

00721
697



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO**

**"ORIGEN Y ANALISIS DE LA EXPROPIACION EN MEXICO,
CASO DE LOS INGENIOS AZUCAREROS DEL
3 DE SEPTIEMBRE DE 2001"**

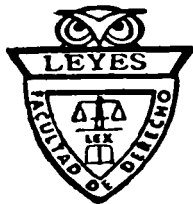
T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
P E R E Z R A M I R E Z C L A U D I A

ASESOR: DR. ARMANDO G. SOTO FLORES

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D.F.

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2003.





Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna **PEREZ RAMIREZ CLAUDIA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**ORIGEN Y ANALISIS DE LA EXPROPIACION EN MEXICO, CASO DE LOS INGENIOS AZUCAREROS DEL 3 DE SEPTIEMBRE DE 2001**", bajo la dirección del suscrito y del **Dr. Armando G. Soto Flores**, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Soto Flores, en oficio de fecha 8 de septiembre de 2003 y el Lic. Eliseo Muro Ruiz, mediante dictamen del 8 de octubre del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N D I M I E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
 Cd. Universitaria, 14 de Octubre 14 de 2003

**FACULTAD DE DERECHO
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

***NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL:** El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

*mpm.

**TESIS CON
FALLA DE CUBRIR**

FACULTAD DE DERECHO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DE SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **"ORIGEN Y ANALISIS DE LA EXPROPIACION N MEXICO, CASO DE LOS INGENIOS AZUCAREROS DEL 3 DE SEPTIEMBRE DE 2001"**, elaborada por el alumno **PEREZ RAMIREZ CLAUDIA**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos doctrinales y legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobado, a efecto de que presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D. F. a 8 de octubre de 2003.


LIC. ELISEO MURO RUIZ
Profesor adscrito al Seminario

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Dr. Francisco Venegas Trejo
Director del Seminario de Derecho Constitucional y Amparo
Facultad de Derecho
Universidad Nacional Autónoma de México
Presente.

Con toda atención me permito remitirle la investigación titulada "Origen y Análisis de la Expropiación en México, caso de los Ingenios Azucareros del 3 de Septiembre de 2001", que presenta la C. Claudia Pérez Ramírez con número de cuenta 9752011-5; con la finalidad de obtener el grado de Licenciado en Derecho, bajo la dirección de un servidor.

Considero que la investigación realizada por la C. Claudia Pérez Ramírez reúne los requisitos de forma y de fondo exigidos para ser presentada como Tesis, con el objeto de obtener el grado de Licenciado en Derecho que otorga nuestra Universidad, por lo anterior, doy mi aprobación a la citada investigación, a fin de que se continúe con los trámites que correspondan.

Sin otro particular por el momento, reciba de un servidor un cordial saludo

ATENTAMENTE



Dr. Armando G. Soto Flores
México, Ciudad Universitaria a 8 de Septiembre de 2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4

***A DIOS por permitirme existir e
iluminar siempre mi camino.***

***A la Universidad Nacional Autónoma de México,
por todo lo que me ha brindado y por ser mi casa de
estudios.***

***A los mejores amigos de toda mi vida
por estar siempre conmigo guiando y
orientando mi existencia, Marcela y Severino,
mis padres.***

***A mi esposo Rubén por estar a mi lado
compartiendo una vida juntos.***

***A Joel, Diana, Miguel Ángel y Lizeth,
por ser mis hermanos y hacer una
diferencia en mi vida.***

***A mis papás grandes Sofía y Ángel, por ser
quienes son.***

**TESIS CON
FALLA DE ORDEN**

Al Dr. Armando G. Soto Flores por haber dedicado parte de su valioso tiempo en el desarrollo de la presente investigación.

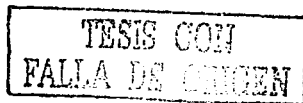
A Daniel, Idalia, Tonatiuh, Leonardo, Ana María y Edith por ser unos excelentes amigos.

A todas aquellas personas que a lo largo de las diferentes etapas de mi existir han estado de una u otra manera a mi lado apoyándome.

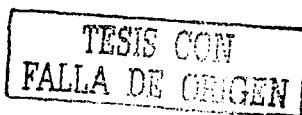
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. DIFERENCIAS ENTRE LOS DISTINTOS MODOS DE ADQUISICIÓN DE BIENES POR PARTE DEL ESTADO CON LA FIGURA DE EXPROPIACIÓN	3
CONSIDERACIONES GENERALES	3
1. FORMAS DE ADQUISICIÓN DE BIENES POR PARTE DEL ESTADO	8
1.1. Compraventa	8
1.2. Donación	12
1.3. Dación en Pago	17
1.4. Permuta	18
2. OTRAS FORMAS DE ADQUISICIÓN FORZOSA POR PARTE DEL ESTADO	23
2.1. Decomiso	23
2.2. Requisa	28
2.3. Nacionalización	31
2.4. Esquilmos	34
2.5. Adquisición de Soberanía Territorial	35
CAPÍTULO II. LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO A TRAVÉS DE SU DESARROLLO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL	38
1. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812	39
2. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA DE 1814	43
3. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824	48
4. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836	53
5. LAS BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843	61
6. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1857	68
7. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917	81
CAPÍTULO III. LA TEORÍA CONSTITUCIONAL DE LA EXPROPIACIÓN	96
1. TEORÍAS DE LA EXPROPIACIÓN	99
1.1. La Teoría del Dominio Eminente	100
1.2. La Teoría de los Fines del Estado	103



2. CAUSAS O SUPUESTOS PARA QUE OPERE LA EXPROPIACIÓN	106
2.1. Principio de la utilidad pública	107
3. CONCEPTO DE EXPROPIACIÓN	113
4. ELEMENTOS	116
4.1. Sujetos de la Expropiación	118
4.2. El bien u objeto de la Expropiación	119
4.3. La indemnización a pagar	122
5. FINALIDAD DE LA EXPROPIACIÓN	128
CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO SOBRE LA EXPROPIACIÓN	130
1. NATURALEZA JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN	130
2. PROCEDIMIENTO DE LA EXPROPIACIÓN	133
3. AUTORIDADES FACULTADAS EN LA EXPROPIACIÓN	138
4. RECURSOS EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN	151
4.1. Revocación	154
4.2. Reversión	157
CAPÍTULO V. LA EXPROPIACIÓN DE LOS INGENIOS AZUCAREROS DEL 3 DE SEPTIEMBRE DEL AÑO 2001	160
1. ANTECEDENTES DE LOS INGENIOS AZUCAREROS	160
2. CAUSAS O MOTIVOS DE LA EXPROPIACIÓN DE LOS INGENIOS AZUCAREROS	164
3. AUTORIDADES EN LA EXPROPIACIÓN	177
4. DECRETO	185
5. OBJETIVO DE LA EXPROPIACIÓN DE LOS INGENIOS AZUCAREROS	189
6. INGENIOS AZUCAREROS EXPROPIADOS	192
7. BENEFICIOS O PERJUICIOS PARA LA INDUSTRIA AZUCARERA	195
8. PERSPECTIVA DE LOS INGENIOS AZUCAREROS	204
CONCLUSIONES	206
PROPUESTA	211
BIBLIOGRAFÍA	212



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCIÓN

Con el presente trabajo, se pretende hacer una reflexión acerca de la figura de la expropiación, misma que ha sido utilizada por el Estado en distintas ocasiones, sin embargo, al mismo se le han olvidado las características esenciales que encierra dicha institución y la importancia que reviste, no sólo por la trascendencia que tiene, sino además por las causas que llevaron al Constituyente de 1917 a plasmarla en nuestra Carta Magna, de una manera más clara y concreta.

En el primer capítulo se abordan las formas de adquisición de bienes por el Estado, actuando en su dualidad tanto de particular como de ente público, éstas formas de adquisición son: la compraventa, la donación, la permuta, la dación en pago, el decomiso, la requisa, la nacionalización, los esquilmos, y la adquisición de soberanía territorial, las últimas cinco se caracterizan por ser adquiridas en forma forzosa, es decir, el Estado en ejercicio de su potestad lleva a cabo la apropiación de los bienes de manera unilateral.

En el segundo capítulo se tocan las diferentes Constituciones que a través de la historia llegaron a tener vigencia en el Estado Mexicano, en las cuales se puede apreciar la manera en que expusieron la figura de la expropiación, en sus rasgos más característicos, además de visualizar la forma de que en muchas de ellas no le dieron el nombre de expropiación, aunado a que hasta el año de 1857 aproximadamente, el corte en relación con la propiedad era netamente individualista, aunque con posterioridad se le dio fuerza a la colectividad, principalmente en la Constitución de 1917, en la cual se le asignó a la propiedad la función social.

En el tercer capítulo, se entra al estudio específico de la institución de la expropiación, el concepto que la misma implica, sus causas, los elementos que la integran, así como las teorías que dan la justificación a esta figura.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el cuarto capítulo, se examina el marco legal que reglamenta la institución de la expropiación, haciendo un análisis de su naturaleza jurídica, así como también, estudiando las autoridades que intervienen en el procedimiento de la misma, paralelamente a esto, se abordan los recursos con los que cuenta el particular en defensa de su propiedad.

Finalmente en el quinto capítulo, se realiza un estudio específico del caso concreto de la expropiación de los 27 ingenios azucareros, motivo de la tesis, apoyado en los planteamientos de los capítulos que anteceden, así como también se hace una reseña histórica de la industria azucarera, examinando las notas características que involucran esta actividad.

CAPÍTULO I. DIFERENCIAS ENTRE LOS DISTINTOS MODOS DE ADQUISICIÓN DE BIENES POR PARTE DEL ESTADO CON LA FIGURA DE EXPROPIACIÓN.

CONSIDERACIONES GENERALES:

El ser humano tiene dos facetas, por un lado tiene su propia individualidad, la cual siempre debe ser garantizada como inviolable dentro del otro ámbito que vive ubicándose éste en la colectividad; de dicha dualidad se desprende su incesante afán por encontrar la armonización, a través de la fijación de ciertas estructuras, resultado de ello se refleja en la creación de un ente abstracto e impersonal llamado Estado.

Sobre la conformación de un Estado mucho se ha escrito, sin embargo, al transmitir los individuos la potestad a éste ente, le otorgan derechos y obligaciones para que cumpla con sus fines primordiales, y como Tomás Hobbes lo señaló:

“La causa final, fin o designio de los hombres (que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción sobre sí mismos (en la que los vemos vivir formando estados) es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica; es decir, el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra que, tal como hemos manifestado, es consecuencia necesaria de las pasiones naturales de los hombres, cuando no existe poder visible que los tenga a raya y los sujete, por temor al castigo, a la realización de sus pactos y a la observancia de las leyes de la naturaleza...”¹

Desprendemos de la tesis de Hobbes que la finalidad primordial del Estado es propiciar la seguridad y armónica convivencia de los miembros de una sociedad, para ello, el Estado se encuentra integrado con elementos correspondientes a

¹ HOBBS Tomás, Leviatán, Ed. SARPE, Madrid, España. 1984, Pág.175 (Tomo I).

toda organización política y se distingue o caracteriza por notas específicas que han evolucionado a lo largo de su historia.

Dentro de las primeras se encuentran:

- a) Población, integrada por una masa de individuos que constituyen una realidad social quienes se organizan para dar sustento al Estado.
- b) Territorio, este implica el espacio físico y geográfico donde se sitúa la masa de individuos en el mundo y que constituye el escenario donde se dan las relaciones de su organización.
- c) Orden Jurídico, este elemento es indispensable en nuestra complejidad social, ya que le da vida y certidumbre a las relaciones desarrolladas en la sociedad.
- d) Gobierno, se encuentra constituido por los hombres que tienen que realizar los actos específicos requeridos para la consecución de los fines del Estado a través de los órganos que éste mismo contempla.

Como notas específicas del Estado se pueden encontrar:

- a) La soberanía, que se identifica con la facultad de autodeterminación que tiene el Estado y se encuentra constituida en dos ámbitos; el primero en sentido interno: la facultad que tiene de establecer su orden interno por sí mismo, sin la intervención de factores externos en su determinación; y en sentido externo: la potestad de actuar frente a otros entes de la misma naturaleza en igualdad de circunstancias.
- b) Los Derechos Individuales, producto de diversas luchas a través de la historia, constituyen una limitación al poder superior que tiene el Estado y

son postulados indispensables para el sano desenvolvimiento del individuo como tal en la sociedad.

- c) La representación política; se podría identificar a este elemento como prerrogativas de carácter político que tiene la población para manifestar su sentir en la conducción del Estado.
- d) División de Poderes, como resultado de la adecuada distribución de funciones que el Estado debe cumplir y que se pueden resumir en legislativas, ejecutivas y judiciales, sirviendo paralelamente como un medio de equilibrio y contrapeso de poderes según la doctrina que Montesquieu elaboró.
- e) Estado de Derecho, identificado con la mínima tolerancia que debe existir en toda sociedad, como un principio importante en una sana convivencia que se da entre los gobernados y gobernantes, para evitar el quebranto de la relación entre éstos, ocasionando un vacío de poder, presentándose una autarquía.

Algunos autores han considerado que dentro de los elementos del Estado se debe precisar a los fines que éste debe cumplir, sin embargo se consideran fuera de ellos, debido a que los elementos y notas características del Estado son medios que emplea la sociedad para la consecución de los fines que a lo largo de diversas formas de organización ha buscado.

