la ley les permite, y por la otra, la sola existencia de una ley que no es debidamente aplicada y citada en el acto administrativo que se reclame, no le da a éste el carácter de constitucional, por tanto, si no se le señala expresamente como fundamento del acto, éste es inconstitucional, aunque la autoridad respectiva, alegue que por tratarse de cumplimiento de leyes de orden público, la simple omisión de una cita legal de una disposición administrativa que tiene su apoyo en preceptos legales permanentes, no puede ser causa para que se perjudique el interés público.

En el caso de la expropiación y apoyado en lo anteriormente señalado, para que el acto expropiatorio sea válido y no violatorio de la garantía de legalidad, es necesario que la autoridad no sólo aluda a la existencia de una causa de

utilidad pública, sino que debe demostrar que efectivamente existe y que ha cumplido con todos los requisitos de validez del acto, que le exige no sólo la Ley Fundamental, sino también la Ley secundaria. La Corte señala, al respecto, lo siguiente:

"EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA. Llevada a cabo sin los requisitos previstos por la Ley, aún cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías". 137

Para llevar a cabo la expropiación no sólo basta que exista la utilidad pública, sino que será necesario que la autoridad expropiante cumpla con los requisitos de legalidad a que se refiere el artículo 16 constitucional y con lo que prevé la Ley de Expropiación, de no ser así, y si el particular logra probar ante la Justicia Federal que la autoridad violó los requisitos de forma, obtendrá la declaración de inconstitucionalidad del decreto, sólo por haberse omitido ese tipo de requisitos que toda autoridad administrativa esta obligada a respetar. Estas violaciones procedimentales que cometen las autoridades sucede a menudo, debido a la premura y rapidez con que se hacen los decretos expropiatorios y por tanto a una falta de estudio previo, concretándose sólo a señalar la causa de utilidad pública en forma lisa y llana, sin que se pruebe cual es el motivo de su procedimiento, al respecto, la Corte ha señalado:

"EXPROPIACION. 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 que la autoridad responsable lo afirme, sino que es indispensable que se aduzcan o rinda pruebas que justifiquen esta utilidad, en el expediente respectivo de expropiación". 138

Esta falta de motivación en que incurren las autoridades expropiantes se puede comprobar con los decretos de expropiación del 10 de octubre de 1985, en donde se expropiaron masivamente siete mil inmuebles. El problema de emitir decretos de esta magnitud, es que no se adecuen claramente a todas las situaciones de hecho que se presenten en cada caso particular a lo que la norma general y abstracta señala y no pretender dar una motivación general como válida para todos, porque dentro de esos siete mil inmuebles expropiados, no todos contaban con las mismas circunstancias para ser expropiados, por lo que una sola motivación para todos los casos no fue constitucional, ya que muchos de esos casos, la causa de utilidad pública no se acreditaba, v.gr., algunos de esos predios no fueron afectados por el terremoto, además eran casas habitación o terrenos baldíos, único patrimonio con que contaban los afectados y fueron objeto de expropiación.

También las autoridades violan la garantía de legalidad al no cumplir con el requisitos que señala el artículo 3 de la Ley de Expropiación, que a la letra dice: "El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondiente, tratimatará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva".

Como podemos observar, la Ley está obligando a la autoridad a formar un expediente previo a la expropiación, en el cual contendrán todos y cada uno de los estudios realizados sobre el bien a expropiar donde se pruebe que realmente existe una causa de utilidad pública y que el bien expropiado será idóneo para la necesidad de carácter general o colectivo que hay que satisfacer.

Generalmente las autoridades no cumplen con el requisi

to de formar el expediente debido a la rapidez con que toman la medida, sin tomar en cuenta que estos requisitos previos son de tanta importancia y trascendencia para el particular afectado. A las autoridades lo único que les importa es satis facer esta utilidad pública, sin tomar en cuenta la necesidad de respetar determinadas garantías.

La Suprema Corte, también exige se forme el expediente respectivo de expropiación, de la siguiente manera:

"EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA. Cuando la sociedad tenga interés en que se ejecuten determinadas obras que se traducen en comodidad y seguridad para la misma sociedad, es requisito indispensable, probar esa utilidad social en el expediente respectivo de expropiación, y sólo con esa justificación, es legal la ocupación de bienes ajenos que sean necesarios, ya que no obstante la simple afirmación, sin prueba de la autoridad responsable". 139

La formación del expediente en cualquier expropiación es muy importante, puesto que es el estudio previo, donde la autoridad expropiante debe de comprobar la existencia de la u utilidad pública y de la necesidad de llevar a cabo la expropiación en beneficio de una determinada colectividad, si la autoridad omite realizarlo, estará violando en perjuicio del particular afectado, la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional, por tanto, será causa suficiente para que el particular puede promover el juicio de amparo y obtenga una sentencia favorable.

Otro problema que trae consecuencia la falta de abrir el expediente respectivo de una expropiación, en el caso de que el expropiado tenga que promover el recurso de revocación, ¿sí las autoridades son varias, ante quién debe promoverse di cho recurso? Debido a que esto no lo prevé la Ley de Expropiación, el particular queda en un estado de indefensión por

la inseguridad jurídica que en el sentido apuntado presenta el citado medio de defensa.

En el caso de las nacionalizaciones, también se puede alegar la falta de expediente para realizarla, pero debido a la importancia y trascendencia de la medida, generalmente el Ejecutivo Federal, al decretarla no cumple con estos requisitos, ya que el interés particular tiene que sacrificarse en bien de todo el país.

Para que las autoridades respeten este tipo de requisitos, creemos necesario, se reconozca constitucionalmente la nacionalización como una figura autónoma de la expropiación y que se cree su propio procedimiento, ya que como podemos observar, muchos de los principios que consagra la Ley de Expropiación no pueden ser cumplidos o aplicados cuando se realiza una nacionalización, toda vez que, ambas instituciones son diferentes y operan de manera diversa en la realidad jurídica en que se dan.

## 2. Violaciones de fondo

Una vez que se trató de demostrar las posibles violaciones que la autoridad expropiante puede incurrir durante el procedimiento de expropiación y por tanto de las garantías de legalidad, el quejoso podrá también alegar la ausencia de los requisitos esenciales a que se refiere el artículo 27 constitucional, párrafo segundo, y que se traducen principalmente en: la utilidad pública, el pago de una indemnización y el destino del objeto expropiado.

La utilidad pública es un elemento esencial para llevar a cabo cualquier expropiación o nacionalización; su finalidad principal es la de satisfacer necesidades colectivas en beneficio de una sociedad o nación a través de un objeto capaz de satisfacer esas necesidades, éste debe ser concreto,

específico y operar o registrarse dentro de la realidad. En otras palabras, dicha causa debe ser objetiva, trascendente o real y no meramente subjetiva, o sea, que sólo se afirme por la autoridad expropiante sin que esté justificado realmente. Por lo tanto, el principal requisito que se exige es que se compruebe su existencia, porque de no ser así, se estaría violando en perjuicio del particular las garantías que consagra en artículo de mención, por tanto, éste tiene todo el derecho de solicitar la intervención de la Justicia Federal para que lo protega.

También la Corte, ha señalado la necesidad de comprobar la existencia de la utilidad pública por parte de la autoridad expropiante y otros requisitos, de la siguiente manera:

"... para que la expropiación de bienes de propiedad privada se ajuste a los preceptos constitucionales, es menester que las autoridades que la realicen comprueben la existencia de la causa de utilidad pública que la haga necesaria, siendo indispensable para ello una prueba basada en datos objetivos y ciertos y no en simples apreciaciones subjetivas y arbitrarias; que de otra manera no se justifica la utilización, por parte del Estado, del procedimiento extraordinario de expropiación para obtener los bienes que necesita a efecto de satisfacer las necesidades colectivas que están a su cargo. Dicho criterio establece, pues, como uno de los principales requisitos para que proceda la expropiación, que la utilidad pública quede demostrada, no bastando el hecho de que la autoridad responsable lo afirme, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esa utilidad". 140

La autoridad expropiante, no sólo debe realizar un estudio previo para comprobar la existencia de la utilidad pública, sino que además debe demostrarla, teniendo la obligación de encuadrar su acto a la norma general, es decir, la

utilidad pública en que se base el decreto de expropiación tendrá que forzosamente adecuarse a los casos previstos a lo que la Ley de Expropiación considera como utilidad pública (art. 1), pero su obligación no termina en enumerar la fracción o fracciones en que se base para determinarla, sino que además deberá explicar el sentido y alcance de la misma.

Generalmente, en los decretos expropiatorios se mencionan más de dos causas de utilidad pública que en ocasiones no vienen al caso, no especificándose la verdadera utilidad pública para la que se va a destinar el bien. Ocasionando con esto, que el particular pueda impugnar dicho decreto, por violación al artículo 27 y 16 constitucionales.

Cuando el destino que se le va a dar al bien, no tiene como fin beneficiar a una determinada colectividad, sino a un particular, respecto a esto la Ley es incluso la jurisprudencia es muy clara, el beneficio siempre debe ser colectivo y nunca particular, porque entonces no tendría ningún caso realizar la expropiación si se expropia a un particular para beneficiar a otro. La jurisprudencia de la Corte señala:

"UTILIDAD PUBLICA (EXPROPIACION). Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llaméase Municipio, Estado o Nación, el goce de la cosa expropiada, no existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular". 141

Para probar la inexistencia de la utilidad pública el quejoso contará con los medios suficientes para hacerlos, dado que, el artículo 150 de la Ley de Amparo, permite se admitan todo tipo de pruebas, excepto las de posiciones y las que fueran contra la moral y el derecho. El quejoso podrá ofrecer pruebas como: presuncionales, científicas (fotos, copias, platinos, cintas, etc.). Al valorar la pruebas aportadas, el Juez

de Distrito lo hará libremente, es decir, de acuerdo a lo que dicte su prudente o libre arbitrio, en el caso de las pruebas periciales. Respecto a la valoración de las demás, la Ley de Amparo no prevé nada, por lo que será necesario aplicar supletoriamente las reglas que establece el Código Civil de Procedimientos Federales (art. 197). Si el quejoso aporta las pruebas idóneas para demostrar la inexistencia de la utilidad pública, éstas serán determinantes para que se declare la inconstitucionalidad del decreto.

También será importante que se presenten lo alegatos, puesto que es la última oportunidad con que cuenta el quejoso para tratar de demostrar al juzgador que las pruebas aportadas confirmaron los conceptos de violación aducidos y por lo tanto, demuestran la inexistencia de la utilidad pública que argumenta la autoridad responsable y el juzgador forzosamente tendrá que decretar la inconstitucionalidad del decreto y amparar al quejoso.

La indemnización al igual que la utilidad pública es considerada como un elemento esencial, tanto por la Constitución como por la Jurisprudencia de la Corte, que toda expropiación y nacionalización deben de prever, el ejecutivo federal como local que decreten cualquier expropiación no sólo deberán fundamentar la existencia de la utilidad pública, sino que además deberán especificar la forma en que se indemnizara al particular afectado por el decreto expropiatorio.

Si bien la expropiación es un acto unilateral realizado por parte del Estado en beneficio común, éste tiene la obligación de dar una contraprestación al particular afectado por la medida tomada, la cual no deberá ser ilusoria, sino real y efectiva, con el fin de resarcir los daños y perjuicios causados al dueño de la cosa expropiada.

Por tanto, si un decreto expropiatorio omite la forma

y tiempo en que deba pagarse la indemnización, el particular afectado tendrá todo el derecho de impugnar el decreto mediante el juicio de amparo por violación al artículo 27, segundo párrafo, que prevé a la indemnización como un elemento esencial que toda expropiación debe contener. Sin duda, la finalidad tanto de una expropiación como el de una nacionalización es la de satisfacer necesidades colectivas o nacionales respectivamente, pero esto no quiere decir que a quien se vaya a privar de su propiedad no tenga derecho de recibir nada a cambio. En consecuencia, el Estado tiene la obligación de resarcir ese daño causado, indemnizando, aunque ésta no sea equivalente al bien que se expropió.

La Jurisprudencia de la Corte ha resuelto, en jurisprudencia firme y tesis aisladas, que la indemnización es un elemento esencial que toda expropiación debe contener y en caso de que la autoridad expropiante lo omita, será una violación al artículo 27 constitucional, segundo párrafo, y el particular podrá promover el juicio de amparo por violaciones a garantías individuales, a continuación se transcribe una tesis aislada que prevé la procedencia del amparo cuando se viola esta garantía:

"EXPROPIACION, PROCEDENCIA DEL AMPARO EN CASO DE: El artículo 27 constitucional autoriza a las autoridades para expropiar bienes de propiedad particular, con sujeción a dos requisitos básicos: que exista la utilidad pública y que medie indemnización. La falta de uno de los dos requisitos mencionados, implica la violación del artículo citado. Ahora bien, el acto expropiatorio es un acto de autoridad, como lo son también los actos parciales en que aquél puede descomponerse, a saber: la declaración de utilidad pública, la resolución de expropiación, la toma de posesión del bien expropiable, el justiprecio y el pago de la indemnización. Si la autoridad vulnera garantías individuales en cada caso uno de esos actos parciales, la procedencia del amparo es innegable; y tal supuesto se realiza si la autoridad se niega

a efectuar el pago de la indemnización en los términos marcados por la Constitución".<sup>142</sup>

Respecto de la época en que el Estado debe realizar el pago de indemnización, esta nunca debe ser incierta o aplazable, puesto que entonces no habría constra prestación en favor del afectado por una expropiación, lo que implicaría un violación a garantías individuales.

En relación con el objeto de la expropiación, si no se destina al fin por el que fue expropiado, el particular afectado, también tendrá el derecho de impugnar el acto, toda vez que el bien es el elemento principal por el que se esta realizando el acto, y si la autoridad lo destina a otro fin no previsto, se estará violando, en perjuicio del expropiado, el artículo 16 constitucional, puesto que no se estaría ape gando a la fundamentación y motivación del decreto expropiatorio.

En caso de que el bien no sea utilizado dentro de los cinco años que marca la Ley, contados a partir de la primera publicación del decreto expropiatorio, de acuerdo a lo previsto por el artículo 6 de la Ley de Expropiación, el particular afectado podrá hacer valer ante la autoridad expropian te el recurso de reversión, y si ésta no se lo concede, el particular podrá interponer el juicio de amparo ante un Juez de Distrito, por violaciones a los artículo 8, 14 y 16 constitucionales.