El autor Polo Bernal manifiesta que: "El transcurso de la historia divide a los fines del Estado en dos vertientes: la primera, que no asignó ningún fin al Estado o consideró a éste como un fin en sí mismo; la segunda, que aceptó como única justificación del Estado, la de los fines que realiza en servicio de una comunidad".²

² POLO Bernal Efraín, Manuel de Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, México 1983, Pág.357

Como se comentó anteriormente el Estado tiene derechos y obligaciones que cumplir: para la satisfacción de sus necesidades, encontramos la adquisición de bienes como uno de sus atributos, logrando con ello tener una herramienta para ejecutar las políticas tendientes al cumplimiento de los fines para lo que fue creado y es la consecuencia de uno de sus derechos. Así tenemos que existen múltiples formas que tiene el Estado para adquirirlos.

La adquisición de bienes consiste en la apropiación de una cosa o bien, esto implica el concepto de propiedad, el cual podemos definir como el derecho que tiene una persona para disponer, gozar directa e inmediatamente de una cosa y aprovecharla totalmente por el legítimo titular del derecho, siempre atendiendo a las disposiciones jurídicas del bien de que se trate y respetando las modalidades que imponga el interés público. A su vez, nuestro Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 830 estipula como derecho del propietario que: "...El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes."

Desde el Derecho Romano se hacía una clasificación de las formas de adquisición de la propiedad, y prescribía al respecto:

- 1) Adquisiciones a título universal; esta se presentaba "Cuando un patrimonio pasa todo entero de una persona a otra, con todo su contenido de obligaciones y derechos reales, entonces hay adquisición *per universitatem*."³
- 2) Adquisiciones a título particular; se presentaba "...cuando una persona adquiere la propiedad de una o varias cosas determinadas, que de ésta manera hace ingresar en su patrimonio, quedando ajeno a las deudas del propietario precedente"⁴; esta forma de adquisición se clasificaba en:

³ PETIT Eugène, Tratado Elemental de Derecho Romano, Ed. Nacional, México 1963. Pág. 244.

⁴ Ídem.

- a) Modos adquisitivos del derecho civil: Estos eran propios de los ciudadanos romanos: la mancipación, la cesión ante el magistrado, la usucapion, la adjudicación y la ley directa.
- b) Modos adquisitivos del derecho natural o de gentes: Tienen su fundamento en la razón natural y por ello eran reconocidos por todos los pueblos, a saber: la tradición, la ocupación, la accesión.
- c) Modos Originarios: La adquisición se hacía sin la intervención de un propietario anterior.
- d) Modos derivativos: Aquellos que la adquisición requería la intervención del propietario anterior.

Sin embargo, con la formación y evolución del Estado, éste tiene diversas maneras de adquirir bienes, las cuales podemos clasificarlas de acuerdo a la forma de actuar del mismo, es decir, como ente de Derecho Público y como ente de Derecho Privado; dentro de estas últimas encontramos:

- La Compraventa.
- La Donación.
- La Permuta.
- La Dación en Pago.

Dichas figuras operan por regla general entre particulares y están reglamentadas en el Derecho Civil, mismo que se ubica dentro de una las ramas del Derecho Privado, sin embargo cuando el Estado actúa con el carácter de cualquier particular asumiendo derechos y obligaciones, en consecuencia puede intervenir en una de éstas figuras, entonces sus actos serían como los de cualquier sujeto de derecho.

Dentro de las formas de adquisición en las que el Estado actúa como ente de Derecho Público ejerciendo sus facultades impero-atributivas podemos encontrar:

- El Decomiso.
- La requisa.
- Los esquilmos.
- La soberanía legislativa.
- **La expropiación.**

En relación con las figuras que son de corte civil las analizaremos de forma genérica, a fin de distinguirlas con las formas de adquisición forzosa y comparar éstas últimas con la expropiación que es materia del presente trabajo.

1. FORMAS DE ADQUISICIÓN DE BIENES POR PARTE DEL ESTADO.

1.1. Compraventa.

La institución de la compraventa, es un contrato en virtud del cual hay dos partes contratantes, una llamada vendedor quien se obliga a transmitir el dominio de un bien, objeto o la titularidad de un derecho, y otra parte llamada comprador quien se obliga a su vez a pagar como contraprestación un precio cierto y en dinero. Ahora bien, la doctrina al respecto señala:

Para el maestro Miguel Ángel Zamora y Valencia el contrato de compraventa es: "...aquel por virtud del cual, una persona llamada vendedor se obliga a entregar una cosa o a documentar la titularidad de un derecho, a la otra parte contratante, llamada comprador, quien como contraprestación se obliga a pagar un precio cierto y en dinero, y que produce el efecto translativo de dominio respecto de los bienes que sean materia del contrato."⁵

Para el maestro Joel Chirino Castillo: "El contrato de compraventa es aquel en que una de las partes, llamada vendedor, se obliga a transferir la propiedad de una

⁵ ZAMORA y Valencia Miguel Ángel, Contratos Civiles, Ed. Porrúa, México, 1998, Pág.87

cosa o de un derecho a otra, llamada comprador, quien a su vez se obliga a pagar por ello un precio cierto y en dinero.⁶

El Doctor Bernardo Pérez Fernández del Castillo señala "La compraventa es un contrato por virtud del cual uno de los contratantes llamado vendedor, se obliga a transferir la propiedad de una cosa o la titularidad de un derecho a otra llamado comprador, quien está obligado a pagar un precio cierto y en dinero."⁷

Se pueden desprender de las definiciones anteriores los rasgos fundamentales que caracterizan a la compraventa, así como las partes que intervienen en éste contrato:

- La parte vendedora y la compradora.
- La transmisión de dominio del bien, cosa, o la titularidad de un derecho.
- El precio debe ser cierto y en dinero.
- Hay derechos y obligaciones para ambas partes.
- Es un contrato oneroso, pues modifica el patrimonio de ambas partes, es decir, la parte compradora recibe la cosa, bien o la titularidad de un derecho y la parte vendedora percibe el precio cierto y en dinero.

Lo anterior se constata con el artículo 2248 del Código Civil para el Distrito Federal que estipula "...Habría compraventa cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho y el otro a su vez se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero."

Los elementos de existencia de éste contrato son:

⁶ CHIRINO Castillo Joel, Derecho Civil III, Contratos Civiles, Ed. McGraw-Hill, 2^a. Edición, México 1996, Pág. 23.

⁷ PÉREZ Fernández del Castillo Bernardo, Contratos Civiles, Ed. Porrúa, 7^a. Edición, México 2000, Pág. 75.

1. **Consentimiento:** Es la unión de voluntades o acuerdo entre la cosa que se va a vender y el precio que se va a pagar por ella, sin embargo dicho acuerdo, debe versar sobre la transmisión de la propiedad.

2. **Objeto:** Es el transmitir la propiedad, tal objeto puede ser:
 - a) **Directo:** La conducta que consiste en un dar y se encuentra plasmado en el artículo 2011 del Código Civil para el Distrito Federal que dispone: "...La prestación de cosa puede consistir:
 - I. En la transación de dominio de cosa cierta;"

 - b) **Indirecto:** Es la cosa y el precio.

Los requisitos de validez son:

1. **Forma:** El contrato de compraventa es consensual (se perfecciona con el acuerdo de voluntades no se requiere la entrega de la cosa) en bienes muebles y formal tratándose de inmuebles.

2. **Capacidad de las partes:** El vendedor debe ser el propietario de la cosa o bien que va a vender, y el comprador sólo requiere tener la capacidad de ejercicio.

3. **La licitud en el objeto:** Debe estar dentro del comercio, debe ser jurídicamente posible y estar dentro de la naturaleza.

4. **Ausencia de vicios en el consentimiento:** El vendedor debe entregar la cosa libre de vicios ocultos y responde de daños y perjuicios en caso de evicción (cuando el comprador es privado parcial o totalmente de la cosa por sentencia que cause ejecutoria, porque surge una persona con mejor derecho anterior a la adquisición).

Obligaciones y Derechos del vendedor:

1. Trasladar el dominio del bien.
2. Entregar la cosa.
3. Garantizar las cualidades y condiciones del bien.
4. Responder de la evicción que pudiera sufrir el comprador.
5. Recibir el precio pactado.
6. Recibir los intereses correspondientes si no se le ha pagado a tiempo y si se pactó.

Obligaciones y Derechos del comprador:

- a) Pagar el precio pactado de la cosa y observar las circunstancias de tiempo, modo y lugar.
- b) Pagar el impuesto de adquisición de bienes inmuebles.
- c) Recibir la cosa en las condiciones que se haya estipulado.
- d) Recibir el pago de daños y perjuicios en caso de haber sufrido evicción.

Dentro de la compraventa hay diversas clases y por no ser materia de este estudio sólo se enunciarán:

- a) Compraventa con reserva de dominio.
- b) Compraventa en abonos.
- c) Compraventa con pacto de preferencia.
- d) Compraventa con pacto de no vender a otra persona.
- e) Compraventa de cosa esperada.
- f) Compraventa de cosa futura.
- g) Compraventa a vistas.
- h) Compraventa sobre muestras.
- i) Compraventa por acervo.
- j) Compraventa judicial.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El contrato de compraventa es muy basto y amplio, sin embargo se analizaron sus aspectos más generales, y como lo mencione anteriormente no es objeto del presente estudio, por lo que pasemos al siguiente contrato.

1.2. Donación.

El contrato de donación es aquel en donde una persona llamada donante transmite una parte de sus bienes presentes o la totalidad de ellos, reservándose para su subsistencia y el cumplimiento de sus obligaciones los suficientes, a otra persona llamada donatario, en forma gratuita.

A pesar de que éste contrato tiene la peculiaridad de ser una liberalidad, esto es cuando una persona en forma unilateral decide dar uno de sus bienes, no debe entenderse, que toda liberalidad es una donación, ya que cuando se presenta un contrato de mandato sin remuneración, es decir, cuando un sujeto que adopta el nombre de mandatario realiza actos por cuenta de otro sujeto llamado mandante en forma obligatoria, también se entiende que hay una liberalidad, sin embargo no hay la transmisión de un derecho real o de un derecho de crédito, pues la donación siempre recae sobre el traslado de dominio.

El maestro Miguel Ángel Zamora y Valencia apunta que: "El contrato de donación es aquel por virtud del cual una persona llamada donante se obliga a entregar gratuitamente a la otra llamada donatario, una parte o la totalidad de sus bienes presentes, debiéndose reservar lo necesario para vivir según sus circunstancias y que produce el efecto traslativo de dominio respecto de los bienes que sean materia del contrato."⁸

⁸ ZAMORA Y Valencia Miguel Ángel, Contratos Civiles, Op. cit. Pág.,139

El maestro Joel Chirino Castillo aduce que: "El contrato de donación es en el que una persona llamada donante se obliga a transferir gratuitamente una parte de sus bienes presentes a otra llamada donatario."⁹

El Doctor Bernardo Pérez Fernández del Castillo indica: "La donación es un contrato por virtud del cual una persona llamada donante, se obliga a transmitir gratuitamente la propiedad de parte de sus bienes presentes, a otra llamada donatario quien a su vez la acepta."¹⁰

El Código Civil para el Distrito Federal lo reglamenta en su artículo 2332 y que a la letra dice: "...Donación es un contrato por el que una persona transfiere a otra, gratuitamente, una parte o la totalidad de sus bienes presentes."

Aunque la donación como lo señala la ley y la doctrina comprende por regla general una gratuidad hay una excepción por lo que se refiere a la onerosidad, y ésta la dispone el artículo 2336 del Código Civil y expresa: "...Es onerosa la donación que se hace imponiendo algunos gravámenes, y remuneratoria la que se hace en atención a servicios recibidos por el donante y que éste no tenga obligación de pagar."

Un aspecto importante de éste contrato, es que la donación en principio es irrevocable, sin embargo hay dos excepciones en las cuales se puede revocar y es cuando:

- Hay ingratitud por parte del donatario y al respecto dice el maestro Zamora y Valencia: "La donación puede ser revocada por ingratitud si el donatario comete algún delito contra la persona, honra o bienes del donante, sus

⁹ CHIRINO Castillo Joel, Derecho Civil III, Contratos Civiles, Op. cit. Pág.56

¹⁰ PÉREZ Fernández Del Castillo Bernardo, Contratos Civiles, Op. cit. Pág. 149

ascendientes, descendientes o cónyuge, o si se rehusa a socorrerlo en relación a los bienes donados, si ha caído en pobreza."¹¹

- Si después de hecha la donación le sobrevienen hijos al donante, así lo prevé la misma ley en el artículo 2359 del Código Civil para el Distrito Federal: "...Las donaciones legalmente hechas por una persona que al tiempo de otorgarlas no tenía hijos, pueden ser revocadas por el donante cuando le hayan sobrevenido hijos..."

La donación también puede resultar inoficiosa, significa que si el donante no dejó la provisión de bienes suficientes para dar cumplimiento a sus obligaciones de dar alimentos, entonces dicha donación se reduce más no se revoca, salvo que el donatario asuma dicha obligación tales disposiciones se encuentran previstas en los artículos 2348 que dispone: "...Las donaciones serán inoficiosas en cuanto perjudiquen la obligación del donante de ministrar alimentos a aquellas personas a quienes los debe conforme a la ley", y el 2360 del Código Civil para el Distrito Federal, que al efecto estipula: "...a no ser que el donatario tome sobre sí la obligación de ministrar alimentos y la garantice debidamente." Las cualidades de éste contrato se deducen de lo ya expuesto y son las siguientes:

- Las partes que intervienen son: el donante y el donatario.
- Transmisión del dominio de la totalidad o parte de bienes en forma gratuita, salvo la excepción señalada.
- No debe haber menoscabo en el patrimonio del donante.
- Hay el enriquecimiento en el patrimonio del donatario y empobrecimiento en el haber patrimonial del donante.
- Hay una liberalidad por parte del donante.
- El donante debe reservarse cosas suficientes para su propia subsistencia y además para el cumplimiento de sus obligaciones.

¹¹ ZAMORA Y Valencia Miguel Angel, Contratos Civiles, Op. Cit., Pág.140-141

- La donación por regla general es irrevocable, salvo las excepciones mencionadas, puede ser revocada.
- Si el donante no cumple con la obligación alimenticia, la donación se vuelve inoficiosa.

Los Elementos de Existencia del contrato de Donación son:

- a) **Consentimiento:** Es el consenso de voluntad entre las partes contratantes, el donante debe manifestar su intención al donatario de entregarle y transferirle la propiedad de una cosa presente, y a su vez el donatario debe expresar su aceptación respecto del bien.
- b) **Objeto:** Precisamente es la transmisión de la propiedad y puede ser dicho objeto:
 - a) **Directo:** Que es la conducta del donante y consiste en el dar el dominio del bien.
 - b) **Indirecto:** Es la cosa o la titularidad de un derecho presente no pueden ser bienes futuros.

Requisitos de Validez son:

1. **La forma:** Tratándose de bienes muebles puede ser verbal conforme a lo que dispone el artículo 2342 del Código Civil para el Distrito Federal que ordena: "...No puede hacerse donación verbal más que de bienes muebles", pero es un contrato formal cuando la transmisión recaiga sobre bienes inmuebles adoptando las mismas reglas como si fuera una compraventa, como lo determina el artículo 2345 del mismo ordenamiento que prescribe: "...La donación de bienes raíces se hará en la misma forma que para su venta exige la ley".

2. **La capacidad:** El donante debe tener como cualidad el de ser propietario de la cosa a transferir o la legítima titularidad del derecho, y el donatario sólo necesita la capacidad general, es decir, la capacidad de ejercicio; ésto implica que un ser concebido puede ser sujeto de donación como lo conviene el artículo 2357 del Código Civil para el Distrito Federal y expresa: "...Los no nacidos pueden adquirir por donación, con tal que hayan estado concebidos al tiempo en que aquélla se hizo y sean viables conforme al artículo 337", la aceptación de la donación se hace a través de sus padres siempre y cuando cumpla con los requisitos que exige la ley, que debe ser viable como lo enuncia el precepto señalado.
3. **La licitud en el objeto:** Debe estar en la naturaleza, dentro del comercio, jurídicamente posible y además deben ser bienes presentes y no futuros.
4. **Ausencia de vicios en el consentimiento:** Tratándose de bienes inmuebles, el donante sólo responde de la evicción que pudiera sufrir el donatario en la cosa dada, únicamente que así se hubiera obligado el primero, encontrándose la norma en el artículo 2351 que dice: "...El donante sólo es responsable de la evicción de la cosa donada si expresamente se obligó a prestarla."

En éste contrato no se puede hablar propiamente de derechos y obligaciones, ya que técnicamente las obligaciones corren a cargo del donante como son: conservar la cosa donada en buenas condiciones mientras la entrega al donatario, es responsable de los daños y perjuicios que le pueda ocasionar al donatario como resultado de las perturbaciones originadas por el mismo, y como se comentó sólo responde del saneamiento por evicción si así se pactó, sin embargo el donatario tiene el deber de gratitud y como lo expone el autor Miguel Angel Zamora y Valencia: "...donatario tiene respecto al donante un deber de gratitud, proyectado:

Primero, a no cometer algún delito contra la persona, honra o bienes del donante; sus ascendientes, descendientes o cónyuge; y

Segundo, a socorrerlo si cae en pobreza, en atención al valor de los bienes donados...”

1.3. Dación en Pago.

Dación viene del latín *datio onis* que significa acción y efecto de dar. La Dación en pago, propiamente no es un contrato, más bien es una forma de extinguir obligaciones, se toma en cuenta que dentro de las obligaciones se encuentran las de hacer, no hacer, abstenerse de hacer algo, y la de dar.

Al respecto el profesor Manuel Bejarano Sánchez manifiesta “Hay dación en pago cuando el acreedor recibe de su deudor una conducta diversa de la que es objeto de la obligación, como cumplimiento de ésta. Si cumpliere con el objeto preciso de la obligación sería simplemente un pago.”¹²

De modo que la dación en pago debe comprenderse como el cumplimiento de la obligación aunque sea diferente a la prestación que inicialmente se pactó. El Código Civil para el Distrito Federal prescribe en su artículo 2095 que: “...La obligación queda extinguida cuando el acreedor recibe en pago una cosa distinta en lugar de la debida.”

Generalmente la particularidad de la dación en pago es que se da principalmente cuando una persona llamada deudor que se obligó inicialmente a pagar a otra persona llamada acreedor una cantidad líquida y en dinero, para garantizar el cumplimiento de la obligación contratada, el deudor hipoteca un inmueble, al no ejecutar la obligación pactada, el deudor le paga con el bien dado en garantía a su

¹² BEJARANO Sánchez Manuel, *Obligaciones Civiles*, Ed. Oxford University Press Harla México, 4ª. Edición, México 1997, Pág.430

acreedor y se tiene por cumplida la obligación aunque no haya sido lo que se había pactado primero. De ahí que el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española defina a la dación de la siguiente manera:

"...Transmisión, al acreedor o a los acreedores, del dominio de los bienes, por precio que se compensa con la deuda o con parte de ella."¹³

1.4. Permuta.

La permuta apareció primero que la compraventa, ya que antiguamente las personas para satisfacer sus necesidades utilizaron lo que era el trueque, es decir el intercambio de bienes o cosas, pues lo que se usaba antes de la aparición de la moneda como un factor común de intercambio, fueron el ganado y los metales preciosos predominando la plata y el bronce, posterior a ellos, surge por tanto un parámetro general llamado moneda como medio de pago para los satisfactores de primera necesidad.

El contrato de permuta es aquel en donde hay un intercambio de bienes o cosas entre dos partes llamadas permutantes, quienes se obligan mutuamente a entregarse el dominio de bienes.

De acuerdo con el maestro Miguel Ángel Zamora y Valencia "El contrato de permuta es aquel por virtud del cual, una de las partes se obliga a entregar una cosa o a documentar la titularidad de un derecho a la otra parte contratante, quien como contraprestación se obliga a entregar otra cosa diversa o a documentar la titularidad de otro derecho a la primera y que produce el efecto traslativo de dominio respecto de los bienes que sean materia del contrato."¹⁴

¹³ Varios, Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Tomo I a-g, 21ª Edición, Madrid 1992, Pág. 658

¹⁴ ZAMORA Y Valencia Miguel Angel, Contratos Civiles, Op. Cit., Pág.129

El maestro Joel Chirino Castillo denota: "Es un contrato por el cual los permutantes se obligan a intercambiar entre sí la propiedad de una cosa por otra."¹⁵

El maestro Rafael Rojina Villegas expresa: "La permuta es un contrato por virtud del cual cada una de las partes transmite a la otra la propiedad de una cosa a cambio de la que a su vez recibe en propiedad."¹⁶

El Código Civil para el Distrito Federal contempla al contrato de permuta en el artículo 2327 y apunta que: "...La permuta es un contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa por otra..."

Si bien es cierto, la permuta sigue las mismas reglas que la compraventa, no se aplican todas, ya que por lo que se refiere a las obligaciones del vendedor en el contrato de compraventa son distintas a la permuta, pues aquí los permutantes son al mismo tiempo vendedores porque ambos se trasladan el dominio de bienes y por lo que toca al precio constituye una diferencia importante en relación con la compraventa, en ésta es uno de los elementos de la misma, en cambio en la permuta hay una consideración de carácter económico sobre la cosa que viene a ser el objeto indirecto del contrato; pues la ley señala en el artículo 2250 del Código Civil para el Distrito Federal cuándo se deberá entender que estamos en presencia de permuta y cuándo compraventa y al efecto conviene: "...Si el precio de la cosa vendida se ha de pagar parte en dinero y parte con el valor de otra cosa, el contrato será de venta cuando la parte en numerario sea igual o mayor que la que se pague con el valor de otra cosa. Si la parte en numerario fuere inferior, el contrato será de permuta." Los lineamientos de éste contrato son:

- Las partes contratantes se llaman permutantes.
- Se transmiten el dominio de las cosas o derechos recíprocamente.

¹⁵ CHIRINO Castillo Joel, Derecho Civil III, Contratos Civiles, Op. Cit. Pág.53

¹⁶ ROJINA Villegas Rafael, Derecho Civil Mexicano, Tomo Sexto, Contratos, Vol I, Ed. Porrúa, 7ª. Edición, México 1998, Pág. 129

- **Ambas partes tienen obligaciones y derechos.**
- **Si un permutante sufre la evicción y comprueba que la cosa que le dió el otro permutante no le pertenecía, puede utilizar la acción reivindicatoria respecto al bien que dió.**

Elementos de Existencia del contrato de Permuta son:

- a) **Consentimiento:** Debe haber acuerdo, es decir armonía entre las dos voluntades, que va a consistir en el intercambio del dominio de bienes que harán las personas entre sí.
- b) **Objeto:** Entendido en una dualidad:
 - a) **Directo:** Estriba en la conducta realizada por las partes, consistente en un dar.
 - b) **Indirecto:** Es la cosa a dar, es decir los bienes a intercambiar.

Requisitos de Validez:

- a) **La Forma:** Cuando se trata del intercambio de cosas muebles es un contrato consensual, ya que se perfecciona por el simple acuerdo de voluntades y es formal si el trueque recae sobre bienes inmuebles, por lo que se sujetarán a las disposiciones previstas en la ley.
- b) **La capacidad:** La calidad que requieren ambos permutantes es la de ser propietarios de las cosas a intercambiar, y de las cuales van a trasladar el dominio.
- c) **Licitud en el objeto:** Los bienes a intercambiar deben estar dentro del comercio, en la naturaleza y ser posibles jurídicamente.

- d) Ausencia de vicios en el consentimiento: A diferencia de la compraventa en la que el vendedor responde del saneamiento por evicción, el permutante que sufre la evicción de la cosa permutada podrá solicitar la reivindicación del bien que dió en el intercambio si todavía la tiene el otro permutante, o pedir el valor de la cosa de la cual padeció la evicción o el valor de la cosa que dió en el trueque, así lo ordena el artículo 2329 del Código Civil para el Distrito Federal que señala: "...El permutante que sufra evicción de la cosa que recibió en cambio, podrá reivindicar la que dio si se halla aún en poder del otro permutante, o exigir su valor o el valor de la cosa que se le hubiere dado en cambio, con el pago de daños y perjuicios".

Derechos y Obligaciones de los permutantes:

1. Ambas partes se trasladan la propiedad de las cosas a permutar.
2. Las partes deben conservar las cosas en buenas condiciones mientras se da el intercambio.
3. Están obligados los permutantes a responderse mutuamente de las perturbaciones que llegaran a sufrir sobre las cosas que se han dado a cambio.
4. Tienen derecho ambos sujetos a recibir los bienes en las calidades, especificaciones y términos que hayan pactado.

Cabe mencionar que en el ámbito agrario también se permite la permuta entre los ejidatarios cuando se trata de una unidad de dotación, es decir las parcelas se encuentran integradas por varias porciones que conforman la unidad en su conjunto; aquí sólo lo podrán hacer los interesados, con aprobación de la asamblea general previa notificación que se haga a la Secretaría de la Reforma Agraria y la permuta versará únicamente de una unidad de dotación por otra que se encuentre dentro del mismo ejido, esto se ve reflejado en el precedente que ha

establecido el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito expresando que:

"PERMUTA DE UNIDADES DE DOTACIÓN. (INTERPRETACIÓN DEL ARTICULO 79 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA). Ese precepto al establecer que una unidad de dotación puede permutarse por otra, y que cuando la permuta se efectúe dentro del mismo ejido, bastará la conformidad de los interesados, la aprobación de la asamblea general y su notificación a la Secretaría de la Reforma Agraria; con eso está determinando, sin lugar a dudas, no sólo los requisitos indispensables para la validez legal de una permuta de unidades de dotación que desean realizar ejidatarios de un mismo poblado, sino que también limita la materia de aquélla precisamente a "unidades de dotación", entendidas éstas como cada una de las parcelas en su integridad, excluyendo, por ende, la posibilidad de intercambiarse fracciones de ellas".¹⁷

El criterio transcrito afianza la permuta en materia agraria pero además se desprende del mismo ciertas condiciones que se deben cumplir para que el intercambio de unidades de dotación tenga validez, precisamente dichos requisitos se encuentran regulados en el artículo 79 de la Ley Federal de Reforma Agraria y son:

- La unidad de dotación a intercambiar por otra se debe encontrar dentro del mismo ejido.
- Deberá haber la conformidad de los interesados.
- Se notificará a la Secretaría de la Reforma Agraria.
- La aprobación de la asamblea general.