## B) Jurisprudencia

El antecedente más remoto de la jurisprudencia lo encontramos en el Derecho Romano con Ulpiano, quien la definió como: "la noticia o el conocimiento de las cosas humanas y divinas, así como la ciencia de lo justo y de lo injusto", por lo que la finalidad de la jurisprudencia consistía en actualizar el derecho a través de las noticias sistemáticas y orgánicas que ocurrían en la realidad; esta finalidad fue contorneándose claramente con otra definición clásica de la misma: "hábito o práctica de interpretar rectamente las leyes y aplicarlas oportunamente a los casos que ocurren",

La jurisprudencia con el transcurso del tiempo se sumó a la rígida interpretación que a las leyes le daban los tribunales al proceso de conformación y creación judicial. Sin embargo, la finalidad de ésta no fue la de crear disposiciones legales, sino solamente la de interpretar el derecho legislado y la de crear o construir el derecho en ocasión a los casos concretos que se someten al conocimiento de los tribunales; por lo tanto la jurisprudencia se le define como: "las consideraciones, interpretaciones, razonamientos y estimaciones jurídicas que hace una autoridad judicial en un sentido uniforme e ininterrumpido, en relación con cierto número de casos concretos semejantes que se presentan a su conocimiento, para resolver un punto de derecho determinado".<sup>143</sup>

Empero, el valor de la jurisprudencia varía de un país a otro o bien de acuerdo al sistema que practiquen (Civil Law, Common Law y el de los países socialistas), todo dependiendo de lo que determine cada uno de los ordenamientos de cada país en particular.

Nuestro sistema jurídico es de tipo escrito, por tanto la jurisprudencia no es menos importante como en los países angloamericanos que practican el Common Law, ya que su objetivo consiste en interpretar el verdadero sentido de las leyes

a fin de adaptarla de la mejor manera posible a la realidad. La jurisprudencia mexicana es considerada como una fuente formal de derecho, cuyo principal objetivo consiste en interpretar la ley, la cual debe ser firme, reiterada y de observancia obligatoria que emane de las ejecutorias pronunciada por la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o por Salas y por los Tribunales Colegiados de Circuito.

Las normas constitucionales que rigen a la jurisprudencia se encuentran incluidas en los principios y bases generales del juicio de amparo, es decir, en el artículo 107 constitucional, fracciones IX, XIII, por lo que su regulación se encuentra prevista en la Ley de Amparo (arts. 192 a 197).

La Justicia Federal establece tres tipos de jurisprudencia, de acuerdo a los órganos que la emitan:

- a) Jurisprudencia del Pleno,
- b) Jurisprudencia de las Salas de la Corte, y
- c) Jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Los artículos 192, 193 y 193 bis de la Ley de Amparo regulan a la jurisprudencia que fijen tanto el Pleno, las Salas de la Corte y los Tribunales Colegiados, respectivamente.

La función del Pleno, de las Salas y de los Tribunales de Colegiados al dictar su jurisprudencia, será solamente el de interpretar el verdadero sentido de las normas jurídicas y nunca el de crearla, porque de ser así, se estaría invadiendo la competencia exclusiva del Poder Legislativo, que es el de crear normas jurídicas, sin embargo, la trascendencia de ésta en el derecho es muy importante, dado que a través de ella el derecho se esta constantemente renovando y evolucionando de acuerdo a la realidad que se esta dando en el país.

La tarea interpretativa de estos órganos al fijarla

estará limitada sobre ciertas normas como son: la constitución, leyes federales, leyes locales, tratados internacionales, reglamentos federales y locales. El Pleno podrá interpretar todas estas normas; las Salas también lo harán, excepto los reglamentos federales y locales, cuya competencia exclusiva será del Pleno. Los Tribunales Colegiados sólo podrán establecer jurisprudencia en aquéllos asuntos cuya competencia no es al mismo tiempo de alguna Sala de la Corte, es decir, sólo en aquéllas materias que tienen competencia exclusiva.

Los órganos que tienen la obligación de acatarla, son los siguientes: por el propio Pleno, las Salas de la Corte, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares, los Tribunales Judiciales del orden común, los Tribunales Administrativos del Trabajo, locales y federales. La jurisprudencia que dicte el Pleno será obligatoria para él mismo y para todos los demás; la de las Salas, sólo será obligatoria para ellas mismas y todos los demás órganos, y la de los Tribunales Colegiados será obligatoria para ellos mismos y para los demás órganos.

Para que los órganos de mención formen jurisprudencia es necesario:

- 1) que haya cinco ejecutorias,
- 2) que versen sobre el mismo asunto, y
- 3) que no haya una en contrario que las interrumpa.

En el caso del Pleno, las cinco ejecutorias debe ser aprobadas por catorce ministros.

En las Salas, las cinco ejecutorias debe ser aprobadas por unanimidad o por lo menos por cuatro de los cinco ministros que integren la sala.

En el caso del Tribunal Colegiado, la aprobación de las cinco ejecutorias esta supeditada a la votación realizada por unanimidad de los magistrados que integren el Tribunal Colegiado de que se trate.

La interrupción de la jurisprudencia (art. 194), consisten en que ésta deja de tener un carácter obligatorio debido a que fue dictada una ejecutoria en contrario, siempre y cuando se reúnan los requisitos de votación necesarios para formar jurisprudencia, es decir, por la votación de catorce ministros si se trata de jurisprudencia del Pleno; del voto de cuatro ministros, si es una ejecutoria de la Sala; o bien por el voto de la unanimidad de magistrados, si se trata de una ejecutoria del Tribunal Colegiado.

La finalidad de la interrupción de la jurisprudencia puede ser no sólo derogatoria de la misma, sino también modificatoria.

Debido a que la jurisprudencia la pueden establecer varios órganos, puede dar lugar a que se pronuncien tesis contrarias.

En caso de que se trate de tesis contradictorias en los juicios de amparo de la competencia de las Salas de la Corte, el Pleno de la Corte será el facultado para decidir qué tesis ha de prevalecer. Si las tesis contradictorias son competencia del Tribunal Colegiado, la Sala correspondiente, será quien determine qué tesis deberá prevalecer.

Para que la jurisprudencia pueda ser obligatoria dentro de juicio de amparo será necesario invocarla, pero no de manera genérica, sino será necesario se cumplan con determinados requisitos que el artículo 196 exige: "Cuando las partes invoquen en el juicio de amparo la jurisprudencia de la Suprema Corte o de los Tribunales Colegiados de Circuito lo

harán por escrito, expresando el sentido de aquella y designando con precisión las ejecutorias que la sustenten".

Debido a las trascendencia e importancia de la jurisprudencia en el Derecho mexicano, fue necesario crear un órgano oficial encargado de la compilación y publicación de la misma, éste recibe el nombre de Semanario Judicial de la Federación (art. 193, L.A.), creado por decreto de 8 de diciembre de 1970. La publicación del referido Semanario se ha realizado por épocas, encontrándose actualmente en desarrollo la séptima de ellas.

El precedente no es obligatorio como la jurisprudencia firme, pero ha adquirido una gran importancia, ya que tanto las partes como el órgano jurisdiccional tienen el hábito de invocar alguna ejecutoria anterior que respalda el criterio que han externado, por lo que es un punto de apoyo importante para los litigantes y juzgadores.

No hay jurisprudencia firme que reconozca a la nacionalización como una figura diversa de la expropiación, ni aún cuando se han resuelto amparos de este tipo (como fueron los casos de las nacionalizaciones ferrocarrilera, petrolera y bancaria). La Corte los ha resuelto tomando en cuenta el procedimiento de expropiación en el cual se basan, pues es la única manera de poderlas llevar a cabo, pero la Corte no ha amparado a los quejosos que han promovido este tipo de amparo. Este es el problema que causa, el que no se reconozca a la nacionalización como una figura jurídica diversa de la expropiación, es decir, debido a su importancia y trascendencia no pueden respetarse los requisitos del procedimiento de expropiación debido a que son dos figuras jurídicas diferentes, y por tanto, no es posible aplicar un procedimiento que fue hecho específicamente para la expropiación. En realidad, la Corte al resolver este tipo de amparos sólo toma en cuenta la importancia de la medida, es decir, que tenga por objeto cum-

plir con un interés nacional, o sea, que la medida beneficie a todo el país, sin tomar en consideración que la autoridad responsable cumpla con los requisitos procedimentales de la expropiación, ya que el interés nacional es antes que el particular. De ahí la necesidad que la nacionalización sea reconocida como una figura jurídica autónoma y que cuente con su propio procedimiento.

No obstante, la Corte no es la facultada para reconocer a la nacionalización como una figura jurídica diversa de la expropiación porque si la constitución y leyes secundarias no lo han hecho, mucho menos la Corte puede hacerlo, pues su única función es la de interpretar normas y no el de crearlas.

Sin embargo, indirectamente reconoce a la nacionalización, al distinguir en precedentes aislados, la diferencia que existe entre interés público, social y nacional, de la siguiente manera:

"EXPROPIACION, QUE DEBE ENTENDERSE POR UTILIDAD PUBLICA. Aunque la Suprema Corte adoptó el criterio de que sólo existe utilidad pública que legitima la expropiación de bienes particulares, cuando se sustituye una persona de derecho público en el uso de la cosa afectada, tal criterio ha sido contrariado y se han precisado las ideas a ese respecto, adoptándose la tesis de que la utilidad pública, en sentido genérico, abarca tres causas específicas: la utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer, de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediatamente a toda la colectividad; y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país, de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política como entidad internacional. 144

En consecuencia, la Corte al distinguir el interés nacional del público y social, esta indirectamente reconociendo la nacionalización, siempre y cuando la necesidad de tomar la medida beneficie a todo el país, ya sea porque se afecte a nacionales o extranjeros.

Pero, estimamos que la jurisprudencia firme y precedentes son de gran ayuda para los particulares afectados por un decreto expropiatorio al promover el juicio de amparo contra éste y si conocen los principales criterios sustentados por la Corte contarán con un medio eficaz para demostrar la inconstitucionalidad del decreto porque se basan en casos similares a los suyos, por tanto, el juzgador tendrá que resolver de manera análoga al que se invoca, siempre y cuando no se cambie el criterio en un asunto controvertido.

A continuación se estudian las principales tesis jurisprudenciales y precedentes que ha dictado la Corte, respecto a los elementos esenciales que toda expropiación debe reunir para considerarse constitucional.

### 1. Elementos esenciales de la expropiación

La Corte en jurisprudencia firme, ha resuelto al igual que la constitución y leyes secundarias, para que la expropiación sea plenamente válida, la autoridad expropiante debe cumplir con los siguientes requisitos:

- a) una utilidad pública que deba ser satisfecha;
- b) el pago de indemnización; y
- c) el destino del objeto expropiado.

En caso de que no concurrieran alguno de estos elementos o existiese una ley que dispusiera lo contrario, el decreto sería considerado inconstitucional y la ley anticonstitucional

de acuerdo a lo dispuesto por la siguiente tesis jurisprudencial:

"EXPROPIACION. Para que la propiedad privada pueda expropiarse se necesitan dos condiciones: Primera, que la utilidad pública así lo exija; Segunda, que medie una indemnización.

El artículo 27 al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido, no que ésta quede incierta o que puede hacerse posteriormente, sino que se haga al mismo tiempo que la expropiación, y las leyes que ordene la expropiación, importa una violación de garantías.<sup>145</sup>

La Corte no sólo exige la existencia de esos requisitos esenciales a la autoridad expropiante, sino también exige se cumplan con los requisitos procedimentales, a fin de que no se violen las garantías que consagra el artículo 16 constitucional, como lo podemos observar claramente en la siguiente jurisprudencia:

"EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA. Llevada a cabo sin los requisitos previstos por la ley, aun cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías".<sup>146</sup>

En consecuencia, la Corte exige a la autoridad expropiante no sólo que demuestre la existencia de la utilidad pública, sino que además realice la expropiación de acuerdo a lo previsto por la ley reglamentaria, es decir, se deben cumplir con los requisitos de fondo y forma, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.

#### a) Utilidad Pública

La jurisprudencia de la Corte prevé a la utilidad pública como un elemento esencial de la expropiación, pero no la define debido a que la Constitución y la Ley de Expropiación no

lo han hecho, y además, porque la Ley enumera las causas de utilidad pública de una forma muy general, dando la posibilidad a la autoridad expropiante de llevar cualquier tipo de expropiación, dependiendo de la necesidad pública que se tenga que satisfacer, es por esto, que no es posible dar una definición única de utilidad pública, puesto que se tienen que tomar en cuenta no sólo a las colectividades que lo exigen, sino también a los intereses que el propio Estado determine. Por lo que no es posible dar una definición única de utilidad pública, porque si fuera en caso contrario, se podría caer en graves contradicciones, entre lo que la Corte entendería por utilidad pública y las causas de utilidad pública que prevé la Ley. Además que la función de la Corte es la de interpretar leyes y no de crearlas, es por ésto que la Corte sólo optó por decir en jurisprudencia firme, los requisitos indispensables que toda utilidad pública debe reunir:

"UTILIDAD PUBLICA. Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación pero siempre particular, que puede adquirir la cosa sin la intervención del poder público".

Como podemos observar, no se define a la utilidad pública, sino sólo exige que beneficie a toda una colectividad y no a un particular o a unos cuantos. No obstante, en tesis aisladas, encontramos la definición de utilidad pública de una manera muy general, es decir, sólo se exige que la utilidad pública tenga por objeto satisfacer necesidades públicas siempre y cuando el beneficio sea general, o sea que abarque a toda una colectividad, esto lo podemos comprobar, en el siguiente precedente:

"UTILIDAD PUBLICA. Debe entenderse por tal, lo que satisfaga una necesidad pública y redunda en beneficio de la colectividad, siendo esencial que la cosa expropiada pase a ser del goce y de la propiedad de la comunidad y no de simples individuos".<sup>148</sup>

No sólo se exige que la utilidad pública satisfaga necesidades públicas en beneficio de una colectividad, sino también, que este legalmente prevista y y la autoridad administrativa haga la declaratoria correspondiente, como puede verificarse en la siguiente tesis aislada:

"EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA. La Constitución General con objeto de prevenir que se cometan arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad privada, por causa de utilidad pública, ha dispuesto que las leyes de la Federación o de los Estados, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad particular y que, de acuerdo con esas leyes la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente. De manera que es necesario: primero, la existencia de una ley que determine los casos genéricos en que ha ya utilidad pública; y segundo, que el Ejecutivo, aplicando esa ley, decida en cada caso, si existe o no esa necesidad, para que se verifique la expropiación.

Llevada a cabo sin el juicio correspondiente, en el que se cumplan las formalidades legales, importa una violación de garantías".<sup>149</sup>

Por tanto, para que existe utilidad pública es necesario que la autoridad expropiante reúna los siguientes requisitos:

- a) que tenga por objeto satisfacer una necesidad pública;
- b) que beneficie a toda una colectividad;
- c) que este prevista en la ley, ya sea estatal o federal, y
- d) que el ejecutivo (federal o estatal), al declararla se ba

se base en los casos previstos por la ley de expropiación correspondiente.

#### b) La indemnización

La indemnización, es otro elemento esencial que toda expropiación debe prevenir, ya que la Constitución, leyes secundarias y la jurisprudencia de la Corte así lo exigen. Si este requisito es omitido por la autoridad expropiante será causa de violación de garantías y por ende, el particular afectado podrá promover el juicio de amparo. Sin embargo, el verdadero problema que causa el pago de la indemnización es el momento en que éste debe realizarse. La Constitución sólo se refiere a que la expropiación debe realizarse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

No se tiene la certeza, si el pago debe ser anterior, posterior o simultáneo al acto expropiatorio. Sin duda, el pago no será anterior al acto, puesto que la Constitución de 1917 es de corte social y no liberal, como lo preveía la Constitución de 1857, por tanto, el pago tendrá que ser posterior.

La Corte ha resuelto en jurisprudencia firme, al respecto, lo siguiente:

"EXPROPIACION, IDEMNIZACION EN CASO DE: Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo al artículo 27 constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido es necesario que sea pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado, disfrutar de ella, por lo que la ley que fija un término o plazo para cubrir la indemnización, es violatoria de garantías".<sup>150</sup>

De ésta se concluye que la indemnización debe pagarse

inmediatamente después de llevada a cabo la expropiación y en caso de que cualquier ley de expropiación fije un término para pagarla será violatorio de garantías y podrá ser declarada inconstitucional. La Ley de Expropiación en estudio es inconstitucional, de acuerdo a esta jurisprudencia, ya que fija un término máximo de diez años para realizar el pago. Sin embargo, estimamos que el verdadero espíritu del Constituyente, al consagrar la palabra "mediante", lo hizo con el propósito de que el pago se hiciera posterior al acto y de acuerdo a las posibilidades económicas del Estado, por tanto, dejo la tarea al legislador de fijar un término prudente en el que deba realizarse, razón por la que la Ley de Expropiación establece un término de diez años. Hay jurisprudencia firme que señala que el pago de la indemnización puede ser posterior o diferirse de acuerdo a las trascendencia de la medida tomada por el Estado:

"EXPROPIACION, CASOS EN QUE LA IDEMNIZACION PUEDE NO SER PAGADA INMEDIATAMENTE. Cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe de hacerse en los demás casos, puede constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del Erario."<sup>151</sup>

Aparentemente existe una contradicción entre esta tesis y la que exige que la indemnización sea pagada, sino inmediatamente al acto expropiatorio, sí a raíz del mismo, sin embargo, ésto no es así, puesto que la primera, se refiere a las expropiaciones que versan sobre bienes perfectamente determinados, en cambio, la segunda, puede aplicarse al caso de las nacionalizaciones, es decir, debido a que éstas recaen sobre medios de producción (empresas), el Estado no esta en posibilidades de pagar inmediatamente, por lo que esta plenamente justificado que el pago de la indemnización se difiera. También

en tesis aisladas, se sostiene que el diferimiento del pago se hará en caso de que este de por medio el interés nacional que satisfacer y el el Estado no se encuentre en ese momento en posibilidades de realizar dicho pago:

"EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE. Con excepción única del caso en que se afecte el interés nacional y de que no esté en la posibilidad del Gobierno hacer la indemnización inmediata, por tratarse de una expropiación que afecte el interés nacional las expropiaciones deben hacerse mediante indemnización, ésto es, que el pago se haga en el plazo indispensable para fijar el importe de esa indemnización y entregarla desde luego..."<sup>152</sup>

Por lo tanto, en caso de una nacionalización se encuentra plenamente justificado que la indemnización se realice después del acto, ya que esta de por medio el interés nacional, pero cuando se trate de una expropiación simple, es decir, que no este de por medio el interés nacional, sino sólo un interés colectivo, el particular afectado tiene derecho a que se le pague inmediatamente después que la autoridad realizó la ocupación del bien.

## 2. Bienes susceptibles de expropiación

No hay jurisprudencia respecto de que tipos de bienes puedan ser objeto de una expropiación, no obstante, hay varias tesis aisladas que tratan el tema, por ejemplo:

"EXPROPIACION, OBJETOS MATERIALES DE LA. Es indudable que la voluntad del constituyente fue autorizar la expropiación de toda clase de bienes inmuebles, muebles y derecho, pues por razón de su contenido, es decir, por la naturaleza de las materias que tratan los párrafos primero y segundo del artículo 27 constitucional, carecen de nexo que los ligen, de tal manera que no

puede haber relación entre los preceptos que los contienen, si el legislador no estableció expresamente la unión entre ambos. Y por la razón de la finalidad que persigue el legislador al establecer las normas constitutivas dichas, no se puede admitir que la expropiación sólo puede verificarse en bienes raíces".<sup>153</sup>

Definitivamente la figura de la expropiación, es consagrada como una figura en beneficio del interés social y no individual como la Constitución de 1857, ya que ésta puede recaer sobre todo tipo de bienes, de ahí que el Estado, no sólo tenga la amplia facultad de poder expropiar cualquier bien perfectamente determinado, sino también el de nacionalizar cualquier industria que sea necesaria para el desarrollo económico del país y que beneficie a toda la nación.

"EXPROPIACION, LOS BIENES MUEBLES PUEDEN SER OBJETO DE LA. La Ley de Expropiación, no es inconstitucional, en tanto que autoriza la expropiación de bienes muebles, pues si ésta se lleva a cabo en virtud de un acto de soberanía inherente al Estado, tomando en consideración que el interés privado debe subordinarse al interés colectivo, y que el derecho de propiedad constituye una función social, no hay razón para que solamente el beneficio colectivo se realice a través de la expropiación de bienes inmuebles y no pueda seguirse esa misma finalidad, tratándose de bienes inmuebles. Desde el punto de vista doctrinario, no se discute ya la posibilidad de que el Estado puede realizar la expropiación de bienes muebles, pues el autor más destacado de derecho administrativo, pudiéndose citar entre ellos a Gabino Fraga, H. Bertheloni, Edmonds Piccard, Sabino Alvares Gendin, Fritz Fleiner, convienen en esa posibilidad, y nos hablan de la necesidad y grandes ventajas de la expropiación de muebles. Desde el punto de vista de nuestra legislación positiva, ni la Constitución de 1857, ni la de 1917, distinguieron entre los bienes muebles e inmuebles, ni establecieron que sólo esto últimos pudieran constituir el objeto de la expropiación...".<sup>154</sup>

En virtud de la nacionalización del petróleo en 1938, las compañías petroleras afectadas interpusieron el juicio de amparo contra la medida decretada por el presidente Lázaro Cárdenas, argumentando, entre algunos de sus conceptos de violación, que la expropiación sólo podía proceder contra bienes inmuebles, lo que la Corte, como acabamos de observar, resolvió como inexacto, debido a que la institución de la expropiación con que cuenta el derecho mexicano puede abarcar todo tipo de bienes y si bien la Constitución no lo delimitó claramente, las leyes reglamentarias si lo hicieron.

### 3. Sujetos afectados por la expropiación

Los sujetos afectados por la expropiación puede ser todo tipo de personas, ya sean ricas o pobres, físicas o jurídicas, capaces o incapaces, etc. En cambio, una nacionalización, sólo puede afectar a personas que cuentan con los medios de producción que van a ser expropiados, al respecto la Corte no ha pronunciado nada, sino sólo ha expresado que los sujetos afectados con la medida serán notificados personalmente y sólo en caso que se ignore el domicilio, la notificación se hará a través del Diario Oficial de la Federación (art. 4 de la Ley de Expropiación).

"EXPROPIACION, NOTIFICACION DE LAS DECLARACIONES DE. La notificación de las declaraciones de expropiación deben hacerse personalmente, y sólo en caso de que se ignore el domicilio es lícita la notificación que se haga por medio de periódico oficial".<sup>155</sup>

Por tanto, la autoridad expropiante tiene la obligación, de notificar personalmente al afectado del acto expropiatorio, si conoce su domicilio, en caso de que no lo haga así, estará violando en perjuicio del afectado la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional.

#### 4. Autoridades competentes para expropiar

De acuerdo con la Constitución y la Ley de Expropiación, una vez que el legislador ha determinado las causas de utilidad pública, el Ejecutivo puede realizar la declaratoria correspondiente, cuando se verifiquen los supuestos que la propia ley establece. La declaratoria, así lo ha reconocido la Corte, no es sino un acto administrativo que realiza el Ejecutivo en cumplimiento a los mandatos contenidos en la Constitución y en la Ley de Expropiación, sin embargo, una vez realizada la declaratoria, intervendrán las autoridades correspondientes para complementar el procedimiento de expropiación.

"UTILIDAD PUBLICA, AUTORIDAD COMPETENTE. No basta que exista un motivo de utilidad pública para que cualquier autoridad pueda adoptar determinadas medidas con el fin de realizarla, sino que es preciso además, para que los actos de los organismos públicos sean legales, que proceda la autoridad con la suficiente competencia constitucional para el caso".<sup>156</sup>

Otro requisito indispensable que debe cumplirse que toda expropiación debe reunir, es que ésta sólo puede ser declarada única y exclusivamente por el ejecutivo federal o local, dependiendo del caso. Si la expropiación es declarada por cualquier otra autoridad, diferente a las mencionadas, la expropiación será inconstitucional por violación a la garantía de autoridad competente, así como por lo establecido por el artículo 27 constitucional, fracción VI.

#### 5. Procedimiento para llevar a cabo la expropiación

No hay jurisprudencia firme respecto del procedimiento para llevar a cabo la expropiación, sin embargo, hay tesis aisladas que tratan el tema, especialmente por lo que se refie-

re el artículo 3 de la Ley de Expropiación, antes de declarar la.

"EXPROPIACION. Esta Suprema Corte ha sostenido que la expropiación de bienes particulares sólo procede, en los términos del artículo 27 constitucional de la Constitución Federal, cuando existe una causa de utilidad pública y mediante indemnización, y que no es bastante para que la utilidad pública quede demostrada, el hecho de que la autoridad responsable lo afirme, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esta utilidad, en el expediente respectivo de expropiación".<sup>157</sup>

Empero, en los casos de extrema urgencia, especialmente a los que se refiere el artículo 8 de la Ley de Expropiación, la Corte ha sustentado en una tesis aislada, que el expediente de expropiación podrá tramitarse después que se hayan ocupado los bienes objeto de la misma.

"EXPROPIACION, PROCEDIMIENTO EN CASO DE. El artículo 27 constitucional no establece procedimiento alguno que deba seguirse para decretar la expropiación, y la Ley de Expropiación.., sigue a ese respecto los términos constitucionales, pues si bien en su artículo 3° se dice que el Ejecutivo Federal, por conducto de las autoridades administrativas subalternas, tramitarán el expediente de expropiación, y en su caso hará la declaración respectiva, el artículo 8° de la misma Ley, establece en los casos urgentes se pueda ordenar, hecha la declaratoria, la ocupación inmediata de los bienes objeto de la expropiación, luego la tramitación del expediente a que se refiere la Ley, solamente significa que la autoridad administrativa que ordena la expropiación, debe cerciorarse de que existe alguna de las causas que la Ley establece, sin que pueda tener participación alguna, la parte o partes afectadas. Además, puede agregarse que para la ocupación de los bienes no se requiere un procedimiento judicial y que las garantías que otorgan los artículos 14 y 16 constitucionales, no rigen en materia de expropiación, y tienen solamente aplicación cuando

se trata de juicios". 158

#### 6. Defensa de los particulares

Los particulares afectados ya sea por una expropiación o nacionalización contarán con los medios suficientes para poder impugnarlos, interponiendo el recurso de revisión o el juicio de amparo. No obstante, la Corte ha sustentado en jurisprudencia firme, que la garantía de audiencia debe ser negada a los afectados por esta medida, por estimarse que el artículo 27 constitucional no la prevé. Además, también se justifica esta medida cuando hay una urgencia por satisfacer necesidades colectivas.

"EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE. En materia de expropiación, no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta Fundamental". 159

Si bien, el particular afectado no cuenta con la garantía de audiencia en éstos casos, si cuenta con la garantía más importante que consagra la Constitución, que es el artículo 16. Es más que suficiente para demostrar la inconstitucionalidad del decreto expropiatorio de que se trate.

Como podemos observar, la jurisprudencia y los precedentes de la Corte, son muy importantes en materia de expropiación, ya que en caso de que la Constitución o la Ley, no prevean claramente determinada institución, la función de la Corte será el de aclarar esos puntos, por lo que es indispensable no sólo en materia de expropiación, sino en todas las materias, con objeto de saber lo que la Corte sustenta o de como ha resuelto determinado caso, con el fin de obtener la protección de la Justicia Federal.

## CONCLUSIONES

En este trabajo se analizan las políticas de expropiación y nacionalización que el Estado mexicano puede llevar a cabo, con el fin de cumplir con determinados intereses que la propia sociedad le impone. Las conclusiones del mismo pueden presentarse de la siguiente manera:

1. El Constituyente de 1917, al reconocer en el artículo 27 constitucional, los siguientes principios:

a) La propiedad originaria de la nación, a partir de la cual se realizan y se legitiman los derechos individuales, es decir, ella origina y garantiza los derechos individuales, pero al mismo tiempo tendrá el derecho de imponer las modalidades que dicte el interés público a la propiedad privada.

Por tanto, a partir de 1917, la propiedad es considerada como un derecho y un deber, es decir, por una parte es una garantía individual consagrada a favor de los propietarios, y por la otra, es un deber en tanto tenga que cumplir con una función social en beneficio de una determinada colectividad.

b) Un nuevo régimen de propiedad, es decir, a partir de la propiedad originaria de la nación, se derivarían otros derechos de propiedad (pública, privada y social), de acuerdo a los intereses que el propio Estado determine.

c) El dominio directo de la nación sobre todos los recursos naturales.

d) Las restricciones que se pueden imponer a la pro-

piedad privada por interés público como la expropiación y la propias modalidades.