También dentro de la permuta se pueden dar diferentes modalidades, remitiéndose a las reglas aplicables en el contrato de compraventa y éstas son:

¹⁷ Amparo en revisión 158/91. Gabriel García Zavala. 27 de septiembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Héctor Federico Gutiérrez de Velasco Romo. Secretario: Antonio Rico Sánchez.

- a) Permuta con reserva de dominio.
- b) Permuta por acervo.
- c) Permuta de cosa futura.
- d) Permuta de cosa esperada.
- e) Permuta sobre vistas.
- f) Permuta sobre muestras.

Si bien es cierto que los contratos antes analizados son bastos en cuanto al contenido de los mismos, para efectos de ésta investigación sólo se mencionaron algunos de los parámetros más sobresalientes de ellos.

Se comentó al inicio del trabajo, que el Estado tiene una dualidad, es decir cuando actúa en su calidad de particular, y en su carácter de ente público; por lo que se señalaron otras formas de adquisición de bienes en forma forzosa y que se dan precisamente para dar cumplimiento a la satisfacción de necesidades mediatas o inmediatas atendiendo al bienestar colectivo y social o de él mismo; empezando con la expropiación que se da cuando el Estado le quita a un particular un bien (generalmente inmueble) o cosa por causa de utilidad pública y mediante indemnización, para satisfacer el interés social, está prevista en el artículo 27, párrafo segundo de nuestra carta magna, el Estado lo hace a través de un acto administrativo, más adelante se analizará a detalle, esto para fines de hacer una comparación con las otras figuras que si no son lo mismo si comparten ciertas notas.

2. OTRAS FORMAS DE ADQUISICIÓN FORZOSA POR PARTE DEL ESTADO.

2.1. Decomiso.

El decomiso viene de "comiso" o del latín *commisum* significa crimen, objeto confiscado. El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española anota

"pena de perdimiento de la cosa, en que incurre el que comercia en géneros prohibidos..."¹⁸

El autor José Otón Ramírez Gutiérrez señala "Es la privación de los bienes de una persona, decretada por la autoridad judicial a favor del Estado, aplicada como sanción a una infracción."¹⁹

El maestro Rafael Martínez Morales apunta que es la "Medida por la que pasan a propiedad del estado los objetos, los instrumentos y el producto involucrado en la comisión de algún ilícito."²⁰

El autor Luis Moral Padilla expresa: "Es una sanción o pena que priva a una persona de bienes muebles sin indemnización por la violación a una ley administrativa o a una ley penal."²¹

El maestro Miguel Acosta Romero estipula que es: "Una sanción impuesta por un juez declarando la pérdida de la propiedad o posesión de los objetos con los cuales se ha cometido un delito o son objeto del mismo. Generalmente esos objetos se transfiere su propiedad al Estado y en los casos de objetos de uso ilícito o prohibido se ordena su destrucción. En ningún caso el Estado paga indemnización, ni contraprestación ya que se trata de una sanción."²²

Se desprende de las definiciones anteriores que el decomiso es una sanción que implica la privación de la propiedad de los bienes que fueron utilizados para la comisión de un delito y éstos pasan al Estado, sólo cuando los objetos son

¹⁸ Varios, Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española Tomo I a-g, Op. Cit, Pág. 668

¹⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed. Porrúa, 13ª. Edición, México 1999, Pág.836

²⁰ MARTÍNEZ Morales Rafael I. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo, Ed. Oxford University Press Harla, 2ª. Edición, México 2001, Pág.58

²¹ MORAL Padilla Luis, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Ed. McGraw-Hill, México 1997, Pág.136

²² ACOSTA Romero Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 2ª. Edición, México 1993, Pág.591



prohibidos o ilícitos son destruidos, sin embargo el Estado no paga una indemnización, ya que precisamente se dio como la aplicación de una sanción por incurrir en un delito, además la debe efectuar una autoridad judicial, el artículo 30 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal prevé el decomiso como una pena en su fracción sexta, que estipula:

"...(Catálogo de penas). Las penas que se pueden imponer por los delitos son:

VI. Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito;"

Tal privación de los bienes debe ser decretada por autoridad judicial competente, dicha disposición es un mandamiento constitucional y está enunciada en el artículo 21 primer párrafo que estipula: "...La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.." Esta disposición se complementa con el artículo 22 constitucional, segundo párrafo, y también indica que la privación de los bienes se da como consecuencia de un enriquecimiento ilícito o cuando se trata de delincuencia organizada o cuando el delincuente se conduce como dueño de los bienes sin acreditar la titularidad de los mismos, al efecto señala: "...Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en términos del artículo 109; ni el decomiso propiedad del sentenciado, por delitos previstos como de delincuencia organizada, o el de aquéllos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes." Así también el artículo 109 constitucional en su fracción III, párrafo tercero expresa: "Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su cargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dejado precedentes sobre el postulado de que la autoridad judicial es quien ordena la privación de tales bienes y no la autoridad administrativa ya que la misma carece de facultades, como indican los siguientes criterios:

"DECOMISO. Es de la competencia exclusiva de la autoridad judicial."²³

"DECOMISO. Las autoridades administrativas carecen de facultades para decomisar, por ser ésta una pena que sólo puede ser impuesta por las autoridades judiciales, y mediante los requisitos fijados por la ley."²⁴

Es de aclarar que al decomiso se le ha llegado a confundir con la confiscación, pues la segunda debe ser entendida doctrinalmente hablando, como la privación parcial o total de la propiedad de los bienes de una persona a favor del Estado y sin tener incluso ningún tipo de conexión con la infracción. El autor Moral Padilla dice: "Es la adjudicación que se hace en beneficio del Estado sobre bienes de una persona."²⁵ Sin embargo, la confiscación esta prohibida por la Constitución en su artículo 22 párrafo primero que dispone: "Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales." Para ello el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado que se debe entender por confiscación que es una figura prohibida constitucionalmente y ha dado algunas diferencias entre ésta y el decomiso y en consecuencia de ésto dispone el siguiente razonamiento:

²³ Amparo administrativo en revisión. Estavillo Antonia. 1o. de febrero de 1918. **Mayoría de nueve votos.** Disidentes: José María Truchuelo y Manuel E. Cruz. La publicación no menciona el nombre del ponente.

²⁴ Amparo administrativo en revisión 4055/25. González Santiago. 12 de abril de 1926. **Unanimidad diez votos.** La publicación no menciona el nombre del ponente.

²⁵ MORAL Padilla Luis, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Op. Cit. Pág. 135

"CONFISCACIÓN Y DECOMISO. SUS DIFERENCIAS BASICAS. Confiscación y decomiso son dos figuras jurídicas afines, pero con características propias que las distinguen. Por la primera, debe entenderse la apropiación violenta por parte de la autoridad, de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de los mismos, sin título legítimo y sin contraprestación, pena que se encuentra prohibida por el artículo 22 constitucional; en tanto que la última es aquella que se impone a título de sanción, por la realización de actos contra el tenor de leyes prohibitivas o por incumplimiento de obligaciones de hacer a cargo de los gobernados con la nota particular de que se reduce a los bienes que guardan relación con la conducta que se castiga, osea los que han sido utilizados como instrumento para la comisión de un delito o infracción administrativa, los que han resultado como frutos de tales ilícitos o bien los que por sus características, representan un peligro para la sociedad."²⁶

Cabe destacar algunas diferencias que hay entre la expropiación, el decomiso y la confiscación, atendiendo a los puntos más relevantes, conforme a la siguiente tabla.

EXPROPIACIÓN	DECOMISO	CONFISCACIÓN
Prevista en el art. 27 Constitucional, 2º Párrafo.	Previsto en el art. 22 Constitucional, 2º Párrafo.	Prohibida en el artículo 22 Constitucional, 1er. Párrafo.
Privación de un bien por causa de utilidad pública.	Privación parcial de bienes por la comisión de un delito.	Privación total de bienes en forma arbitraria.
Decretada por autoridad	Decretada por autoridad	

²⁶ Amparo en revisión 1394/94. Egon Meyer, S.A. 19 de marzo de 1996. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de mayo en curso, aprobó, con el número LXXIV/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a trece de mayo de mil novecientos noventa y seis.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

administrativa.	judicial competente.	
Se da mediante indemnización.	No hay indemnización o contraprestación.	
No hay previamente un proceso.	Si hay previamente un proceso.	

2.2. Requisa.

La requisición proviene del latín requisitio-onis significa avisar, intimar, hacer saber alguna cosa con autoridad pública o exigir con potestad. Ésta aparece inicialmente en el ámbito militar cuando surgían situaciones de guerra a nivel externo o interno y sólo cuando los militares necesitarán albergarse en algún lugar o proveerse de alimentos o vestido, independientemente de la jerarquía que tuvieran tenían la facultad para hacerlo, por lo que implicaba una suspensión temporal de las garantías individuales de los particulares por la emergencia que se presentaba.

El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española dice que por requisición se debe entender el "...recinto y embargo de caballos, bagajes, alimentos, etc, que para el servicio militar se debe hacer en tiempo de guerra."²⁷

La requisición en consecuencia encierra una limitación a la propiedad privada, pues los particulares en ocasiones tenían que prestar sus casas cuando los militares estuvieran en actividad, se presenta de forma temporal, ya sea sobre bienes inmuebles, o muebles, en alimentos de primera necesidad, perecederos, fungibles o la prestación de una actividad personal, que atiende a la satisfacción del interés general y mediante la indemnización que corresponda al menoscabo patrimonial que pudiera sufrir el particular. El sustento de éstos lineamientos se encuentran plasmados en los artículos 16 y 29 de nuestra carta magna que señalan: "Artículo 16...En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley

²⁷ Varios, Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Op. Cit., Pág.1778

marcial correspondiente." Y el "Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo...". En virtud de lo anterior, la autoridad legitimada para ordenar tales supuestos son la Secretaría de la Defensa Nacional o la Secretaría de Marina.

El maestro Andrés Serra Rojas expresa: "La requisición es un procedimiento administrativo unilateral de cesión forzada de bienes, que implica una limitación a la propiedad privada principalmente muebles, para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente."²⁸

Posterior a la requisita militar viene la requisita civil o administrativa, en ésta no hay una finalidad de carácter militar, pues tiende a satisfacer situaciones escasas y temporales previstas en la propia ley que demande la sociedad, en función de ésto, se encuentra su fundamento en el artículo 16, párrafo trece de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que manda: "...En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna...". Los casos excepcionales en los que operaría ésta requisita, sería el relativo a la prestación de un servicio de carácter personal, en el que se constriñe al particular a la prestación de una actividad o servicio personal, éste supuesto vendría a vedar de alguna manera la garantía a la libertad de trabajo en México, ya que se estaría obligando al

²⁸ SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, Segundo Curso, Ed. Porrúa, 19ª . Edición corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltrí Edición, Pág. 451-452

particular a prestar determinado servicio; sin embargo no opera dicha requisición en nuestro país, salvo los que son obligatorios y los que tengan que ver con un servicio social, los cuales tendrán que ser retribuidos; su origen esta en el artículo 5 constitucional, párrafo cuarto que estipula: "...En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos consejos y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de indole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale."

Otro supuesto es el de la requisición de bienes inmuebles, en donde sólo se haría sobre el uso de los mismos y con la condición de que sea temporal. Ambos supuestos, es decir, tanto la requisa de un servicio personal como la requisa de un inmueble, y además se puede agregar la requisa de una empresa entendida como un todo, esto es las personas que la integran en cuanto al rol o papel que cada una de ellas desempeñan dentro de la misma, los bienes muebles e inmuebles que la componen, y en general su patrimonio, éste último dispositivo se encuentra reflejado en el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación y que a la letra dice: "En caso de guerra internacional, de grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional, el Gobierno tendrá derecho de hacer la requisición, en caso de que a su juicio lo exija la seguridad, defensa, economía o tranquilidad del país, de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares, accesorios y dependencias, bienes muebles e inmuebles y de disponer de todo ello, como lo juzgue conveniente. El Gobierno podrá igualmente utilizar el personal que estuviere al servicio de la vía de que se trate cuando lo considere necesario. En este caso, la Nación indemnizará a los interesados, pagando los daños por su valor real, y los perjuicios con el cincuenta por ciento de descuento. Si no hubiere avenimiento sobre el monto de la indemnización, los

daños se fijarán por peritos nombrados por ambas partes y los perjuicios, tomando como base el promedio del ingreso neto en los años anterior y posterior a la incautación. Los gastos del procedimiento pericial serán por cuenta de la Nación..."

DIFERENCIAS

EXPROPIACIÓN	REQUISA
Decretada por autoridad administrativa.	Decretada por autoridad administrativa en caso de ser una requisita administrativa y por la Secretaría de la Defensa Nacional en caso de ser de carácter militar o de la Secretaría de Marina.
Se da en forma definitiva.	Se da en forma temporal.
Generalmente se da sobre bienes inmuebles.	Se da en bienes muebles, inmuebles (temporalmente), cosas, alimentos perecederos o la prestación de servicios personales, incluso sobre una empresa.
Se da sobre el dominio de los bienes.	Cuando se da en inmuebles sólo se hace sobre su uso y no el dominio.
No opera en la prestación de una actividad personal.	Aplica en la prestación de una actividad personal.
Se da por causa de utilidad pública.	Se da atendiendo al estado de emergencia que se presenta como una guerra.