Da las bases para que el Estado fuera el encargado de:  
a) orientar la política hacía el control de los recursos y el desarrollo económico del país; 2) que la nación y los nacionales tuvieran una mayor participación en los beneficios que se obtenían con la explotación del subsuelo, 3) reducir la influencia extranjera en los asuntos nacionales y económicos del país y 4) dirigir la política económica del país.

2. Una de las formas que el Estado podría hacer efectivos esos postulados del artículo 27, sería a través de la expropiación y la nacionalización.

3. Tanto la expropiación como la nacionalización tienen por objeto la desprivatización de determinados bienes a favor del Estado, sin embargo, sólo la expropiación es reconocida por la Constitución, aún así, la nacionalización es una figura jurídica diversa de la expropiación, dado que sus fines y alcances son de un alto nivel político.

4. En virtud de que nuestra constitución no reconoce a la nacionalización como una figura jurídica diversa de la expropiación, esta tiene que depender forzosamente del procedimiento de expropiación, o de alguna otra figura como: la compraventa, el decomiso y el rescate, pero el método más utilizado por el Estado es el procedimiento de expropiación.

5. La nacionalización por vía de expropiación que ha experimentado nuestro país, especialmente por lo que se refiere a los casos de ferrocarriles, petróleo y banca, fueron verdaderas nacionalizaciones, puesto que cumplieron con los siguientes requisitos: a) la transformación de ciertos bienes que antes eran privados pasaron a ser propiedad pública; b) todas fueron respecto de medios de producción y de servi-

cios, importantes para el desarrollo económico del país; c) el Estado continuó dándoles el mismo destino productivo, creando en cada caso un organismo descentralizado que se hiciera cargo de éstos, y d) todas fueron consagradas constitucionalmente.

6. Respecto a la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, reglamentaria de la fracción II del artículo 27 constitucional, se puede afirmar que consagra una clase de expropiación que obedece a una causa específica, siempre y cuando se observen determinadas prescripciones y se siga un determinado procedimiento para ello (como en el caso de la expropiación), pero no puede considerarse que establezca un tipo de nacionalización, pues no reúnen los requisitos indispensables para serlo.

7. De acuerdo a la Ley de Expropiación, para que un Estado pueda llevar a cabo válidamente cualquier expropiación es necesario que se cumplan con determinados requisitos tanto formales como esenciales, como son: la utilidad pública, la indemnización, el destino del objeto, la formación del expediente, etc.

8. La utilidad pública no puede ser definida por la Ley ni por cualquier otro ordenamiento, en virtud, de que ésta cambia constantemente de acuerdo a las necesidades que se van dando en cada época o región, la utilidad pública puede darse a nivel local como nacional, de ahí que a partir de ésta última se puedan fundamentar las nacionalizaciones. Asimismo, la Ley, al hacer una enumeración casuística de los casos de utilidad pública da la posibilidad de efectuar las nacionalizaciones, sin embargo, el problema de esta enumeración, es que las autoridades pueden abusar de éstas y de sus facultades para poder aplicarlas.

9. La indemnización es una garantía consagrada a favor

del particular afectado por la expropiación, con el objeto de reparar el daño que se le causó, esta siempre será pagada después de que se ejecutó el acto, en un plazo máximo de diez años. El pago posterior de la indemnización se justifica cuando se trata de una nacionalización, debido a la magnitud del acto y porque usualmente el Estado no cuenta con los recursos económicos para pagar inmediatamente, pero cuando se trata de una simple expropiación, la indemnización debería ser pagada una vez que la autoridad ocupó el bien.

10. La Ley de Expropiación debe ser reformada, pues adolece de insuficiencias y lagunas, lo que provoca que las autoridades la apliquen de acuerdo a sus intereses y en perjuicio de los particulares afectados.

11. Estimamos la necesidad de que nuestro sistema legal reconozca a la nacionalización como una figura jurídica autónoma del procedimiento de expropiación y se cree su propio procedimiento, a fin de que el Estado la utilice adecuadamente y la dirija hacia los verdaderos fines que se persigue al tomarla.

12. Con el objeto de demostrar que la nacionalización es una figura jurídica diversa de la expropiación, se realizó el análisis de las nacionalizaciones de la industria petrolera y de la banca privada.

a) La expropiación petrolera, fue una verdadera nacionalización, pero no del petróleo, sino de la industria petrolera. La razón por la que se efectuó, fue con el objeto de reivindicar definitivamente a la nación, el dominio directo del petróleo. Debido a la importancia de la medida, era imposible que la Justicia Federal otorgara su amparo y protección a las quejas, dado que su actitud no sólo lesionaba a los trabajadores, sino a todo el país, razón más que suficiente para no concederlos.

b) Respecto al caso de la banca, también fue una verdadera nacionalización, dado que estaba en peligro la estabili-

dad financiera del país, esta medida se justifica, en cuanto a que los particulares afectados (los exbanqueros) no hicieron un uso adecuado del servicio público, toda vez que antepusieron sus intereses particulares a los nacionales, siendo más que suficiente para que el Estado haga uso de este tipo de medidas.

c) Los exbanqueros no fueron particulares desprotegidos, puesto que hicieron valer todos sus derechos al promover el juicio de amparo contra esta medida, sin embargo, como sucedió en el caso del petróleo, era difícil que la Justicia Federal les concediera su protección, ya que estaba en peligro el interés nacional, y de acuerdo al corte social de la Constitución, el interés nacional debe prevalecer ante el privado, independientemente que existan otros factores que alteren nuestros verdaderos y fundamentales principios constitucionales.

13. Cualquier particular que se vea afectado por un decreto expropiatorio que implique o no una nacionalización, tendrá el derecho de interponer el juicio de amparo, teniendo la obligación de cumplir con los requisitos que exige la Ley de Amparo, independientemente de la garantía que se invoque y del derecho substancial que se trate de defender.

14. Para promover el juicio de amparo contra un decreto expropiatorio, será necesario, primero que el particular afectado promueva el recurso de revocación ante la autoridad que lo emitió, siempre y cuando la ley del acto otorgue menos requisitos para conceder la suspensión del acto, en caso contrario, el particular podrá promover el juicio de amparo directamente, sin tener la obligación de agotar el recurso de mención.

15. Para que un decreto expropiatorio puede ser declarado inconstitucional por parte de la Justicia Federal, será

necesario que el particular demuestre que la autoridad expropiante violó tanto garantías de fondo como de forma.

16. Las violaciones de forma en que incurren las autoridades responsables giran alrededor del artículo 16 constitucional, por una falta de motivación y fundamentación de los decretos expropiatorios, asimismo se incurren en violaciones procedimentales a que se refiere la Ley de Expropiación, como: la falta de un estudio previo y de la tramitación del expediente respectivo, que demuestre la existencia de la utilidad para poder llevar a cabo la expropiación, esto se debe a la rapidez y premura con que se hacen los decretos expropiatorios.

17. Cuando un decreto expropiatorio implique una nacionalización, los particulares afectados, también podrán alegar las violaciones de fondo y forma en que las autoridades puedan incurrir, sin embargo, de acuerdo a nuestra realidad social, los efectos del amparo han sido diversos que al de una simple expropiación, en virtud de que la medida tomada es de interés nacional, por tal razón el amparo no puede ser concedido a los particulares afectados (como sucedió en los casos de la industria petrolera y la banca), pues el interés nacional tiene que sacrificarse en bien de toda la nación.

18. Por tanto, el juicio de amparo si es un medio eficaz para poder combatir decretos expropiatorios, siempre y cuando no impliquen nacionalizaciones.

## N O T A S

<sup>1</sup> Lucio Mendieta y Nuñez, El sistema agrario constitucional, México, Porrúa, 1975, pp. 48 y 49. También véase, Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, T. II, México, Porrúa, 1977, p. 263. Para un mayor estudio de los antecedentes históricos de la expropiación véase, Enciclopedia Jurídica Omeba, Bibliográfica, Buenos Aires, T. XI, p. 655 y ss.

<sup>2</sup> Ibidem, p. 49. Véase Infra no. 2, y 48.

<sup>3</sup> Nuestras diferentes constituciones previeron la expropiación de la siguiente manera: La Constitución de Cádiz (art. 172, fracc. X) señalaba: "No puede el rey tomar la propiedad de ningún particular y si en algún caso fuera necesario para un objeto de conocida utilidad tomar la propiedad de un particular, no le podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado." La Constitución de Apatzingán (art. 35) preveía: "Ninguno debe ser privado de la menor porción de la que posea, sino cuando lo exijá la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación". Por su parte la Constitución Federal de 1824 (art. 112, fracc. III), decía: "El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular., 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,.. indemnizado siempre a la parte interesada.." La Constitución de 1836 (art. 2): "Son derechos del mexicano:... cuando un objeto de pública utilidad exijá lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros...previamente indemnizado...". En las Bases Orgánicas de 1843 (art. 9), decía: "La propiedad es inviolable... y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento... Cuando al algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley". Por último, la Constitución de 1857 (art. 27), expresaba: " La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su conocimiento, si no por causa de utilidad pública y previa indemnización..". Aunque todos estos preceptos constitucionales prevén la figura jurídica de la expropiación, respetan ante todo como un derecho natural inviolable. Véase XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, en Derechos Fundamentales del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones, T. IV, 1967, pp. 582 y ss. También, Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México, México, Porrúa, 1980.

<sup>4</sup> Joaquín Ruíz-Giménez, La propiedad, sus problemas y

su función social, Salamanca, ANAXA, 1961, p. 37. Este autor divide la evolución de la propiedad en seis etapas primordialmente: 1) En el mundo más antiguo prevalecen los tipos de propiedad colectiva, especialmente de órbita familiar, pero sin desconocer las formas de carácter privado, en esta época, todavía no encontramos el concepto de propiedad bien delimitado, ya que, sólo hay propiedad privada respecto de bienes personales; 2) En cambio, en el mundo antiguo clásico, en Grecia y Roma se aprecia una creciente extensión de las formas de propiedad individual, y un esfuerzo jurídico de las atribuciones y facultades del dueño, frente a los demás hombres y frente al Estado. En esta etapa de la historia, la propiedad tiene las siguientes características: absoluta, exclusiva y perpetua, las cuales vuelven a darse en la Declaración de 1789. El Derecho Romano prevé dos tipos de propiedad privada: la quiritaria y bonitaria. Consúltase, al respecto a Luis Araujo Valdivia, Cosas y Sucesiones, Puebla, Cajica, 1965, p. 211. Filósofos como Platón y Aristóteles están de acuerdo con la propiedad privada y la vida familiar, aunque siempre bajo la vigilancia de los gobiernos. Platón al principio, estaba a favor de la desaparición de la propiedad privada y la vida familiar, pero más adelante rectifica esta opinión, aceptándola (Las Leyes), véase a Raymond G. Gettel, Historia de las ideas políticas, México, Nacional, 1974, T. 1, p. 96.

3) Durante la Edad Media se registra un proceso de desintegración del concepto unitario de propiedad forjado por la jurisprudencia romana, con el desdoblamiento de facultades entre el titular del dominio usufructuario, mientras que, por otra parte, se intensifica algunas formas colectivas o comunidades de propiedad. Con el feudalismo, la propiedad adquiere matices o características muy especiales, porque el titular de este derecho se encuentra unido a la propiedad de manera perpetua e inseparable, a tal grado que llega a constituirse en un título nobiliario inseparable. En esta etapa Tomás de Aquino, sostiene que la propiedad es sólo un medio elegido por los hombres, a la vista de determinadas responsabilidades sociales, para consagrar un orden de justicia y de paz, y que el derecho natural no comprende ninguna norma imperativa sobre esta materia y afirma que es el derecho positivo quien se encarga de regular el alcance, la amplitud y el carácter de la propiedad privada. Véase, Ricssen Siches, Tratado general de filosofía del derecho, México, Porrúa, 1983, p. 383.

4) En la Edad Moderna se presenta un impulso favorable de nuevo en la propiedad, de tipo unitario, individual y libre, acentuándose su fundamentación iusnaturalista como "derecho humano" y su inviolabilidad y permanencia frente a la sociedad y estado. En esta etapa se vuelve a tomar el concepto romano de la propiedad. Estapa donde los filósofos como Grocio, Hobbes, Kant, etc., comienzan a fundamentar el derecho de propiedad.

5) Durante el siglo XIX esa concepción predominantemente subjetivista e individualista, con nuevo movimiento de signo colectivo, mientras que el maquinismo, el liberalismo, la industrialización y otros factores económicos sociales van dando lugar a nuevas formas de propiedad.

6) En nuestra época entra en revisión la mayoría de las normas

y conceptos heredados y se tiende a humanizar el derecho de propiedad individual, a reforzar su sentido de servicio a la comunidad su fundación social y a promover formas nuevas y armónicas de propiedad personal y propiedad colectiva que salvaguarda al mismo tiempo la dignidad y libertad de cada hombre y la solidaridad de todos en la órbita nacional y en la internacional.

<sup>5</sup> Arnaldo Córdova, "De Grocio a Kant, génesis del concepto moderno de propiedad", en Sociedad y estado en el mundo moderno, México, Grijalbo, 1976, p. 153.

<sup>6</sup> Ibidem, p. 155. Grocio fundamenta de la siguiente manera el concepto de propiedad: Dios al crear el mundo, otorgó a los hombres un derecho general sobre las cosas, por lo que cualquier hombre podía tomar y consumir cualquier cosa de acuerdo a sus necesidades, al destruir el hombre ese estado de armonía por los vicios y la ambición, el mundo se divide en países, pero como había pocos hombres alcanzaba perfectamente para todos. Pero con el incremento de la población las tierras se dividieron entre las familias y la propiedad primitiva común desapareció. Los hombres ya no se conformaron de vivir de la naturaleza, sino de otro modo mejor, por lo que esto dio impulso a la industria. Debido a que la posesión común de los productos fue obstaculizada por la lejanía, falta de justicia, falta de justicia, bondad, asimismo, no fue observada la división del trabajo ni el consumo de los frutos, por lo que tuvo que devenir la apropiación privada de las cosas por medio de un acuerdo.

<sup>7</sup> Ibidem, pp. 156 a 162

<sup>8</sup> Ibidem, p. 164

<sup>9</sup> Ibidem, pp. 165 a 175

<sup>10</sup> Ibidem, pp. 177 a 179. Respecto al usufructo a que se refiere Leibniz, acepta que este puede existir sobre personas ajenas, pero que incluso esta institución es limitada, ya que, "el usufructuario tiene el derecho de usar y disponer de la cosa y percibir sus frutos, sin destruir la sustancia o cambiar el destino económico de la misma", por lo que el derecho no puede extenderse al grado de hacer de un esclavo un malvado o infeliz.

<sup>11</sup> Ibidem, p. 181, Kant, es un de los primeros pensadores que diferencia la moral del derecho, de la siguiente manera: la legislación que erige una acción en deber y el deber en impulso es una legislación moral, mientras que aquella que admite un impulso diferente de la idea de deber es jurídica. Para la primera, es indispensable que el impulso interior de la acción quede comprendida dentro de la ley, y para el segundo, lo esencial es la legalidad, o sea, el acuerdo o desacuerdo de la acción con respecto de la ley. La legislación jurídica es-

tablece como impulso del deber la constricción exterior. De aquí la diferencia entre derecho y moral, la primera, es exterior y coercible, y la segunda, es interior e incoercible, véase, "La Concepción jurídico política de Kant", op. cit., p. 117.

<sup>12</sup> Ibidem, pp. 183, 192 y 193. La diferencia que Kant ca entre apropiación sensible e intellegibles es: que la primera, es una posesión física y la segunda, una posesión puramente jurídica de los mismos objetos. Con este nuevo elemento que Kant introduce de apropiación intellegible, aporta un elemento fundamental y racional al derecho, apropiación intellegible en tendida como aquella posesión especial que es una posesión sin detención, que permite establecer el reino de los fines sobre el reino de las cosas, a través de puras relaciones de voluntad.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 196.

<sup>14</sup> José Castán Tobeñas, la Propiedad y sus problemas actuales, Madrid, REUS, 1963, p. 35. Véase supra no. 5.

<sup>15</sup> León Duguit, citado por Eduardo Novoa Monreal, "La evolución del derecho de propiedad", en Los cambios constitucionales, México, UNAM, 1977, p. 57. Asimismo, autores como: Hauriou e Inhering se oponen a la naturaleza ilimitada del derecho de propiedad y abogan por un derecho social de la propiedad. Con la misma tendencia la Iglesia Católica, con León XIII, en su encíclica Rerum Novarum de 1891 y Pío , en la encíclica Quadragesimo Anno, le atribuyen una función social a la propiedad.

<sup>16</sup> Benjamín Villegas Basavilbaso, "Limitaciones a la propiedad", en Derecho Administrativo, T. VI, Buenos Aires, TEA, 1956. Este autor señala que la mayoría de las constituciones latinoamericanas han consagrado de una u otra manera el concepto de función social de la propiedad. Como ejemplo cabe citar las siguientes:

1) Argentina, art. 17 (1949): "La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estara sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines del bien común...".

2) Bolivia, art. 17 (1947): "Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella, no sea perjudicial al interés colectivo".

3) Brasil, art. 141 (1947): "Es garantizado el derecho de propiedad, salvo el caso de la expropiación por necesidad o utilidad pública,.. El uso de la propiedad será condicionado al bienestar social".

4) Colombia, art. 30 (1945): "La propiedad es una función social que implica obligaciones".

5) Cuba, art. 87 (1940): "El Estado reconoce la existencia y legitimidad de la propiedad privada, en su más alto concepto de función social y sin más limitaciones que aque-

llas que por motivos de necesidad pública e interés social es tablezca la ley".

6) Chile, art. 87 (1940): "El ejercicio del derecho de propiedad está sometido a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento o progreso del orden social..".

7) Ecuador, art. 183 (1946): "Se garantiza el derecho de propiedad conciliándolo con su función social".

8) Guatemala, art. 90 (1945): "El Estado reconoce - la existencia de la propiedad privada y la garantiza como función social...".

9) Haití, art. 17 (1946): "El derecho de propiedad es garantizado a los ciudadanos. La propiedad impone igualmente obligaciones, a su deber ser en el interés general".

10) Panamá, art. 45 (1946): "La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar".

11) Pagaguay, art. 21 (1940): "La Constitución garantiza la propiedad privada cuyo contenido y límites serán fijados por la ley, atendiendo a su función social".

12) Perú, art. 34 (1947): "La propiedad debe usarse en armonía con el interés social...".

13) Uruguay, art. 32 (1942): "La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes - que establecieren por interés general".

<sup>17</sup> Arnaldo Córdova, "Nación y nacionalismo en México, Nexos, núm. 83, noviembre de 1984, pp.27-33.

<sup>18</sup> Andrés Molina Enríquez. Es espíritu de la Constitución de Querétaro, en Boletín de la Secretaría de Gobernación, Tomo I, núm. 4, México, Septiembre de 1922, p. 5.

<sup>19</sup> Douglas Bennet y Morris Blachman, citados por Miguel Angel Lucero Montaña, Los límites de la política de mexicanización: El control extranjero de las empresas mexicanizadas, Tesis profesional, UNAM, p. 13.

<sup>20</sup> Ignacio Burgoa, Las garantías individuales, México, 1983, p. 694. Los gobiernos del México independiente trataron de resolver el problema agrario de una manera equivocada, porque creyeron que el problema no se resolvería distribuyendo la tierra, sino mediante una política de colonización. Este tipo de leyes se expidieron durante los años de 1823 y 1854, sus objetivos eran: primero, provocar la inmigración extranjera; fomentar la explotación agrícola con familias mexicanas que quisieran ir a poblar zonas deshabitadas del vasto territorio nacional. Pero su expedición y aplicación no fue idónea, ya que, lo único que provocaron fue la explotación extranjera, la formación de nuevos latifundios y que más tarde se perdiera una buena parte del territorio nacional.

<sup>21</sup> Jorge Carpizo, La Constitución de 1917, México, Porrúa, 1983, p. 22.

<sup>22</sup> Arnaldo Córdova, La ideología de la revolución mexicana, México, Era, 1981, pp. 18 y 63. A los ideólogos del porfirismo se les conocía con el nombre de científicos, grupo selecto de intelectuales, su pensamiento estaba influenciado por la filosofía spenceriana y darwinista, ellos lograron influir en las instituciones educativas de México y sobre todo en la política nacional. Su aparición como fuerza intelectual, coincidió con el aumento de la tasa de industrialización en México. Ellos se volvieron muy ricos porque supieron aprovechar las oportunidades que les daba Díaz, al poder expandir rápidamente sus negocios. Como Leopoldo Zea ha señalado, el darwinismo social proporcionó a la burguesía mexicana el tipo de ideología que necesitaba para desarrollar y creer en su propia conciencia de clase, en el tiempo que la nación estaba extenuada por cincuenta años de guerra civil y receptiva a los nuevos incentivos del crecimiento económico. Véase, James D. Cockroft, Precursores intelectuales de la revolución mexicana, México, Siglo XXI, 1982, p. 52 y Leopoldo Zea, El positivismo en México, Studiam, 1953, pp. 79 y 173.

<sup>23</sup> Historia de México, Enciclopedia, México, Salvat, 1983, T. X, p. 2217. En 1876, México contaba con 638 kms. de vías férreas; en 1910, tenía 19,200 kms. La construcción de ferrocarriles y la expansión de la minería, de la agricultura comercial y las manufacturas determinaron el crecimiento urbano. Entre 1895 y 1910 el producto nacional se incrementó en más del 50%; mientras que la población total creció a una tasa del 1.4%; el producto bruto lo hizo en el 2.7%; la producción agrícola creció al 1.6% anual; la manufactura aumentó el 5% al año; los transportes 2.5%; la minería aumentó en un 5.9%, y la ganadería en un 1.2%. Por lo que toca a la inversión extranjera, en 1897, Estados Unidos tenía 200 millones de dólares invertidos, para 1911, la cifra alcanzó 1,100 millones de dólares. En 1880, Inglaterra tenía en México una inversión de 164 millones de dólares, en 1911, eran más de 300 millones de dólares. Francia en 1902, tenía en México menos de 100 millones de dólares, para 1911, tenía 400 millones. Estados Unidos e Inglaterra dirigieron su inversión preferente hacia el ramo del ferrocarril, la minería y el petróleo. Francia y Alemania la dirigieron a la industria, finanzas y comercio. Véase, Córdova, op.cit., pp. 11 y 12.

<sup>24</sup> Andrés Molina Enríquez, Los grandes problemas nacionales, (prólogo de Arnaldo Córdova), México, Era, p. 18.

<sup>25</sup> Córdova, op.cit. pp. 20. 125 y 125. Las principales aportaciones del Programa del Partido Liberal en materia agraria fueron: la aplicación de la ley del jornal mínimo y el trabajo máximo, así como la obligación del terrateniente de hacer productivos todos sus terrenos, so pena de perderlos; plantearon la restitución de los ejidos a los pueblos que han sido despojados de ellos. También propusieron la prohibición de vender las tierras que recibían los nuevos beneficia-

rios, para conservar la división de la propiedad y evitar que los capitalistas puedan de nuevo acaparar los terrenos, fijando un máximo de tierras que se puedan ceder a cada persona proponiendo la creación de un banco agrícola que facilite a los agricultores pobres los elementos que necesitan para desarrollar el cultivo de sus terrenos.

<sup>26</sup> Molina Enríquez, op.cit., p.134. Molina Enríquez, en su obra de referencia, hace un estudio profundo de las razas étnicas que conforman nuestro país, en el cuadro que en seguida se transcribe correlaciona las tres grandes secciones étnicas de la población con las clases sociales y ocupaciones, para luego definir su papel en la historia y política recientes. Véase, estudio sobre este libro hecho por David Brading, Darwinismo social e idealismo romántico", (Tr. por Guadalupe Pacheco Méndez), Vuelta 109, año X, diciembre de 1985, México, D.F.

<u>Clase</u>	<u>Casta</u>	<u>Ocupación</u>
Alta o privilegiada	Extranjeros	Señores Alto Clero Liberales Moderados Nuevo
	Criollos	
Media	Mestizos	Directores políticos Profesionistas Burocratas Oficiales del ejército - Artesanos, trabajadores calif.
	Indígenas	
Baja	Mestizos	Bajo Clero Pequeños Proprietarios Rancheros
	Indígenas	
	Indígenas	Soldados Trabajadores no calificados. Comuneros Jornaleros

<sup>27</sup> Arnaldo Córdova, op.cit. pp. 25

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Ibidem, pp. 132 y 133.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 23.

<sup>31</sup> Jesús Silva Herzog, Breve historia de la revolución

mexicana, México, F.C.E., T. II, p. 169.

<sup>32</sup> Carpizo, op.cit., p. 110

<sup>33</sup> Pastor Rouaix, Génesis de los artículo 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, México, Puebla, pp.146-147.

<sup>34</sup> Supra, pp.21 a 23. Si bien el anteproyecto del artículo 27 Constitucional de Molina Enríquez no gustó, las principales ideas y principios que se plasmaron en éste fueron de Molina Enríquez, como se puede comprobar en su ideología y principales obras, ya que su pensamiento estaba muy avanzado para su época.

<sup>35</sup> Carpizo, op.cit., p. 111. Ver Infra,44 a 47.

<sup>36</sup> Ernesto Enríquez Coyro, Los Estados Unidos de América ante nuestro problema agrario, México, UNAM, 1984, pp. 409-410.

<sup>37</sup> Jorge Madrazo, "Algunas consideraciones en torno al régimen de propiedad en México, desde la perspectiva constitucional", en Estudios Jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina, México, Porrúa, 1984, p. 518. Este mismo autor define de la siguiente manera los diferentes tipos de propiedad que regula el artículo 27 constitucional. "La propiedad privada surge cuando un bien se encuentra atribuido a una persona de derecho privado, tratése de una persona física o moral está reconocida en el párrafo primero del artículo 27 constitucional y sujeta a las modalidades que dicte el interés público. La propiedad pública, que es la atribuida al Estado, en tanto que entidad con personalidad jurídica propia, se ejerce a través de sus distintos órganos y autoridades y en torno a los gobiernos federal, estatal y municipal. La propiedad social, es aquella atribuida básicamente a las comunidades agrarias, como personas jurídicas de derecho social; es el caso de los ejidos y núcleos de población que guardan el estado comunal".

<sup>38</sup> Mario Ruiz Massieu, Temas de derecho agrario, México, UNAM, 1981, pp. 41 a 43.

Landerreche Obregón, citado por este autor hace la siguiente clasificación de las modalidades: " Modalidad condicional: la propiedad de los extranjeros (art. 27 const., fracc. I); Modalidad de Término: plazo del arrendamiento y aparcería forzosa, (Ley de Tierras Ociosas y que comprenden siempre un año agrícola); Modalidad de abstención: prohibición de establecer industrias peligrosas dentro de los perímetros urbanos, veda de la caza y de pesca, prohibición de la tala de bosques; Modalidad de hacer: arrendamiento y aparcería forzosa, obligación de los ejidatarios de cultivar sus parcelas (Ley de Tierras Ociosas); Modalidad de dar: el impuesto, obligaciones de los propietarios de las fincas gana-

deras inafectables de contribuir a la adquisición, instalación y sostenimiento de establecimientos termo-pluvio-barométricos y de evaporación dentro de sus fincas y obligaciones de los mismos de proporcionar parte de sus crías para los núcleos ejidales; Modalidades de mancomunidad y solidaridad: el régimen de la copropiedad y el de la explotación comunal de las tierras ejidales, que importan obligaciones una veces mancomunadas y otras solidarias para los interesados; Modalidad de acción: facultades que tiene el solicitante de un decreto de inafectabilidad de los terrenos ganaderos de ofrecer permuta de tierras para la satisfacción de las necesidades agrarias en el lugar, facultad de los propietarios para escoger la localización de la pequeña propiedad inafectable.

39 Madrazo, op.cit., p. 527. Autores como Novoa Monreal opina que: "la palabra modalidad tiene un significado más restringido que limitaciones porque la palabra modalidad significa la forma como una cosa se manifiesta o el modo de ser de ella, y modo significa la forma variable y determinada que puede recibir o no un ser sin que por recibirla se cambie o se destruya en su esencia. De ahí se desprende que la imposición de modalidades a la propiedad privada puede ir más allá de dar normas acerca de la manera o forma en que ella pueda ser ejercida, pero sin que en su virtud puedan tocarse las características mismas del derecho. Este hace que el término empleado se presta a discusión sobre su significado y alcance, puesto que dependerá de la ideología cada cual al resolver si una modalidad puede llegar hasta limitar uno de los aspectos propios del derecho de propiedad". Novoa Monreal, op.cit., p. 69

40 Madrazo, op.cit. p. 528

41 Ibidem, p. 529

42 Ibidem, p. 530

43 Burgoa, op.cit. p. 484

44 Jorge Madrazo, "Propiedad privada", en Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa-UNAM, 1984, T. VIII, pp. 281-282.