2.3. Nacionalización.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La nacionalización conlleva un cambio de régimen, significa que los bienes que son propiedad de los particulares pasan al dominio público en ejecución de la facultad que tiene el Estado para reservarse determinados recursos o actividades en su beneficio o como respuesta a las necesidades que van surgiendo en la sociedad. Igualmente se presenta cuando recobra para sí alguna área o sector

que se encontraba en manos de particulares, por lo general recae sobre aspectos de corte económico.

El autor Manuel González Oropeza la ha definido como: "...el acto de potestad soberana por medio del cual el Estado recobra una actividad económica que había estado mayormente sujeta a la acción de los particulares..."²⁹.

El maestro Rafael Martínez Morales considera que la nacionalización es el: "Acto mediante el cual el estado reserva, para sí o sus súbditos, algún recurso natural o determinada actividad..."³⁰.

Por su parte el maestro Andrés Serra Rojas expresa: "Se llama nacionalización a la explotación de una empresa privada bajo un régimen público exorbitante. Estamos en presencia de la sustitución de una empresa capitalista por una empresa de Estado."³¹.

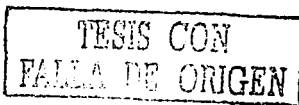
En virtud de los conceptos anteriores, la nacionalización envuelve una movilidad de regímenes, es decir de una reglamentación de derecho privado a otra regulación estrictamente de derecho público, en donde el Estado puede nacionalizar alguna empresa, asumiendo el control y administración de la misma como sucedió cuando se nacionalizó la Banca Mexicana, la cual paso a manos del Estado para un mejor aprovechamiento de la misma y brindar un mejor servicio a los gobernados.

Por lo que se refiere a la reserva que hace el Estado en ciertas actividades o recursos, lo hace en atención a la importancia que revisten esas áreas o sectores para la industria nacional y ejemplo de ello lo encontramos como un mandamiento constitucional, en la rectoría económica del país que es a cargo del Estado, tal

²⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2ª Edición, Ed. Porrúa, México 1988, Pág. 2177

³⁰ MARTÍNEZ Morales Rafael I., Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Administrativo, Op. Cit., Pág. 168

³¹ SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Segundo Curso, Op. Cit., Pág. 466



rectoría económica está plasmada en los artículos 25, 26 y 28 constitucionales que prescriben lo siguiente:

"Artículo 25.-...El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Artículo 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Artículo 28.-...No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia."

El último artículo señala lo que son las áreas estratégicas y las actividades prioritarias, que son a cargo del Estado y en virtud de ello, tenemos que el Estado puede otorgar la concesión de determinados servicios a algunas compañías que se dedican a las actividades de comunicaciones y transportes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DIFERENCIAS

EXPROPIACIÓN	NACIONALIZACIÓN
El Estado sustrae determinados bienes por causa de utilidad pública y mediante indemnización.	El Estado se reserva para sí o para sus gobernados determinada empresa, recurso o actividad.
El Estado adquiere la propiedad de bienes en atención al bienestar social.	El Estado adquiere la propiedad de los bienes principalmente con una finalidad económica, incluso tiene a su cargo la rectoría económica del país.
No versa sobre aspectos de carácter económico.	Generalmente se da por aspectos económicos.

2.4. Esquilmos.

Los esquilmos consisten en desperdicios y desechos industriales que son aprovechados por el propio Estado, o bien adquiere la propiedad de ellos con el objeto de reciclarlos y el producto que se obtiene de los mismos tiene un impacto directo en su patrimonio. En cuanto a ésta figura, poco se ha estudiado por la doctrina, ya que es una figura incipiente.

El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española la define de la siguiente manera: "Conjunto de frutos y provechos que se sacan de las haciendas y ganados."³²

El maestro Rafael Martínez Morales expresa que, los esquilmos son: "...un modo de adquirir bienes por parte del estado: la captación de desechos industriales o urbanos para su reciclaje o utilización."³³

³² Varios, *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Tomo II I-z, Madrid 1992, Pág.902

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por su parte, el maestro Miguel Acosta Romero apunta que es: "...el procedimiento a través del cual la Administración Pública puede utilizar y apropiarse de ciertos bienes que se consideran desperdicios."³⁴

Derivado de lo antes expuesto, todo aquello que implique restos se puede volver a reutilizar, cuando son considerados basura, verbigracia el papel, el cartón, los metales que se llegan a ocupar en la industria entre otros, el Estado se apropia de ellos y representa un aumento en su erario patrimonial.

DIFERENCIAS

EXPROPIACIÓN	ESQUILMOS
El Estado deliberadamente decide apropiarse de bienes por causa de utilidad pública.	El Estado se apropia de desechos en función de que le reporta una utilidad económica.
Responde a necesidades sociales.	Se ajusta a una cuestión de reciclaje y utilización.
Es una figura que conlleva una tradición constitucional.	Es una figura que poco se ha estudiado.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

2.5. Adquisición de Soberanía Territorial.

La soberanía es una figura que históricamente ha tenido una dualidad en cuanto al significado de la misma, pues por un lado representa la limitante que tiene cada Estado en lo individual para no intervenir en los asuntos internos que corresponden a otros Estados, y por otra parte debe ser entendida como la potestad que tiene un Estado para autodeterminarse, tomando sus propias

³³ MARTÍNEZ Morales Rafael I., Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Administrativo, Op. Cit., Pág. 99

³⁴ ACOSTA Romero Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Op. Cit., Pág.610.

decisiones correspondientes a su forma de estructurarse y organizarse, así como su orden jurídico.

El autor José López Portillo y Pacheco manifiesta que la: "Soberanía es la cualidad de la organización política moderna, en virtud de la cual tiene la capacidad exclusiva e independiente, como centro de voluntad general unitario, de decidir, en definitiva, sobre todo lo relacionado con las funciones políticas legislativa, judicial y administrativa dentro del ámbito territorial de su competencia, y, en principio del ámbito personal de su pueblo. Esta capacidad decisoria es la fuente formal del derecho positivo, que puede modificar de acuerdo con los fines políticos comunes y los valores que implican. Por la necesidad inexorable de sus funciones en virtud de la cualidad soberana, la organización dispone, de hecho y de derecho, del poder para realizar sus funciones, imponiéndolas, si necesario fuere, incluso por la fuerza coactiva, a todos los habitantes de su territorio y miembros de su pueblo, ya sea que estén organizados socialmente en alguna forma, ya que se les considere en su individualidad particular. Por ser esa capacidad exclusiva e independiente, es de la esencia de la Soberanía no dejar sin solución ningún conflicto de los que pudieren presentarse en el área de su jurisdicción."³⁵

Los postulados de la tesis planteada por el autor mencionado son acertados, precisamente porque la soberanía implica el consenso de todas las voluntades que integran un pueblo, a través de esa facultad se pueden autodeterminar libremente por lo que se refiere a la manera de organizarse internamente, estableciendo básicamente tres funciones: la legislativa, la judicial y la administrativa, asentados en un marco legal que les va a dar la seguridad y va a garantizar el cumplimiento de esa voluntad generalizada, por lo que nuestra carta magna así lo ordena en su artículo 39 que estipula:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

³⁵ LÓPEZ Portillo y Pacheco José, Génesis y Teoría General del Estado Moderno, Ed. Textos Universitarios S. A., 2ª. Edición, México 1976, Pág. 536-537.

"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno." La adquisición de soberanía territorial es una forma de adquisición que, sólo la expresa el maestro Miguel Acosta Romero, manifestando lo que se debe entender por la misma.

Es cierto que, los Estados en aras de su soberanía y al tener la potestad de autodeterminación se van expandiendo geográficamente, amplían su territorio y reclaman para sí más territorio que les pertenece en función de sus propios límites. En virtud de esto, el maestro Acosta Romero es el único autor que habla de la adquisición de soberanía territorial expresando:

"El Estado, en uso de su soberanía legislativa y en concordancia con los principios de Derecho Internacional Público, puede reclamar para sí determinados elementos territoriales, a través del ejercicio de su soberanía legislativa, al dictar leyes que incorporen a su territorio elementos que antes no formaban parte de él, o bien, ampliar su soberanía sobre los ya existentes."³⁶

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

³⁶ ACOSTA Romero Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Op. Cit., Pág.573

CAPÍTULO II. LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO A TRAVÉS DE SU DESARROLLO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL.

A lo largo de las diferentes Constituciones que han habido en nuestro país, sobre todo aquellas que han sido más relevantes, se vislumbra ya de antaño la figura de la expropiación, que si en ocasiones no ha recibido éste nombre, si se le ha contemplado en su esencia más característica.

La expropiación es una institución que va de la mano al derecho de propiedad, éste es resguardado por el orden jurídico, se encuadra en una garantía constitucional para el particular, misma que se asegura mediante las disposiciones pertinentes de garantizar y asegurar que los individuos puedan disfrutar de ese derecho de propiedad al disponer de sus bienes en la forma que le convenga a la persona, siempre y cuando no se afecte el interés colectivo; sin embargo, a lo largo de la historia se podrá notar que existió una concepción de corte individualista al consolidarse la estabilidad política en el Estado Mexicano, concretamente, al triunfo de los liberales en la Constitución de 1857, pero esa postura quedó superada con la Revolución Mexicana y el perfil que el nuevo Estado Mexicano alcanzó en la Constitución de 1917, en la cual se buscó el beneficio social al poner limitaciones a ese derecho de propiedad con el fin de que la sociedad no sufra un menoscabo, todo esto conducido a un equilibrio en cuanto a una mejor distribución de la riqueza.

Así pues se analizarán los artículos conducentes que trataron la figura de la expropiación en las diversas Constituciones que a lo largo de la historia han regido en nuestro país, sin dejar de mencionar las características primordiales de cada una de ellas y el entorno histórico en que se presentaron.

1. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

Esta constitución es uno de los precedentes importantes en nuestro régimen jurídico al ser la primera que entró en vigor en el actual territorio nacional durante un primer periodo, pues hay que recalcar que esta Constitución fue expedida por las Cortes de Cádiz en 1812, estuvo vigente en dos momentos en 1813 y en 1820; el primer periodo la restituyó Calleja y sólo en cuanto a ciertas situaciones a saber:

- Elecciones de Ayuntamiento.
- Elecciones de Diputados para las Cortes de España.
- Elecciones de Representantes para las Juntas Provinciales.
- Organización de los Tribunales encargados de sustituir a las audiencias.

Resalta en esta Constitución que se comienzan a plasmar las disposiciones jurídicas que son el fundamento primordial de muchas garantías constitucionales, así como de otras medidas que se han llegado a establecer hasta nuestros días.

Existieron dos factores importantes que se vieron reflejados en España y por extensión, a las relaciones que sostenían con las colonias:

- La invasión francesa que se dio en el año de 1808.
- La dimisión de la Corona de Fernando VII de España a favor de Napoleón Bonaparte.

Como consecuencia de los anteriores sucesos, se desprende la creación de una Junta Central de Gobierno, establecida en Aranjuez, misma que tuvo la necesidad de trasladarse posteriormente a Cádiz por la guerra que se presentaba en Sevilla; siendo aceptada por la Península y sus territorios ultramarinos. Dicha Junta integró el Supremo Consejo de Regencia, el cual se encargaría del gobierno. Asimismo se reunieron en dicha Ciudad las Cortes de Cádiz en el año de 1811

hasta el 14 de septiembre del año siguiente, integradas principalmente por la gente culta, el clero y abogados de profesión, destacando entre los Diputados de la Nueva España la figura de Miguel Ramos Arizpe, tal como lo manifiesta el maestro José Gamás Torruco: "Las Cortes de Cádiz se abrieron de manera solemne el 24 de septiembre de 1810, nueve días después de la iniciación de la Revolución de Independencia en México. La diputación mexicana fue integrada por diecisiete miembros. En el curso de las discusiones se expresó la necesidad de aliviar el centralismo colonial. El 1º de agosto de 1811 los diputados americanos, después de concluir que la causa principal de la insurrección de las provincias era el despotismo de la administración española propusieron el establecimiento de juntas o asambleas provinciales semejantes a las que existían en España desde la iniciación de la guerra contra el invasor francés"³⁷

La Carta Magna en cuestión constaba de 384 artículos y diez títulos, el maestro Enrique Quiroz Acosta resalta como puntos medulares que tuvieron impacto en nuestra historia constitucional lo siguiente:

"...a) el establecimiento de elecciones de ayuntamientos, diputados ante las Cortes de España y para designar representantes a las Juntas Provisionales; y, b) en esta Constitución se establece la organización de los tribunales que sustituyen a las ponencias.