45 Konstantin Katzarov, Teoría de la nacionalización, el estado y la propiedad, (Tr. por Héctor Cuadra Moreno), México, UNAM, 1963, pp. 254 a 259. Véase, Gustavo Urdaneta, "La nacionalización ¿figura jurídica autónoma?", en Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, Vol. III,

1972-1979, Tomo I, Caracas, 1981, p. 90.

46 Eduardo Ibarrola Nicolin, "La nacionalización como concepto jurídico autónomo", en Revista de Investigaciones Jurídicas, año 1, núm. 1, 1977, México, D.F. p. 108.

47 Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1967, T. IV, p. 640.

48 Lucio Mendieta y Nuñez, op.cit., p. 12. Véase, Supra, no. 2

49 Ibidem, p. 13 a 15.

50 Madrazo, op.cit., p. 520

51 Burgoa, op.cit., p. 456-457.

52 Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1976, p. 180 a 182.

53 Las diferencias entre nacionalización y expropiación fueron tomadas principalmente de las siguientes obras y artículos: Eduardo Novoa Monreal, Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la Ley Internacional, México, FCE, 1975, pp. 44 a 48; Ana Elvira Araujo García y Magdalena Salomón, "Estudio comparativo entre nacionalización y la reserva, la expropiación, la confiscación, la requisición y el decomiso", en Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, Vol. VII, 1972-1979, T. I, Caracas, 1981, pp. 136-137; Katzarov, op.cit., pp.260-270; Ibarrola, op.cit., pp. 110 a 112.

54 Henry Puget, citado por Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Tomo II, México, Porrúa, 1977, p. 300

55 Héctor Cuadra Moreno, "Apéndice de derecho mexicano", en Konstantin Katzarov, op.cit., p. 644.

56 Ibidem, p. 641

57 Ibidem, p. 647. Véase arts. 16 a 26 de la Ley de Nacionalización de Bienes de diciembre de 1940.

58 Gabino Fraga, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1979, p. 381, éste autor define a la expropiación como: "un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad...". Para Rafael Bielsa, De Derecho Administrativo, Buenos Aires, Depalma, 1956, T. IV, pp. 375-380, la expropiación "no es un acto de soberanía sino más bien se justifica en los fines del Estado, es decir en"... la

procuración a la sociedad del mayor bienestar..". Por su parte Lucio Mendieta y Nuñez, op.cit., p. 46, la define como: "un acto de la administración pública derivado de una ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad pública". Miguel Acosta Romero, Teoría General Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1983, p. 591, nos dice: "La expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización". Andrés Serra Rojas, op.cit., p. 261, la define como "un procedimiento administrativo de derecho público en virtud del cual el Estado y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o un traspaso de un bien", por causa de utilidad pública y mediante indemnización justa". Como podemos observar, una definición única de expropiación no la hay, pero todos estos autores coinciden en que los elementos esenciales de la expropiación son: utilidad pública y la indemnización.

59 Pastor Rouaix, op.cit., pp. 189-190.

60 Acosta Romero, op.cit., pp. 592-593.

61 Existieron varias leyes antes de 1917 que facultaron al Ejecutivo Federal para hacer expropiaciones por causa de utilidad pública como la Ley del 31 de mayo de 1883 con objeto de realizar la construcción del ferrocarril de México, para explotar las aguas potables necesarias para el abastecimiento. La Ley de 31 de mayo de 1882 facultó al Ayuntamiento de la ciudad de México para explotar las aguas potables necesarias para el abastecimiento. La Ley de 13 de junio de 1901 facultó al Ejecutivo no sólo para expropiar bienes inmuebles, sino todos los demás derechos de que sean susceptibles los inmuebles. También la Ley de Patentes y Marcas de 1903, facultó al Ejecutivo para expropiar invenciones. De aquí se desprende que la expropiación fue utilizada antes de 1917, por parte del Ejecutivo, y además se puede observar que éstas no sólo versaban sobre inmuebles, sino también sobre muebles y derechos. Véase, Mendieta y Nuñez, op.cit. pp. 58-59; Serra Rojas, op.cit. p. 265.

62 Paulino Machorro Narvaez, "Argumentos en pro y en contra de la Ley de Expropiación", en Revista Mensual de Legislación y Jurisprudencia, La justicia, IV, núm. 77, 1936, pp. 1633 a 1636.

63 Ibidem. Ver también Mendieta y Nuñez, op.cit., p. 110.

64 Miguel Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, T. IV, Buenos Aires, Glen, 1965, p. 174.

64 bis. Burgoa, op.cit., p. 465; Germán Fernández del Castillo, La propiedad y la expropiación en el derecho mexicano actual, México, Revista, 1930, p. 74

65 Marienhoff, op.cit. p. 179 .

66 El artículo 1 de la Ley de Expropiación: establece como causas de utilidad pública las siguientes: "I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano; III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquiera obra destinada a prestar servicio de beneficio colectivo; IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica; de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional; V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades; VI. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública; VII. La defensa, conservación desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación; VIII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase particular; IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad; X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad; XI. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida; XII. Los demás casos previstos en las leyes especiales". Debido a esta enumeración que se hace en los casos en que puede existir utilidad pública, bien puede caber cualquier clase de expropiación e incluso como se han dado los casos- de nacionalizaciones.

67 Burgoa, op.cit., pp. 465 y 467. Para este autor, el concepto de utilidad pública es eminentemente económico y reconoce como presupuesto indispensable la necesidad pública de la misma naturaleza, se exceptúan de contenido económico el interés social, el cual se puede manifestar en diversas hipó-

tesis que de acuerdo a la realidad dinámica de la colectividad humana y concluye que la utilidad pública debe estimarse como equivalente al interés social, independientemente de su contenido.

68 Infra, no. 144, pp. 156 a 158.

69 Marienhoff, op.cit., pp. 206-207.

70 Acosta Romero, op.cit., pp. 595-596; Serra Rojas, op.cit., 271-272. Véase argumento sobre la extensión de la expropiación a toda clase de bienes y derecho en Mendieta y Nuñez, op.cit., pp. 55 a 57.

71 Infra, pp. 160 a 161.

72 Marienhoff, op.cit., p. 234. Acosta Romero, op.cit., p. 598. Este último autor define a la indemnización como: "la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado, a cambio de la transferencia de su propiedad y que es fijada conforme al valor fiscal del bien expropiado, o bien, mediante, peritos, cuando se trata de un bien que no tiene señalado valor fiscal.

73 Molina Enríquez, op.cit., pp. 85-86

74 Burgoa, op.cit., pp. 470-471

75 Infra, 158 a 160.

76 Marienhoff, op.cit.

77 Respecto de la notificación del acto expropiatorio, la Suprema Corte de Justicia a sentado la siguiente jurisprudencia:

"EXPROPIACION, NOTIFICACION DE LAS DECLARACIONES DE. La notificación de las declaraciones de expropiación deben hacerse personalmente, y sólo en caso de que se ignore el domicilio es lícita la notificación que se haga por medio del periódico oficial".

Jurisprudencia no. 369, 5a. época. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, de 1917 a 1985, tercera parte, segunda sala, México, Mayor, 1985.

78 Burgoa, op.cit., 475-476.

79 Acosta Romero, op.cit., p. 598

80 Infra, 158 a 166.

81 Héctor Cuadra, op.cit., p. 65

82 Este sistema de concesión es el que conoce la doc-

trina como el de regalías, además de éste se conocen otros tres como son: el de la accesión, por virtud del cual la propiedad de la mina se atribuye al dueño de la superficie; se considera al subsuelo como una accesión. De acuerdo con el de recho romano aquél se consiera como lo accesorio y ésto como lo principal; el sistema de la ocupación, por el que la propiedad de la mina se atribuye a su primer ocupante, es decir, al descubridor del yacimiento; el sistema de la res nullius, que parte de la consideración de que las minas no pertenecen a nadie, pero que el Estado, en representación de la colectividad, las atribuye en propiedad a sus descubridores. Madrazo, op.cit., p. 533.

83 Supra, no. 23.

84 Lorenzo Meyer, México, y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942), México, Colegio de México, 1972, pp. 49-50. El mismo autor nos dice que los primeros yacimientos de petróleo fueron descubiertos en 1822, pero no fue sino hasta 1836 cuando se iniciaron las primeras exploraciones petroleras en México. El primero en explotar yacimientos petroleros mexicanos fue L. Doheney y Pearson, quienes fueron los dueños de las principales compañías petroleras en México.

85 Ibidem, pp. 54-55. Los principales grupos petroleros en México, eran: El Aguila, Satandar Oil, Huasteca, Gulf, Sinclair, City Services, la Corona, Warner-Quinla, etc. El problema que se suscitó entre Díaz y el gobierno norteamericano no fue que Díaz apoyó, principalmente, a las compañías inglesas, con el objeto de controlar el poderío que las compañías norteamericanas estaban adquiriendo, factor que trajo como consecuencia el retiro del apoyo de los Estados Unidos al gobierno de Porfirio Díaz.

86 Robert Freeman Smith, Los Estados Unidos y el nacionalismo revolucionario en México, 1916-1932, México, Extemporáneos, 1973, p. 124. El Constituyente de 1917 al plasmar los párrafos cuarto y quinto en el artículo 27 confirmó constitucionalmente la propiedad que tiene la nación sobre los bienes, derecho que tradicionalmente se ejercía desde la Epoca Colonial hasta antes de 1884. Asimismo niega la válidez jurídica de los códigos de minería y leyes petroleras dictadas durante el régimen de Porfirio Díaz, argumentando que por una simple ley, ningún gobierno puede tener facultades para ceder general y perpetuamente los derechos que forma y han formado parte del patrimonio nacional. Es por esto, que para impedir un abuso futuro, hiciera una enumeración de los bienes en donde la Nación ejerce no sólo el dominio eminente, sino además el dominio directo. Véase, Pastor Rouaix, op.cit., pp. 160-161.

87 Ibidem, pp. 124-126. Dos móviles movieron a Carranza a aumentar los impuestos a las compañías petroleras, tanto

políticos como económicos: primero, el Estado no tenía dinero para sostenerse y, segundo, que estas compañías agotarón en su beneficio la riqueza petrolera que en un futuro próximo sería de vital importancia para la economía mexicana. Asimismo, Carranza en caso de una intervención norteamericana necesitaba un apoyo más amplio de las masas, por lo que era necesario aumentar su popularidad entre las mismas, para obtener su apoyo. Véase, Lorenzo Meyer, op.cit., p. 122; Manuel González Ramírez, "Expropiación Petrolera", en Pensamiento Político, Vol. XI, núm. 35, marzo de 1972, México, pp. 341 a 346.

88 Meyer, op.cit. p. 173. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia son del 20 de agosto de 1921 y en 1922 se dan las cinco ejecutorias que hacen jurisprudencia. Esta resolución se basó en el artículo 14 constitucional, el cual prohíbe dar efecto retroactivo a una ley (pero no a un precepto constitucional). Sin embargo ésta no declaró retroactivo a todo el artículo 27 constitucional, sino sólo a lo que se refiere al subsuelo.

89 Ibidem, p. 229.

90 Ibidem, pp. 271-272.

91 María Emilia Paz Salinas, "Crisis y Expropiación, un análisis comparativo: 1938-1982", en Revista Mexicana de Sociología, año XLV, vol. XLV, núm. 2, abril-junio de 1983, México. Los campesinos se vieron favorecidos con la política de Cárdenas, porque fue quien verdaderamente puso en práctica la Reforma Agraria, expropiando tierras y tratando de integrarlos a la estructura productiva del país, la cual corría paralela a la distribución de la riqueza del país en forma equitativa. También benefició a la clase obrera, tomando el papel de defensa de las reivindicaciones obreras en su justa lucha contra los dueños del capital.

92 Miguel Monterrola, "La industria petrolera en México, desde su iniciación hasta la expropiación", en La industria petrolera, (conferencias en conmemoración del XX aniversario de la expropiación petrolera), México, UNAM, 1958, p.25.

93 Ibidem, p. 26-27

94 Lorenzo Meyer, op.cit., pp. 340-341. Véase, supra, no.19. "El nacionalismo económico ha operado como un programa general de acción estatal tendiente a obtener el control sobre la inversión extranjera, y además, en cuanto fragmento de la ideología de la Revolución Mexicana, ha servido para justificar las acciones gubernamentales y estatales y establecer los límites a la acción estatal legítima, dentro de los cuales se encuentra el objetivo de lograr la independencia económica del país".

95 Oscar Rabasa, "Estudio constitucional sobre la expropiación decretada contra las compañías petroleras de México" en La Expropiación Petrolera, México, S.R.E., núm. 11, pp. 112 a 116.

96 Lorenzo Meyer, op.cit., pp. 370 a 373.

97 Ibidem, pp. 380 y ss.

98 Ibidem, pp. 394 y 403.

99 Las principales operaciones de este banco consistían en: descuentos, giros de letras a Europa, préstamos con garantía; depósitos con interés y cuentas corrientes, sin cargo alguno en favor de su clientela; también se le otorgaría el monopolio para la emisión de billetes de acuerdo al convenio firmado el 2 de enero de 1864. Véase, Miguel Angel Granados Chapa, La banca nuestra de cada día, México, Oceano, 1982, p. 13.

100 Con la puesta en vigencia del actual Código de Comercio de 1884, ésta ya prevé todo lo relativo a las instituciones de crédito, como: que no podían existir bancos que no hubieren obtenido una concesión y que el monto de las emisiones debería de tener una garantía del 33% en título de la deuda pública o en efectivo, depositados en la Tesorería de la Federación, y otra de 33% depositado en las arcas del propio banco. Ibidem, p. 18.

101 Ibidem, p. 22. Los principales lineamientos de esta Ley fueron: que sería una ley federal; los bancos se constituirían por concesiones; depositarían el 20% de sus capitales en bonos de deuda pública; el capital mínimo sería de medio millón de pesos y se exhibiría el 50% en efectivo; la suma de billetes emitidos y depósitos a la vista no sería mayor que el doble de la existencia en metálico y la emisión no pasaría del triple del capital emitido y la vigilancia administrativa estaría a cargo de la Secretaría de Hacienda.

102 Ibidem, p. 37. La crisis bancaria se vio acentuada cuando Carranza prohibió la circulación de billetes expedidos por el Banco Nacional, y optó por emitir su propio papel moneda con el objeto de poder financiar la revolución, esto provocó que otras autoridades y particulares emitieran su propio papel moneda. De acuerdo a Torres Gaytán, ningún país del mundo había conocido tan amplia variedad de monedas (metálicas y de billetes) en tan corto lapso como México (1913-1916). Las diferentes cuñas lanzadas a la circulación ascendieron a unos 200 tipos diferentes. Las hubo desde un centavo hasta sesenta pesos y desde cobre hasta de oro casi puro.

103 Ibidem, El Banco de México inició sus actividades el 1° de septiembre de 1926, "era una sociedad anónima cuyo objeto

consistía en emitir billetes, regular la circulación monetaria; los cambios sobre el exterior y la tasa de interés, redescantar documentos mercantiles, encargarse del servicio de Tesorería del gobierno federal; y en general de efectuar operaciones bancarias propias de los bancos de depósito y descuento. Su capital estaría formado por acciones nominativas divididas en dos series: la A intransferible, que en todo tiempo representaría por lo menos el 51% del capital social suscrito por el gobierno de la República; y la B, suscrita por el gobierno o por el público. La administración a cargo de un Consejo compuesto por nueve personas; 5 de la serie A y 4 de la B".

104 Carlos Tello, La nacionalización de la banca en México, Siglo Veintiuno, 1984, p. 24.

105 Ibidem, p. 30.

106 María Elena Córdero, Patrón monetario y acumulación en México. Nacionalización y control de cambios, México, Siglo Veintiuno, 1984, p. 157. Véase también, Jose Manuel Quijano, "La banca nacionalizada: antecedentes y consecuencias", en La banca: pasado y presente. (Problemas financieros mexicanos). México, CIDE, 1983, pp. 346-347.

107 Quijano, op.cit., p. 350; José Blanco, "La expropiación obligada", en Cuando los banqueros se van, México, Océano, 1983, p. 93; Paz Salinas, op.cit., pp. 449-450.

108 Ibidem, p. 450, Blanco, op.cit., pp. 93-94.

109 Córdero, op.cit., p. 184.

110 Carlos A. Cruz Morales, La expropiación de las instituciones bancarias, México, Círculo de Santa Margarita, 1982, 7 a 10 y 39 a 44.

111 Manuel González Oropeza, " Los juicios de amparo contra la nacionalización del servicio público de la banca y del crédito", en Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, México, UNAM, 1983, p. 490.

112 5a. época, Tomo LXIII, p. 3027, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1975.

113 5a. época, Tomo LXII, p. 3028, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1975.

114 Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, primera parte, Pleno, 1917-1975. Infra, p. 164.

115 Juan Landerreche Obregón, Expropiación bancaria y control de cambios, México, Jus, 1984, p. 51.

116 Cruz Morales, op.cit. p. 53

- 117 Gerardo Gil Valdivia, Jorge Madrazo y José Ovalle Favela, "La nacionalización bancaria", en Legislación y Jurisprudencia, año 11, vol. 11, núm. 37, septiembre-octubre, 1982. México, pp.
- 118 Infra, pp. 101 a 103.
- 119 Cruz Morales, op.cit., pp. 61-62.
- 120 Diego Valadés, El amparo contra reformas constitucionales" en Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, México, UNAM, 1984, pp.
- 121 Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1981, pp. 293 y 303. Véase, Ramón Sánchez Medel, "Las reformas demolitorias de la Constitución", en Revista de Investigaciones Jurídicas, vol. 8, no. 8, núm. 2, 1984, México, pp.
- 122 Valadés, op. cit., p. 596
- 123 Héctor Fix-Zamudio, "El Estado Social de Derecho y la Constitución Mexicana", en La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta, México, Porrúa, 1985, p. 112.
- 124 Héctor Fix-Zamudio, "Estado social de derecho y cambio constitucional", en Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, México, UNAM, 1984, pp. 335, 336 y 368. Véase en la misma obra, en el apartado llamado "Cambio constitucional y apertura política", pp. 604-605; en ese artículo se dan proposiciones con el fin de reformar el procedimiento que establece el artículo 135 constitucional, que prevé la manera de reforma el texto constitucional.
- 125 Diego Valadés, op.cit. p. 588.
- 126 Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1983, tercera parte, segunda sala, pp. 30 y ss. Tomada de Gustavo Barrera López, La expropiación bancaria en México, México, Al Libro Mayor, 1984, pp. 85 a 87.
- 127 Héctor Fix Zamudio, "Breve introducción al juicio de amparo mexicano", en Memoria del Colegio Nacional, T. VIII, núm. 3, 1976, México, p. 144 a 146.
- 128 Ibidem, p. 146 a 152.
- 129 El proyecto de Rejón era mucho más avanzado del que propuso Otero, ya que, es el primero en utilizar el verbo "amparar", para referirse al acto jurisdiccional anulatorio de la actividad estatal contraria a la constitución. Asimismo, este proyecto otorgó a los órganos judicial del Estado el control de la constitucionalidad, e e cida por vía jurisdiccional. Ver Car-

los Arellano García, El juicio de Amparo, México, Porrúa, 1982, pp. 103 a 107.

130 Supra, pp. 49-52.

131 Eduardo Novoa Monreal, Defensa de las nacionalizaciones ante tribunales extranjeros, México, UNAM, 1976, pp. 32-33.

132 Luis Basdresch, El juicio de Amparo, México, Trillas, 1983, p. 68. La procedencia del amparo contra un decreto expropiatorio esta claramente determinado por la Corte en una tesis aislada, que a continuación se cita:

" EXPROPIACION, PROCEDENCIA DEL AMPARO EN CASO DE. El artículo 27 constitucional autoriza a las autoridades para expropiar bienes de propiedad particular, con sujeción a dos requisitos básicos: que exista utilidad pública y que medie indemnización. La falta de uno de los dos requisitos mencionados, implica la violación del artículo citado. Ahora bien, el acto expropiatorio es un acto de autoridad, como lo son también los actos parciales en que aquél puede descomponerse, a saber: la declaración de utilidad pública, la resolución de expropiación, la toma de posesión del bien expropiado, el justiprecio y el pago de la indemnización. Si bien la autoridad vulnera garantías individuales en cada uno de esos actos parciales, la procedencia del amparo es innegable; y tal supuesto se realiza si la autoridad se niega a efectuar el pago de la indemnización, en los términos marcados por la Constitución", 5a. época, T. LXII, p. 500, Amparo administrativo en revisión 5949/39, Alvarez Severino R., 10 de octubre de 1939, unanimidad de 5 votos.

133 José Ovalle Fabela, Derecho Procesal Civil, México, HARLA, p. 5; véase diferentes teorías de la acción en Cipriano Gómez Lara, Teoría General del Proceso, México, UNAM, 1980, pp. 129 a 135.

134 6a. época, vol. CXXVIII, tercera parte, segunda sala, p. 21. Amparo en Revisión, Genaro Torres Medina, 11 de enero de 1968, unanimidad de 4 votos.

135 Ignacio Burguoa, op.cit. México, Porrúa, 1981, p. 579.

136 5a. época, vol. XLVIII, tercera parte, p. 36. Amparo en revisión 887/61, José Horacio Septién, 21 de junio de 1961, 5 votos.

137 Infra, pp. 156 a 158.

138 5a. época, T. MCIII, Semanario Judicial de la Federación.

139 Otras tesis aisladas, también prevén la importancia que tiene la integración del expediente a que se refiere la Ley de Expropiación (art.3), ya que no sólo basta que las

autoridades expropiadoras declaren la existencia de una necesidad pública, sino que además tienen la obligación de probarlo fehacientemente y la manera correcta de hacerlo es integrando el expediente:

" La expropiación de un bien de particulares, sólo procede en los términos del artículo 27 constitucional, cuando existe una causa de utilidad pública y mediante indemnización, y no es bastante para que la utilidad pública quede demostrada, el hecho que las autoridades responsables lo afirmen, sino que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esta utilidad, en el expediente de expropiación respectivo", (5a. época, T. XC.)

" En el caso de expropiación corresponde a la autoridad respectiva justificar fehacientemente la causa de utilidad pública en que se apoya para dictar el acto expropiatorio; por tanto no basta que dicha autoridad tenga en cuenta y mencione en su resolución expropiatoria; los preceptos legales aplicables, sino se alegan suficientes elementos de prueba para justificar la causa de utilidad pública que sirvió de base a la expropiación" (5a. época, T. LXXIV).

Tomadas de Burgoa, op.cit. p. 469. Véase también la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, consultable a fojas 43, volumen CVI del Semanario Judicial de la Federación, interpretada a contrario sensu, que dice: "EXPROPIACION. TRAMITE DE UN EXPEDIENTE POR LA AUTORIDAD COMPETENTE: FERROCARRILES".

- 140 5a. época, Segunda Sala. Informe de 1957. Amparo en revisión 3240/57, Jorge Luis Palomeque, 13 de noviembre de 1957, unanimidad de 5 votos. Ponente Lic. Tena Ramírez, p.25.
- 141 Infra, 156 a 158.
- 142 5a. época. T. LXII, p. 500. Amparo administrativo en revisión 5949/39. Alvarez Severino, 10 de octubre de 1939. Unanimidad de 5 votos.
- 143 Ignacio Burgoa, El juicio de amparo, México, Porrúa, 1983, pp. 816-817. Véase, Alfonso Noriega, Lecciones de Amparo, México, Porrúa, 1975, pp. 981 a 999 y Arellano García, op. cit. pp. 930 a 947.
- 144 5a época, T. L, p. 2568. Amparo administrativo en revisión 605/32. Castellano Vda. de Zapata Mercedes, 8 de dic. de 1936, mayoría de 3 votos. Véase, 5a época, T. XLV, pp. 4797. Amparo administrativo en revisión 7914/32, Escandón, 11 de septiembre de 1935, Unanimidad de 4 votos.
- 145 5a. época, T. XXXVI, tesis núms. 645 y 342.
- 146 5a. época, sección tercera, segunda sala, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917 a 1965. Tesis núm. 100.
- 147 5a. época, T. L. pp. 570, tesis núm. 487.

148 5a. época. T. XI. Amparo administrativo en revisión Luján Julio. 29 de abril de 1919, unanimidad de 8 votos. p. 918.

149 5a. época. T. XI. Amparo administrativo en revisión. Blanco Pastor Concepción, agraviados, 12 de septiembre de 1922, unanimidad de 9 votos. p. 685.

150 5a. época. Apéndice al tomo LXIV, tesis no. 469, p. 550.

151 5a. época, Apéndice al tomo CVIII, tesis no. 469, p. 895.

152 5a. época, T. LXI, p. 2899. Amparo administrativo en revisión 641/39, Septién de Urueta Guadalupe, 18 de agosto de 1939. Unanimidad de 5 votos.

153 5a. época. T. L. p. 2568. Amparo administrativo en revisión 605/32. Castellanos Vda. de Zapata Mercedes, 8 de diciembre de 1936, mayoría de 3 votos.

154 5a. época, p. 3021. Amparo administrativo en revisión 2902/39. Compañía mexicana de petróleo el Aguila, S.A. y coag.. 2 de diciembre de 1939. Unanimidad 4 votos.

155 5a. época. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917 a 1975, tercera parte, segunda sala. Tesis no. 369.

156 5a. época. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917 a 1975, tercera parte, segunda sala, tesis núm. 417.

157 Supra, no. 139.

158 5a. época, T. LXII, p. 3021. Amparo administrativo en revisión 2902/39. Compañía mexicana de petróleo el "Aguila", S.A., 2 de diciembre de 1939. unanimidad de 4 votos.

159 6a. época, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, primera parte, Pleno, tesis no. 46, p. 112.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1983.
- \_\_\_\_\_, Legislación Bancaria, México, Porrúa, 1986.
- ARAUJO GARCIA, Ana Elvira y Salomón, Magdalena, "Estudio comparativo entre la nacionalización y la reserva, la expropiación, la requisición y el decomiso", en Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, vol. III, 1972-1979, T. I, 1981, Caracas, Venezuela.
- ARAUJO VALDIVIA, Luis, Derecho de las cosas y derecho de las sucesiones, Púcbia, Cajica, 1965.
- ARELLANO GARCIA, Carlos, El juicio de amparo, México, Porrúa, 1982.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, "Las reformas constitucionales", en Revista de Investigaciones Jurídicas, año 7, núm. 7, México, 1983.
- BARONA LOBATO, Juan, La expropiación petrolera, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974, vol. 11 y 12.
- BARRERA LOPEZ, Gustavo, La expropiación bancaria en México, México, Al Libro Mayor, 1984.
- BASAREZ, Miguel, "Notas para un análisis de la nacionalización de la banca mexicana", en Gaceta Mexicana de la Administración Pública, Estatal y Municipal, núm. 7, julio-septiembre 1982, México.
- BASURTO, Jorge, El conflicto internacional en torno al petróleo de México, México, Siglo XXI, 1976.
- BADRESCH, Luis, El juicio de amparo, México, Trillas, 1983.
- BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Depalma, 1956, T. IV.
- BLANCO, José, "La expropiación obligada", en Cuando los banqueros se van, México, Océano, 1983.
- BOTELLA ASENSI, Juan, La expropiación en el derecho mexicano; el caso del petróleo, México, Moderna, 1941.
- BRADING, David, "Darwinismo social e idealismo romántico" [Tr. de Guadalupe Pacheco Méndez], en Vuelta, núm. 109-110, año

X, diciembre 1985, México.