Debemos recordar que cuando se restablece en 1820 la Constitución de Cádiz, se instalan en ultramar los ayuntamientos, así como las seis diputaciones provinciales que en 1812 se habían autorizado para el territorio de la Nueva España. A pesar de que la Constitución de Cádiz tuvo una vigencia temporal y parcial en nuestras tierras, la verdad es que tuvo una fuerte influencia en nuestros documentos

³⁷ GAMAS Torruco José, El Federalismo Mexicano, Secretaría de Educación Pública, México 1975, Pág. 29-30

constitucionales, por lo menos en varios de ellos. Además, la Constitución de Cádiz pretendió una organización constitucional en esta etapa transitoria".³⁸

Referente a la figura de la expropiación, éste ordenamiento no abordó mucho al respecto, sin embargo, la estipuló brevemente en los artículos 2 y 4, Capítulo I, Título I y el 172 en sus disposiciones cuarta, séptima y décima, Capítulo I, Título IV, que a la letra dicen:

"Art. 2. La Nación Española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.

Art. 4. La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen.

Art. 172. Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes:

Cuarta: No puede el Rey enajenar, ceder o permutar provincia, ciudad, villa o lugar, ni parte alguna, por pequeña que sea, del territorio español.

Séptima: No puede el Rey ceder ni enajenar los bienes nacionales sin consentimiento de las Cortes.

Décima: No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le de el buen cambio a bien vista de hombres buenos."³⁹

³⁸ QUIROZ Acosta Enrique, Lecciones de Derecho Constitucional Tomo I, Ed. Porrúa, México 1999, Pág. 284

³⁹ TENA Ramírez Felipe, Leves Fundamentales de México 1808-1973, Ed. Porrúa, México 1957, Pág. 60, 81, 82.

De acuerdo a las disposiciones anteriores establecidas por la Constitución de Cádiz, se pueden destacar los siguientes puntos que tuvieron una repercusión directa en la institución de la expropiación:

- La Nación no podía ser patrimonio de ninguna persona o familia.
- Obligaba a la Nación a conservar y proteger mediante leyes sabias y justas a la propiedad, estableciéndose así una garantía que daba certeza jurídica al derecho de propiedad; entendiéndose por Nación "...la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios"⁴⁰, de acuerdo a lo establecido en el artículo primero de la Constitución en comento.
- Limitaba a la autoridad del Rey en relación a los siguientes puntos que inciden en la propiedad:
 - a) No podía enajenar, ceder o permutar parte alguna, por pequeña que hubiera sido, del territorio español.
 - b) Tampoco podía ceder ni enajenar bienes nacionales, sin consentimiento de las Cortes.
 - c) No podía en forma arbitraria tomar la propiedad, ni molestar la posesión en su uso o aprovechamiento, de ningún particular o corporación, salvo que fuera necesario para un caso de **conocida utilidad común** (antecedente de la causa de utilidad pública), lo cual no podía realizarse sin que fuera indemnizado y "se le de el buen cambio a bien vista de hombres buenos"; lo que significaba que para fijar el monto de la indemnización se debía valorar el bien a juicio de hombres conocedores en la materia y de buena reputación.

⁴⁰ TENA Ramírez Felipe, Leves Fundamentales de México 1808-1973, Op. Cit., Pág. 60

A pesar de que la vigencia de la Constitución de Cádiz fue muy corta, dejó grandes precedentes en materia de expropiación, plasmando los pilares más importantes, como se analizó con antelación, y que se referían precisamente: a la utilidad pública, las limitaciones que tenía el rey para poder quitarle la propiedad a algún individuo o corporación sin una justificación, y además la indemnización correspondiente previo estudio y valoración que se hiciera del bien que fuera objeto de la expropiación.

2. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA DE 1814.

Los primeros brotes encaminados a una buena organización social, política y económica tendientes a determinar en forma autónoma su propia capacidad de convivir en sociedad, surgieron después de comenzado el movimiento de independencia, lo que posteriormente daría como resultado un México autodeterminante en sus decisiones.

En ese tiempo había gente de gran prestigio y conocimiento como Andrés Quintana Roo e Ignacio López Rayón, sin embargo, el que vino a dar estructura y a asentar el precedente de la Constitución de Apatzingán fue José María Morelos y Pavón con su obra intitulada los "Sentimientos de la Nación", integrada por 23 puntos, a través de los cuales se encuentran plasmados gran parte de sus conocimientos y sabiduría, dicho documento fue emitido el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo, y contempla algunos de los lineamientos que posteriormente servirían para dar composición y orden al Estado Mexicano.

Mediante los "Sentimientos de la Nación", José María Morelos y Pavón no sólo dió y concretizó sus ideas en éste documento, sino también tomando una actitud inteligente aprovechó sus conocimientos en el aspecto político logrando reunir y convencer a los diferentes líderes de los movimientos que iniciaron la lucha por la Independencia con el fin de plantearles un proyecto de organización que se podía

alcanzar con la unión y apoyo de todos, ésta propuesta sería el inicio para que más tarde se convocará al Congreso Constituyente de 1812, el cual una vez instalado expidió el 6 de noviembre del año siguiente el Acta de Independencia firmándola las siguientes personas:

- 1) Andrés Quintana Roo
- 2) Ignacio López Rayón
- 3) José Manuel de Herrera
- 4) Carlos María Bustamante
- 5) José Sixto Verduzco
- 6) José María Liceaga
- 7) Cornelio Ortiz de Zárate

El Congreso de Chilpancingo como se comentó anteriormente, fue convocado y creado por José María Morelos y Pavón, debido a los diversos contratiempos y a las circunstancias que imponía en ese momento la guerra, se vió en la necesidad de deambular de un pueblo a otro: Tlacotepec, Tetela, Ajuchitán, Huetamo, Apo, Uruapan, Tiripitio, estableciéndose hasta Apatzingán, Michoacán, lugar donde finalmente dicho Congreso preparó la Constitución, la cual fue sancionada el 22 de octubre de 1814 llamada "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", también conocida como la Constitución de Apatzingán.

Esta Constitución a pesar de no haber estado en vigencia en ningún momento de la historia constitucional mexicana, nunca fue reconocida por la clase clerical que imperaba en aquellos años, dado que el Tribunal de la Santa Inquisición la consideró atea y anticlerical, a pesar de que reconocía como única religión la católica.

Como ya se mencionó, esta carta magna no tuvo vigencia; a pesar de ello, contempló algunas disposiciones relevantes entre las que encontramos:

- Reconocía como única religión la católica.
- Señala que la Ley debe ser igual para todos, dándole la característica de general y abstracta. Así lo estipulaba el artículo 19 del mismo ordenamiento, y que a la letra dice: "...La ley debe ser igual para todos, pues su objeto no es otro que arreglar el modo con que los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que la razón exija que se guíen por esta regla común"⁴¹.
- Establecía que la soberanía radica en el pueblo.
- Contemplaba en el capítulo V, los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos.

Al respecto de éstas características, el autor Emilio O. Rabasa las dividió en dos apartados, de los cuales se transcriben los siguientes:

"El primer apartado, de carácter dogmático, se refiere a la religión, señalando que la católica es la única que se debía profesar en el Estado, y a los principios políticos que sustentaban la autonomía y organización del Estado. El artículo 5°, hace residir la soberanía en el pueblo y otorga su ejercicio a la representación nacional. Establecía quiénes deberían considerarse como ciudadanos, así como sus derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad; y sus obligaciones.

El segundo apartado, de naturaleza orgánica, menciona las provincias que comprendían a la América mexicana, a las máximas autoridades, que lo eran el Supremo Congreso, el Superior Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia, su integración y sus facultades.

⁴¹ TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Op. Cit., Pág. 34

También para fines del sufragio, establece las juntas electorales de parroquia, de partido y de Provincia.⁴²

El documento en cuestión plasmó también una importante institución que fue el Tribunal de Residencia, el cual es un antecedente de la Responsabilidad de los Servidores Públicos y tenía la competencia para conocer de acusaciones que les imputarán a los funcionarios del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, el juicio que se entablaba tenía una duración de tres meses para su desahogo y conclusión, de lo contrario se tendría como absuelto al funcionario, salvo que se interpusiera el recurso de suplicación por lo que se alargaría por un mes más.

A pesar de que dicha Constitución nunca estuvo vigente, significó un aliento para institucionalizar la independencia como bien lo ha expresado el autor Emilio O. Rabasa, disponiendo la carta magna dos aspectos relevantes:

- a) El artículo 5 que se refería a que la soberanía reside originalmente en el pueblo.
- b) El capítulo V estableció los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos.

Esta Carta Magna se componía de 242 artículos, dividida en dos secciones, la primera de seis capítulos y la segunda de veintidós capítulos.

En cuanto a la figura de la expropiación, establecía en sus artículos 24, 34, 35 y 165 lo siguiente:

"Art. 24. La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de

⁴²RABASA Emilio O., Historia de las Constituciones Mexicanas, UNAM, México 1990, Pág. 11

estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

Art. 34. Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan a la ley.

Art. 35. Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación.

Art. 165. Hacer que se observen los reglamentos de policía. Mantener expedita la comunicación interior y exterior, y proteger los derechos de la libertad, **propiedad**, igualdad y seguridad de los ciudadanos, usando de todos los recursos que le franquearán las leyes."⁴³

En relación con lo transcrito anteriormente, se puede dilucidar que respecto de la figura de la expropiación, la Constitución de Apatzingán de 1814, reguló lo siguiente:

- Estableció el goce de la propiedad entre otros derechos, como condición para la felicidad del pueblo y sus ciudadanos, así como el único fin del gobierno y las asociaciones políticas de conservar dichos derechos.
- Estipuló la libertad de la propiedad y la disposición de la misma, siempre y cuando no se afectara el interés colectivo.
- Plasmó que a nadie se le podían quitar sus posesiones, por muy pequeñas que estas fueran, sin que lo exigiera la pública necesidad (concepto que en la Constitución de Cádiz le dió el nombre de "conocida utilidad común"), así

⁴³ TENA Ramírez Felipe, Leves Fundamentales de México 1808-1973, Op. Cit., Pág. 34-35, 49.

como el derecho a una justa compensación misma que la Constitución de Cádiz denominó como "indemnización".

- Un aspecto relevante que omitió esta Constitución en relación con la de Cádiz, fue respecto a la forma de valoración o cuantificación del bien, así como el no establecer quién o quienes deberían llevarla a cabo.

Esta Constitución, si bien es cierto careció de vigencia, siguió estableciendo la cuestión de la expropiación, salvo la situación referente a la forma de determinar el valor del bien y el encargado o encargados de realizarla.

3. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

Consumada la guerra de independencia, se encontraba dispersa la forma de gobierno y en consecuencia no se tenía siquiera una idea clara de la forma de Estado que se iba a adoptar, pues se tenían problemas de carácter político, social y en general de organización que faltaban por terminar de concretizarse, por lo que la conformación del nuevo Estado Mexicano tenía que adecuarse a la realidad que se imponía en ese entonces.

Ante esta situación, se originaron movimientos internos entre las diferentes regiones que habían logrado la independencia de España cuyo objetivo primordial fue lograr una mayor autonomía en relación con las otras regiones, esta finalidad que fue perseguida principalmente por las regiones de Centroamérica que lograron su total independencia, salvo el caso de Chiapas y las provincias de Yucatán, Jalisco, Querétaro, Guanajuato, Oaxaca, Michoacán y Zacatecas, quienes amenazaban con independizarse, influenciadas por el ejemplo norteamericano y el reestablecimiento de las Diputaciones Provinciales establecidas en el artículo 325 de la Constitución de Cádiz que decía:

"En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior."

Con ésta autonomía, las provincias lograron tener una mayor gestión en los asuntos de su competencia, situación que no se había presentado anteriormente, por la rigidez con la que ejercía el gobierno la Corona.

El primer intento por organizar una Constitución fue en 1821, sin embargo, entró en conflicto con la Regencia presidida por Iturbide, respecto a la forma de normar la situación económica del país, por lo que éste último disolvió el Congreso el 31 de octubre de 1822 y fue substituido por la Junta Nacional Instituyente, nombrada por el propio Iturbide, debido a esta situación se inició un movimiento que solicitaba el reestablecimiento del Congreso encabezado por Antonio López de Santa Anna y José Antonio Echávarri, quienes proclamaron el Plan de Casa Mata el 1º de febrero de 1823, además tuvo el apoyo de Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Vicente Cuerrero, dicho Plan fue adoptado por las Diputaciones Provinciales, quienes desconocieron al gobierno central quedando consideradas como unidades políticas autónomas, ante esta situación, Iturbide reinstaló el Congreso el 4 de marzo de 1823 y abdicó posteriormente, sin embargo, las provincias sólo reconocieron de este Congreso el carácter de convocante, al respecto el maestro José Gamás Torruco sostiene:

"En una forma más o menos activa la mayor parte de las provincias pedían el Estado Federal aunque sólo Jalisco, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas establecieron de facto su autonomía e hicieron los preparativos para darse sus constituciones.

Alarmado por la desmembración que se planteaba, el Congreso Constituyente, reconociéndose como simple convocante, emitió el 12 de junio un documento denominado <<Voto del Congreso>> que dice: <<El Soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su

soberanía por el sistema de república federada y que no lo ha declarado en virtud de haberse decretado en forma convocatoria para un nuevo Congreso que constituya a la nación>>.