- BRAVO IZQUIERDO, Aurelio, "La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, sobre la expropiación", en El Economista, núm. 10, año 1, mayo 15 de 1939, México.
- BURGOA, Ignacio, "La reformabilidad de la Constitución de 1917", en Revista de la Facultad de Derecho, tomo XX, núm. 79-80, diciembre de 1970, México.
- \_\_\_\_\_, El juicio de amparo, México, Porrúa, 1983.
- \_\_\_\_\_, "A los abogados apoyadores de la expropiación bancaria", en Excelsior, 11 de septiembre de 1982, México.
- \_\_\_\_\_, "Inconstitucionalidad. Expropiación bancaria", en Excelsior, 3 de septiembre de 1982, México.
- \_\_\_\_\_, Las garantías individuales, México, Porrúa, 1983.
- CALZADA FALCON, Fernando, "Aquella nacionalización: dos años", en Economía Informa, núm. 123, diciembre de 1984, México.
- CARPISO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, México, Porrúa, 1983.
- \_\_\_\_\_, Estudios Constitucionales, México, UNAM. 1981.
- CASTAN TOBEÑAS, José, La propiedad y sus problemas actuales, Madrid, Reus, 1963.
- COCKCROFT, James., Precursos intelectuales de la Revolución Mexicana, Siglo XXI, 1982.
- CORONA FIGUEROA, Gustavo, Lázaro Cárdenas y la expropiación de la industria petrolera en México, México, Impresiones Tipográficas, 1975.
- CORDERO, María Elena, Patrón monetario y acumulación en México. Nacionalización y control de cambios, México, Siglo XXI, 1984.
- CORDOVA, Arnaldo, La ideología de la Revolución Mexicana, México, Era, 1981.
- \_\_\_\_\_, "De Grocio a Kant. Génesis del concepto moderno de propiedad", en Sociedad y Estado en el mundo moderno, México, Grijalbo, 1976.
- \_\_\_\_\_, " Nación y nacionalismo en México", en Nexos, núm. 83, noviembre de 1984, México.
- CRUZ MORALES, Carlos, La expropiación de las instituciones bancarias, México, Círculo de Santa Margarita, 1982.

- GALLO LOZANO, Fernando, "Comentarios a la Ley de Expropiación de bienes muebles e inmuebles de propiedad privada", en JURE, núm. 4, enero-abril, Guadalajara, Jalisco.
- GARCIA ROBLES, Alfonso, "La cuestión del petróleo mexicano y el Derecho Internacional", en JUS, T. II, núm. 12, Enero de 1939, México.
- GETTELL, Raymond, Historia de las ideas políticas, [Tr. de Teodoro González García], México, Nacional, 1974.
- GIL VALDIVIA, Gerardo, Madrazo Jorge y Ovalle Fabela José, "La nacionalización bancaria", en Legislación y Jurisprudencia, año 11, vol 11, núm. 37, septiembre-octubre, 1982, México.
- GOMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, México, UNAM, 1980.
- GONZALEZ OROPEZA, Manuel. "Los juicios de amparo contra la nacionalización del servicio público de la banca y del crédito", en Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983), México, UNAM, 1984.
- GONZALEZ PEREZ, Jesús, "Expropiación forzosa y jurisdicción", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año VIII, núms. 22-23, enero-agosto, 1975.
- GONZALEZ RAMIREZ, Manuel, "Expropiación petrolera", en Pensamiento Político, vol. XI, núm. 35, marzo, 1972, México.
- GONZALEZ ROA, Fernando, "La constitucionalidad del subsuelo", en Revista de Ciencias Sociales, T. I, núms. 4-5, septiembre-octubre, 1922, México.
- GRANADOS CHAPA, Miguel Angel, La banca nuestra de cada día, Mexico, Océano, 1982.
- HAMDAN AMAD, Fauzi, "Análisis de las recientes reformas constitucionales en materia económica", Revista de Investigaciones Jurídicas, vol. 8, no. 8, núm. 2, 1984, México.
- HISTORIA de México, Enciclopedia, México, Salvat, 1983. T. 10.
- IBARROLA NICOLIN, Eduardo, "La nacionalización como concepto jurídico autónomo", en Revista de Investigaciones Jurídicas, año 1, núm. 1, 1977, México.
- JIMENEZ ARECHAGA, Eduardo, "Fundamento del deber de compensar la nacionalización de propiedades extranjeras", en Anuario Uruguayo de Derecho Internacional, 1962, Montevideo, Uruguay.
- KANT, Immanuel, Principios metafísicos de la doctrina del derecho, [prólogo y notas de Arnaldo Córdova], México, UNAM, 1968.

- KATZAROV, Konstantin, Teoría de la nacionalización, el estado y la propiedad, [Tr. por Héctor Cuadra Moreno], México, UNAM 1963.
- LANDERRECHE OBREGON, Juan, Expropiación bancaria y control de cambios, México, JUS, 1984.
- LUCERO MONTAÑO, Miguel Angel, Los límites de la política de mexicana nización: El control extranjero de las empresas mexicanizadas, Tesis Profesional, UNAM, 1985.
- MACHORRO NARVAEZ, Paulino, "Argumentos en pro y en contra de la Ley de Expropiación", en La Justicia, T. IV, núm. 77, 1936.
- MADRAZO, Jorge, La rectoría del estado, la economía mixta y el régimen de propiedad", en La Constitución Mexicana: Teoría del Estado, y Economía Mixta, México, Porrúa, 1985.
- \_\_\_\_\_, "Algunas consideraciones en torno al régimen de propiedad constitucional", en Estudios Jurídicos en Memoria de Roberto L. Mantilla Molina, México, Porrúa, 1984.
- MARIENHOFF, Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, T. IV, Buenos Aires, 1965.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, El sistema agrario constitucional, México, Porrúa, 1975.
- MEYER, Lorenzo, México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942), México, Colegio de México, 1972.
- \_\_\_\_\_, Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario 1910-1940, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1973.
- MOLINA ENRIQUEZ, Andrés, "El Espíritu de la Constitución de Querétaro", en Boletín de la Secretaría de Gobernación, T. I, núm. 4, México, septiembre de 1922.
- \_\_\_\_\_, Los grandes problemas nacionales y otros textos, (1911-1919), [Prólogo de Arnaldo Córdova], México, Era, 1983.
- MONTERROLA, Miguel, "La industria petrolera en México, desde su iniciación hasta la expropiación", en La Industria Petrolera, México, UNAM, 1958.
- NORIEGA CANTU, Alfonso, Lecciones de Amparo, México, Porrúa 1975.
- NOVOA MONREAL, Eduardo, Defensa de las nacionalizaciones ante tribunales extranjeros, caso de los productos exportados, México, UNAM, 1976.
- \_\_\_\_\_, Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la Ley Internacional, México, Fondo de Cultura

- CUADRA MORENO, Héctor, "Apéndice de derecho mexicano" en Konstantin Katzarov, Teoría de la nacionalización; el estado y la propiedad, México, UNAM, 1963.
- CURIS, Juan, "Dominio eminente", en JUS, 1943, núm. 62, México.
- DERECHOS del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1967, T. IV.
- DIARIO de Debates, Cámara de Senadores, Período Ordinario. XXXVI Legislatura, T. III, no. 22, año III, 18 de noviembre de 1936, México.
- DICCIONARIO Jurídico Mexicano, México, Porrúa, 1984, T. IV, VI y VIII.
- ENCICLOPEDIA Jurídica Omeba Buenos Aires Argentina, 1961, T. XI
- ENRIQUEZ COYRO, Ernesto, Los Estados Unidos de América ante nuestro problema agrario, México, UNAM, 1984.
- ESCALANTE, Daniel, "La declaración de utilidad pública" en JUS, 1939, núms. 9, 10 y 11. México.
- ESPINO ALMA y Sánchez Ana, La banca nacionalizada, México, Méx-Sur, 1983.
- FERNANDEZ DEL CASTILLO, Germán, La propiedad y la expropiación en el Derecho Mexicano actual, México, Revista, 1939.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Breve introducción al juicio de amparo", en Memoria del Colegio Nacional T. VIII, núm. 3, año 1976. México.
- \_\_\_\_\_, "El Estado social de derecho y la Constitución Mexicana", en La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, México, Porrúa, 1985.
- \_\_\_\_\_, "Estado social de derecho y cambio constitucional", en Memoria del III Congreso de Derecho Constitucional (1983), México, UNAM, 1984.
- \_\_\_\_\_, El juicio de amparo, México, Porrúa, 1964.
- FUENTE, Fernando de la, "El derecho de la propiedad", en el Economista, núm. 77, mayo de 1942, México.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1981.
- \_\_\_\_\_, "Estudio sobre el párrafo décimo del artículo 27 constitucional", en Revista de Ciencias Sociales, T. II, núm. 6, Enero de 1926, México.
- FREEMAN SMITH, Robert, Los Estados Unidos y el nacionalismo revolucionario; 1916-1932. México, Extemporáneas, 1973.

- Económica, 1974.
- \_\_\_\_\_, "La evolución del derecho de propiedad", en Los Cambios Constitucionales, México, UNAM, 1977.
- OVALLE FABELA, José, Derecho Procesal Civil, México, Harla, 1980.
- OCANA, Lucila, "Orden en el desorden: la nacionalización de la banca", en Estudios Políticos, vol. 2, num. 1, enero-marzo, 1983, México.
- PAZ SALINAS, María Emilia, "Crisis y expropiación, 1938-1982", en Revista Mexicana de Sociología, año XLV, núm. 2, abril-junio, 1983, México.
- PINA, Porfirio, "La reforma de la constitución", en Revista de Investigaciones Jurídicas, año 7, num. 7, 1983, México.
- PUEBLITA PELISIO, Arturo, Elementos Económicos de las Constituciones en México, México, Limusa, 1982.
- QUIJANO, José Manuel, "La banca nacionalizada: antecedentes y consecuencias", en La Banca: pasado y presente, México, CIDE, 1983.
- RABASA, Oscar, "Estudio constitucional sobre la expropiación decretada contra las compañías petroleras de México" en La Expropiación Petrolera, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, vol. II.
- RICASEN SICHES, Luis, Tratado general de filosofía, México, Porrúa, 1983.
- RODRIGUEZ, Agustín, "Efectos del artículo 27 de Constitución de 1917", en Revista de Investigaciones Jurídicas, T. 1, año 8, núm. 8, 1984, México.
- RODRIGUEZ, Erwin, "Las trascendencia de la expropiación de la banca privada en México", en Estudios Políticos, vol. 2, núm. 1, enero-marzo, 1983, México.
- ROUAIX, Pastor, Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, México, Puebla, 1945.
- RUIZ-GIMENEZ CORTES, Joaquín, La propiedad, sus problemas y su función social, Salamanca, 1961.
- RUIZ MASSIEU, Mario, Temas de derecho agrario mexicano, México, UNAM, 1981.
- SANCHEZ MEDAL, Ramón, "Las reformas demolitorias de la Constitución", en Revista de Investigaciones Jurídicas, vol. 8 núm. 2, 1984, México.
- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, T. 2, México, Porrúa, 1977.

- SILVA HERZOG, Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, T. I.
- SOTO GORDOA, Ignacio, "Expropiación por causa de utilidad pública" en JUS, núm. 44, T. VIII, marzo de 1942, México.
- TENA RAMIREZ, Leyes Fundamentales de México, 1808-1982, México, Porrúa, 1982.
- \_\_\_\_\_, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1976.
- TELLO, Carlos, La nacionalización de la banca en México, México, Siglo XXI, 1984.
- URDANETA, Gustavo, "La nacionalización, ¿figura jurídica autónoma?", en Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, vol. III, 1972-1979, T. I, 1981, Caracas, Venezuela.
- VALADES, Diego, "El amparo contra reformas constitucionales", en Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983), México, UNAM, 1984.
- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, "Limitaciones a la propiedad", en Benjamín Villegas Basavilbaso, Derecho Administrativo, T. VI, Buenos Aires, TEA, 1956.
- WEEKLY, James, "Expropiación de inversiones multinacionales", en Perspectivas Económicas, no. 20, 1977, México.
- WITKER, Jorge, Derecho económico, México, Harla, 1985.

## EL JUICIO DE AMPARO ANTE LA EXPROPIACION

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I. LA EXPROPIACION COMO INSTITUCION CONSTITUCIONAL..	5
Teoría moderna del derecho de propiedad.....	6
A) El régimen de propiedad establecido por el artículo 27 constitucional.....	13
1. Génesis histórica e ideológica del artículo 27 constitucional.....	14
a) Principales antecedentes históricos de la propiedad en México.....	15
b) Principales ideólogos de la Revolución Mexicana.....	19
2. Sistemática del régimen constitucional del derecho de propiedad.....	32
a) Propiedad privada.....	32
b) Propiedad pública.....	37
c) Propiedad social.....	40
B) Qué se entiende por nacionalización.....	41
1. Propiedad originaria y derivada.....	43
2. Distinción entre nacionalización y expropiación.....	47
3. Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos.....	56
CAPITULO II. ANALISIS DEL REGIMEN LEGAL DE EXPROPIACION.....	58
A) Fundamentación constitucional de la expropiación.....	58
1. Reglamentación del segundo párrafo del artículo 27 constitucional.....	60
2. Proyecto y discusión de la Ley Federal de Expropiación..	60
E) Elementos esenciales de la expropiación.....	62
1. Calificación de utilidad pública.....	62
2. Sujeto expropiante.....	67
3. Sujeto expropiado.....	68
4. Objeto expropiable.....	68
5. Indemnización.....	70
C) Procedimiento de expropiación.....	74
1. Autoridades que intervienen.....	75

2. Declaratoria de expropiación.....	75
3. Recurso de Revocación.....	77
4. Recurso de Reversión.....	78
5. Procedimiento de indemnización.....	80
CAPITULO III. CASOS DE EXPROPIACION.....	83
A) De la industria petrolera.....	84
1. Cárdenas y la nacionalización petrolera.....	90
2. El juicio de amparo ante la expropiación petrolera.....	93
3. Repercusiones de la expropiación petrolera en el Derecho Internacional.....	97
B) De la banca privada.....	100
1. Desarrollo de la banca privada en México.....	101
2. Factores que determinaron la expropiación bancaria.....	106
3. Los juicios de amparo ante la expropiación bancaria.....	110
4. Imposibilidad de promover el juicio de amparo contra una reforma constitucional.....	123
CAPITULO IV. EL JUICIO DE AMPARO COMO MEDIO DE DEFENSA CONSTITUCIONAL ANTE LA EXPROPIACION.....	129
A) Fundamentación y procedencia del juicio de amparo.....	133
1. Violaciones de forma.....	137
2. Violaciones de fondo.....	142
B) Jurisprudencia.....	148
1. Elementos esenciales de la expropiación.....	155
a) Utilidad pública.....	155
b) Indemnización.....	158
2. Bienes susceptibles de expropiación.....	160
3. Sujetos.....	162
4. Autoridades.....	163
5. Procedimiento.....	163
6. Defensa de los particulares.....	165
CONCLUSIONES.....	166
NOTAS.....	172
BIBLIOGRAFIA.....	193