Por decreto del 17 de junio se dieron las bases para la elección del nuevo Congreso Nacional Constituyente. Todas las provincias suspendieron sus preparativos de organización política interna, en espera de la Constitución Federal, excepto Guatemala, que se separó de México días después.⁴⁴

De esta manera, la idea de definir la forma de gobierno que debería adoptar el nuevo Estado, tendría que ajustarse a las necesidades que se generaban en ese momento, además se tenía que tomar en cuenta como punto de convergencia la ideología que predominara, siendo el federalismo la forma de gobierno que categóricamente las provincias adoptaron, pues no estaban dispuestas a ceder más su autonomía ante un gobierno centralizado, por lo que se adoptó la Constitución de una República Federal.

El antecedente inmediato de la Constitución de 1824 fue el Acta Constitutiva de la Federación, que en palabras del maestro Felipe Tena Ramírez reseña:

“El 20 de noviembre la Comisión presentó el Acta Constitucional, anticipo de la Constitución para asegurar el sistema federal, <<punto cierto de unión a las provincias>>, <<norte seguro al gobierno general>>, <<garantía natural>> para los pueblos, según la exposición que la acompañaba.”⁴⁵

Dicha Acta fue aprobada el 23 de enero de 1824. Para el primero de abril del mismo año se sometió a discusión el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, y no fue sino hasta el 3 de octubre del mismo año cuando se aprobó, publicada un día después con el nombre de Constitución

⁴⁴ GAMAS Torruco José, El Federalismo Mexicano, Op. Cit., Pág. 46-47.

⁴⁵ TENA Ramírez Felipe, Leves Fundamentales de México 1808-1973, Op. Cit., Pág. 153.

Federal de los Estados Unidos Mexicanos; manteniéndose vigente hasta el año de 1835.

Muchos de los logros que consiguió el Constituyente de esa época fueron entre otros:

- La Independencia del Estado Mexicano.
- La Religión Católica como única.
- Un Gobierno Republicano Federal.
- El Poder Ejecutivo se depositaba en una sola persona.
- Contempló la reelección.

Esta Carta Magna se componía de 171 artículos y siete títulos.

Respecto al tema de la expropiación realmente ésta Constitución lo abordó de una manera muy escueta y prueba de ello se encuentra plasmado en el artículo 112 en su fracción III, que a la letra dice:

"112. Las restricciones de las facultades del presidente, son las siguientes:

-III. El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno."⁴⁶

En relación con el artículo anterior, se desprende que la figura de la expropiación contempló las siguientes características:

⁴⁶ TENA Ramírez Felipe, Leves Fundamentales de México 1808-1973, Op. Cit., Pág. 184.

- El presidente tenía la limitación de no apoderarse de la propiedad de ningún particular o corporación, así como tampoco el molestarle en su posesión, uso o aprovechamiento.
- Si se presentará algún caso en el que fuera necesario por causa de una **conocida utilidad general** (en la Constitución de Cádiz se le dio el nombre "conocida utilidad común", en la Constitución de Apatzingán se le denominó la "pública necesidad") de ocupar la propiedad de algún particular o corporación, usar o aprovecharse de la posesión, el presidente lo podía efectuar siempre y cuando lo autorizara el Senado (fortaleciéndose al sistema federal, en virtud de que, los senadores son los que representan a cada Estado), y en sus recesos el Consejo de Gobierno (figuras que tanto en la Constitución de Cádiz como la de Apatzingán no las previeron).
- Una vez presentado el supuesto, se tenía que indemnizar (en la Constitución de Apatzingán le asignó el nombre de "justa compensación") a la parte interesada "a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno", (hecho previsto también en la Constitución de Cádiz como "...y se le de el buen cambio a bien vista de hombres buenos"), lo cual significó valorar el bien por los hombres que considerara la parte afectada (esta Constitución lo manejaba como parte interesada) como buenos y además designados por ella y el Gobierno (situación que significó un equilibrio de las partes en este rubro), para que el gobierno pudiera apropiarse de dichos bienes.

De lo antes expuesto se infiere que si bien es cierto, la regulación que prevenía la Carta Magna en relación con la expropiación es somera, pues nada más se estipuló en un precepto, deja claro que el presidente no podrá interrumpir la propiedad o posesión de alguna persona o corporación sin previa autorización del Senado o del Consejo de Gobierno (esta institución se encontraba compuesta por la mitad de los integrantes del Senado de acuerdo a lo que dispuso el artículo 113

TESIS CON
FALLA DE GOBIERNO

de la Constitución y que señaló: "Durante el receso del Congreso general, habrá un consejo de gobierno, compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado"⁴⁷, situación que representó la ausencia de los diputados, en consecuencia se fortaleció más a la Cámara de Senadores) en su caso, instituciones que no fueron previstas en las Constituciones de Cádiz y Apatzingán, con la justa indemnización y en base a lo que determinaran los hombres buenos designados por la parte afectada y el Gobierno, implicando así una limitante en las facultades del Presidente, y no dejándolo a su arbitrio.

4. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

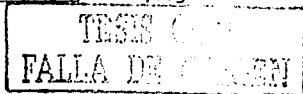
Una vez independizado México, parecía que los problemas que se venían acarreado desde antes del movimiento de Independencia se habían resuelto, sin embargo, la sociedad en el México Independiente enfrentaba ahora dos grandes disyuntivas, por un lado se tenía el antiguo régimen colonial y por el otro un naciente régimen político, social y económico, como acertadamente lo señala el maestro José Gamás Torruco:

" LA SOCIEDAD del México independiente se desarrolló entre dos extremos: por una parte, la situación heredada de la Colonia y, por la otra, un orden nuevo sustentado en la liquidación de los privilegios tradicionales, en el establecimiento de un régimen democrático y en la edificación de un estado laico y de corte moderno tanto en lo político como en lo económico".⁴⁸

Encima de que la Independencia no terminó con el antiguo régimen, mismo que se aferraba a no desaparecer a través de todos aquellos que lo secundaban como Agustín de Iturbide, ex oficiales del ejército y el clero; se presentó un nuevo movimiento integrado por profesionales y el estrato bajo del clero, quienes apoyados en las ideas liberales que provenían de Norteamérica y Europa,

⁴⁷ TENA Ramírez Felipe, Leves Fundamentales de México 1808-1973, op. Cit., Pág. 185.

⁴⁸ GAMÁS Torruco José, El Federalismo Mexicano, OP. Cit., Pág. 53



defendieron el constitucionalismo, el federalismo, los derechos humanos y políticos.

El primer acontecimiento político se originó en los años de 1832 a 1834, en los cuales se generó una disputa por el poder entre dos corrientes ideológicas, misma que se desarrolló en aquella época.

Por un lado se encontraban los conservadores, tendencia que se caracterizó porque propugnaba por un centralismo y la oligarquía de las clases, inclinándose por las prerrogativas y fueros, defendieron por encima de todas las cosas la religión católica, su máximo exponente fue Lucas Alemán; y por el otro los liberales cuyo representante fue el Dr. José María Luis Mora algunos de sus postulados fueron:

- Una forma de gobierno republicana, democrática y federativa.
- Propugnó y defendió que precisamente la soberanía residiera en el pueblo y no en una sola persona.
- Contempló a los derechos humanos, los cuales tenían que ser previstos por la norma jurídica, para que se le diera certeza jurídica a los particulares.
- Debía haber un control político que se viera equilibrado a través de la división de poderes.

En palabras del maestro José Luis Soberanes el término liberalismo lo explica en dos sentidos a saber:

"... aquel que concibe a la soberanía como un atributo del pueblo o de la nación, en lugar de la soberanía real, de donde se deriva la democracia como forma de gobierno en lugar del absolutismo, y de igual forma, el que propone el reconocimiento expreso de los derechos humanos a través de declaraciones con validez jurídica positiva, lo que se origina en la necesidad que se plantea en la defensa de las libertades individuales ante los abusos del poder absoluto y de ahí

también que se proponga un control a ese mismo poder político, primero con el principio de legalidad en el actuar y después con la división de poderes...⁴⁹

En las elecciones de 1832, Santa Anna obtuvo la presidencia y la vicepresidencia Valentín Gómez Farías quien se propuso realizar unos reajustes en los ámbitos militar y clerical, expidiendo un catálogo de medidas, mismas que se tomarán de lo que señala el maestro José Gamás Torruco:

- Nacionalización de bienes de personas ausentes para aplicar su producto a gastos de educación pública.
- Prohibición de que los fueros militar y eclesiástico se extendieran a civiles.
- La secularización de las misiones de ambas Californias y de los bienes de los misioneros de Filipinas.
- La supresión de colegios en que la influencia del clero era determinante, substituyéndolos por una dirección de educación pública.
- La abrogación de la obligación de pagar el diezmo eclesiástico.
- Recomendaba a las autoridades para que prohibieran a los sacerdotes tratar desde el púlpito asuntos políticos.
- La abolición de canonjías.
- La abrogación de la obligación civil de hacer cumplir los votos religiosos.

En consecuencia de estas disposiciones, tanto el clero como la milicia se opusieron y se sublevaron a las mismas, originando así que fueran anuladas por resolución del gobierno y secundadas por el propio presidente Santa Anna.

De acuerdo a lo que disponía la Constitución de 1824, el Congreso Federal se compone de dos Cámaras, las cuales abrieron sus sesiones el 4 de enero de 1835, se nombró una comisión de diputados, que se encargaría de analizar las facultades otorgadas a las personas que los representarían, por los electores. Por

⁴⁹ SOBERANES José Luis, Una Aproximación a la Historia del Sistema Jurídico Mexicano, Ed. FCE, México 1992, Pág. 106-107

lo que la mayor parte de dichos representantes estaban autorizados para efectuar las reformas que creyeran pertinentes a la Constitución de 1824, con la única condicionante de no entrometerse con la forma de gobierno, misma que se encontraba regulada en el artículo 171 de la Carta Magna, en consecuencia, el Congreso se halló en la necesidad de adoptar dos acuerdos, como lo expresa el maestro Felipe Tena Ramírez:

"...el Senado como Cámara revisora aprobó el 29 de abril: su competencia para en ejercicio de facultades "extraconstitucionales" revisar la Constitución vigente sin las moratorias en ella establecidas, pero prefiriéndose por límites de dichas facultades los que detallaba el artículo 171. Con excepción de seis Estados, todos los demás habían señalado como limitación a sus representantes el respeto a dicho artículo."⁵⁰

De lo anterior se desprende que la Cámara de Senadores en su carácter de revisora aprobó su competencia para actuar más allá de lo que la propia Constitución le facultaba, y poder examinar a la Constitución en vigor sin considerar los tiempos establecidos en la misma, restringiendo sus facultades en relación con lo que preceptuaba el artículo 171, disponía:

"171. Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados."⁵¹

A pesar del triunfo alcanzado por los conservadores, se dejó perfectamente claro que no se alteraría la forma de gobierno, ante esta situación opinaron que el Congreso sólo se considerara en calidad de convocante, esperando al nuevo Congreso y a la Junta citada por el ministro De la Guerra Tornel el 7 de junio. Fue

⁵⁰ TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Op. Cit., Pág. 200-201

⁵¹ Idem., Pág. 193

hasta la segunda sesión del Congreso que el presidente Barragán, en substitución de Santa Anna por la licencia de la que gozaba, que les pidió a los integrantes del Congreso que reconsideraran su decisión, en cuanto a la forma de gobierno, pues debían tomar en cuenta las peticiones de los pueblos, en relación con un sistema unitario. Se integró una comisión que tendría como finalidad estudiar las peticiones aducidas, posteriormente el Congreso dió el proyecto de reformas a una comisión que estuvo integrada por:

- Miguel Valentín.
- José Ignacio de Anzorena.
- José María Cuevas.
- Antonio Pacheco Leal.
- Francisco Manuel Sánchez de Tague.

Posteriormente la comisión exhibió un proyecto de bases constitucionales, mismo que después de haber sido discutido fue aprobado el 2 de octubre, para el 23 de octubre, adoptó el nombre de Bases para la nueva Constitución, dando por terminado al sistema federal; también se les llamo "La Constitución de las Siete Leyes", por estar compuesta de siete leyes.

La Constitución de las Siete Leyes tenía como finalidad: establecer el sistema unitario en base a un centralismo, crear un dispositivo de control entre los poderes públicos y mantener la tradición conservadora, de acuerdo a lo que manifiesta el maestro José Gamas Torruco dichos objetivos los aglutinó en tres propósitos:

"...establecer el régimen centralista, estructurar un mecanismo de frenos y contrapesos entre los poderes públicos y preservar constitucionalmente los intereses de las clases conservadoras."⁵²

⁵² GAMAS Torruco José, El Federalismo Mexicano, Op. Cit., Pág.59

Dentro de las leyes constitucionales de 1836 se creó una institución de gran trascendencia e importancia que fue el llamado Supremo Poder Conservador, teniendo como objetivos primordiales los siguientes:

- Dejar sin efecto cualquier acto realizado por algunos de los poderes y a solicitud de otro, cuando se presentaran violaciones constitucionales.
- Tenía la facultad para suspender a un poder, cuando entrara en conflicto con otro.
- Tenía la potestad para manifestar cual era la voluntad de la nación en un caso determinado.
- Podía reformar la Constitución y restablecer un poder desaparecido.

Era tal el poder y las facultades que tenía el Supremo Poder Conservador que como apunta el maestro José Gamas Torruco:

"...Sus decisiones habían de ser cumplidas <<al momento y sin réplica>> y la menor desobediencia a su mandato se tendría por <<crimen de alta traición>>"⁵³

Estas Leyes Centralistas se dividían en 7 leyes y 8 artículos transitorios.

Las disposiciones que abordaron el precepto de la expropiación fueron los artículos 2 fracción III de la primera Ley, 45 fracción III de la tercera Ley y 18 fracciones III, V y VI de la cuarta Ley.

Señalaba la Primera Ley en su artículo 2 fracción III:

"2. Son derechos del mexicano:

⁵³ Idem, Pág. 59

III. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.

La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los Departamentos ante el superior tribunal respectivo".⁵⁴

La Tercera Ley en su artículo 45 fracción III estipuló lo siguiente:

"45. No puede el Congreso general:

III. Privar de su propiedad directa ni indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular.

A la ley sólo corresponde en esta línea establecer, con generalidad, contribuciones o arbitrios".⁵⁵

Finalmente la Cuarta Ley en su artículo 18 fracciones III, V y VI dispuso:

"18. No puede el Presidente de la República:

III. Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo 3º, artículo 2º de la primera ley constitucional.

⁵⁴ TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Op. Cit., Pág. 205-206.

⁵⁵ Idem., Pág.219

V. Enajenar, ceder o permutar, ciudad, villa, lugar o parte alguna del territorio nacional.

VI. Ceder ni enajenar los bienes sin consentimiento del Congreso⁵⁶

De lo previsto anteriormente, en relación con la figura de la expropiación, se pueden destacar las siguientes características:

- Ningún particular podrá ser privado de su propiedad ni mucho menos de su uso o aprovechamiento, salvo que se viera afectada la **pública utilidad** (la Constitución de Cádiz le dio el nombre de "conocida utilidad común", en la Constitución de Apatzingán se le denominó la "pública necesidad", y en la Constitución de 1824 lo considera como "conocida utilidad general") y la situación fuera así considerada por el Presidente, sus cuatro ministros en la capital, mientras que en los Departamentos, por el gobierno y la junta departamental respectiva (la Constitución de 1824 dispuso que el presidente lo podía efectuar siempre y cuando lo autorizara el Senado, y en sus recesos el Consejo de Gobierno, supuesto que no consideraron tanto la Constitución de Cádiz como la de Apatzingán), siempre y cuando fuera previamente indemnizado el particular o corporación eclesiástica o secular, a juicio de dos peritos, nombrado uno de ellos por el particular afectado (de acuerdo a la Constitución de Apatzingán le dió el nombre de "justa compensación", en la de 1824 se le asignó también el nombre de "indemnización", pero además se hacía a través del "juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno", hecho previsto también en la Constitución de Cádiz como "...y se le de el buen cambio a bien vista de hombres buenos"), aquí ya se habla de peritos, y además la calificación hecha, podía ser reclamada por la parte afectada ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los Departamentos ante el superior tribunal respectivo (situación que no se contempló en las constituciones anteriores).

⁵⁶ Idem., Pág. 228

- Se limitaba al Congreso al no poder privar de su propiedad a ningún individuo o corporación eclesiástica o secular, pues correspondía a la ley determinar dicha situación con tres características: generalidad, contribuciones o arbitrios.
- El presidente tenía limitado su actuar, en relación con la ocupación de la propiedad de ninguna persona o corporación, así como tampoco la enajenación, permuta o cualquier otro acto que limitara o gravara la propiedad de alguna ciudad, villa o parte alguna integrante del territorio nacional.

A pesar de los muchos conflictos por los que atravesó el país, sobre todo por las influencias de ambas corrientes, es decir, tanto la centralista como la liberal, no se dejó de lado la libertad de propiedad de los individuos, pues reglamenta claramente que nadie podría ser privado de ella ni en forma parcial ni total, para que se pudiera dar el supuesto debería mediar una causa justa y de utilidad, con el juicio que al respecto emitiera el Presidente y sus cuatro ministros, el gobierno y la junta departamental en los departamentos; dispone el concepto de previa indemnización, misma que se daría a juicio de dos peritos, la calificación que manifestara el presidente en relación con la privación o no de la propiedad, se podría apelar ante la Suprema Corte de Justicia de la capital y en los departamentos ante el supremo tribunal que correspondiera.

5. LAS BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.

El régimen plasmado sobre el que se basaban las leyes centralistas de 1836 era insostenible, debido a la gran convergencia colectiva que había entre los departamentos por el sistema federal, en boca del maestro José Gamas Torruco, manifiesta que esta situación se debió a dos razones:

"...por la impracticabilidad de las <<Leyes Constitucionales>> y porque el sistema federalista estaba demasiado arraigado y vivo."⁵⁷

Debido al desacuerdo que había en torno a dichas leyes centralistas, en 1838 se dio un ambiente de conflicto. Santa Anna, fungiendo como Presidente Interino en el periodo de Anastasio Bustamante (que había asumido la Presidencia el 19 de abril de 1837), el 15 de junio de 1839 ofreció una iniciativa con la finalidad de que el Supremo Poder Conservador en ejercicio de sus facultades, declarara que la voluntad de la nación era que al Congreso que en ese momento se encontraba en funciones, se le otorgara la potestad constituyente.

Al terminar su campaña por la cual el presidente Bustamante había dejado como presidente interino a Santa Anna, a su regreso se encontró con varios acontecimientos que habían sucedido durante su ausencia, los cuales eran:

- Al Congreso se le atribuyó la categoría de constituyente, quien demoró sus resoluciones respecto a las reformas de la Constitución.
- Había estallado la revolución en Yucatán, movimiento que tuvo como resultado, la independencia de dicho Estado.

El surgimiento de diferentes movimientos federalistas originaron en un grupo de conservadores la inquietud de que debía haber un cambio constitucional, el cual lo expresaron a través de Mariano Paredes Arrillaga, posteriormente se unió Gabriel Valencia y Santa Anna, por lo que el 28 de septiembre de 1841 firmaron Santa Anna, Valencia y Paredes el documento llamado "Bases de Tacubaya", con el que se terminó la vigencia de las leyes centralistas de 1836; el documento mencionado previó lo siguiente:

- Se terminaban los poderes supremos, salvo el poder judicial.

⁵⁷ GAMAS Torruco José, El Federalismo Mexicano, Op. Cit., Pág.62

- Se convocó a una junta de individuos designados por Santa Anna, con el objeto de que se eligiera Presidente Provisional.
- Se convocaría dentro de un plazo de dos meses a un nuevo Congreso.

De los tres puntos antes enunciados, el maestro Felipe Tena Ramírez los aglutinó de la siguiente forma:

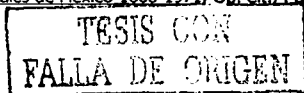
"...se declaraba haber cesado los poderes supremos, con excepción del judicial; se resolvía convocar a una junta de personas designadas por Santa Anna, a fin de elegir presidente provisional, quien tendría <<todas las facultades necesarias para la organización de todos los ramos de la administración pública>>; se convocaría a un nuevo Congreso dentro de dos meses, <<el que facultado ampliamente se encargaría de constituir a la nación, según mejor le convenga>>."⁵⁸

Si bien es cierto, las Bases de Tacubaya no tuvieron como una de sus finalidades la de resolver el problema en cuanto a la forma de gobierno, sino solo previeron que el Congreso Constituyente lo resolviera, dotándolo de la facultad más amplia para que organizara a la nación de la forma que considerara más conveniente.

El 10 de diciembre de 1841 se emitió la convocatoria para el Congreso Constituyente, por lo que las elecciones del 10 de abril de 1842 favorecieron a los liberales Manuel Gómez Pedraza, José María Lafragua, Mariano Riva Palacio, Juan B. Cevallos, Mariano Otero y Octavio Muñoz Ledo; los puros en una pequeña minoría y los moderados, entre los cuales estuvo José Espinosa de los Monteros.

En vista del resultado obtenido por los liberales, Santa Anna tomó como medida, previa a la apertura de las sesiones del Congreso, que los diputados juraran la observancia de las Bases de Tacubaya, tal condicionante fue adoptada por la mayoría de los diputados, sin embargo, dicho juramento solo se avocaría en función de la Constitución y salvaguardando la independencia del Congreso.

⁵⁸ TENA Ramírez Felipe, Leves Fundamentales de México 1808-1971, Op. Cit., Pág. 251.



Como consecuencia de lo anterior, la comisión que trataría lo relativo a la Constitución, quedó integrada por los siguientes personajes:

- Antonio Díaz Guzmán.
- Joaquín Ladrón de Guevara.
- José Fernando Ramírez.
- Pedro Ramírez.
- Juan José Espinosa de los Monteros.
- Mariano Otero.
- Octavio Muñoz Ledo.

Dicha Comisión presentó dos proyectos de constitución el 26 de agosto de 1842, los cuales eran:

- a) El primer proyecto fue aceptado por la mayoría de los integrantes de la Comisión, propugnaba por una república popular y representativa.
- b) El segundo fue aceptado por Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octavio Muñoz Ledo, quienes se inclinaban por un estado federal, dicho proyecto fue considerado como el voto particular de estos miembros.

Sin embargo, el proyecto de la mayoría inició su discusión el 1º de octubre, mismo que fue declarado sin lugar a votar el 14 de dicho mes como consecuencia de la tenacidad de los federalistas. Este proyecto fue remitido de nueva cuenta a la comisión, y como efecto de esta situación sucedió lo que acertadamente el maestro Felipe Tena Ramírez expresa:

"La actitud del Congreso, que revelaba insumisión a la voluntad adversa al federalismo ya declarada por Santa Anna, orilló a éste a emplear una vez más su maniobra favorita, alejándose de la capital para dirigir y observar los acontecimientos sin la responsabilidad de jefe del ejército. El 26 de octubre tomó

posesión de la presidencia el Gral. Nicolás Bravo y Santa Anna se marchó a Manga de Clavo.⁵⁹

La comisión nuevamente presentó el 3 de noviembre un proyecto de Constitución, el cual comenzó su discusión el día 14 del mismo mes, dicho proyecto contemplaba:

- La libertad de practicar cualquier culto distinto de la religión católica.
- La libertad de la enseñanza privada.
- La libertad de imprenta, a la que restringía únicamente respecto de los ataques del dogma y la moral.

Las reacciones respecto a este proyecto no se hicieron esperar por parte del gobierno y el clero, tal y como afirma el maestro Felipe Tena Ramírez: "El gobierno por su parte, expreso abiertamente su inconformidad con la obra del Congreso. En circular que dirigió a los comandantes generales el 19 de noviembre, el ministro de la Guerra, Gral. Tornel, les decreta que <<el proyecto de constitución era un código de anarquía; que con el manto del progreso se aceleraba en él la destrucción de la sociedad, y conduciría al triunfo de la cruel e intolerante demagogia de 1828 y 1833>>".⁶⁰

A raíz de la inconformidad se originó un movimiento en Huejotzingo, Puebla; de dicho acontecimiento se levantó un acta el 11 de diciembre en el Departamento de Puebla, por el cual se desconoció al Congreso. Otros departamentos como San Luis Potosí, Puebla, Querétaro, Morelia, Aguascalientes, Zacatecas y Jalisco se adhirieron a la misma postura y dirigiéndose al General Valencia solicitaron el nombramiento de una Junta de Notables con el objeto de que formularan un estatuto provisional y el reconocimiento de Santa Anna como presidente. Como consecuencia de este apoyo el presidente Nicolás Bravo desconoció al Congreso

⁵⁹ Ídem. Pág. 306.

⁶⁰ Ídem. Pág. 306.

Constituyente y les impidió por uso de la fuerza pública a los integrantes de dicho Congreso que se reunieran en el salón de sesiones.

Por lo que el 23 de diciembre el presidente Nicolás Bravo designó a los 80 integrantes que conformaron la Junta Nacional Legislativa y el 6 de enero de 1843 quedó instalada dicha junta. De este modo, el 14 de junio se publicaron las "Bases de Organización Política de la República Mexicana", misma que conservó el régimen centralista y las asambleas departamentales, a las que se facultó de competencia administrativa y fiscal, dotándolas de independencia financiera con atribuciones para proponer gobernador, presidente, integrantes de la corte y del senado.

Esta Constitución la conformaban once títulos y 202 artículos.

Respecto al tema de la expropiación, esta Carta Magna lo regulo en los artículos 9 fracción XIII y 134 fracción V que disponía lo siguiente:

"Art. 9° Derechos de los habitantes de la República:

XIII.-La propiedad es inviolable, sea que pertenezca á particulares ó á corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes, ya consista en cosas, acciones ó derechos, ó en el ejercicio de una profesión ó industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley.

Art. 134. Son facultades de las Asambleas departamentales:

V. Decretar lo conveniente, y conforme á las leyes respecto de la adquisición, enajenaciones y permutas de bienes que pertenezcan al común del

Departamento. Sobre enajenaciones de terrenos se observarán las leyes vigentes, y lo que determinen las de colonización⁶¹

De los preceptos que regularon la materia de expropiación, cabe destacar lo siguiente:

- A la propiedad le asignó como un calificativo el término de inviolable, mismo que no fue considerado en las constituciones que le antecedieron.
- Extendió el principio de privación, aprovechamiento, uso, no sólo a la propiedad, sino también a las acciones, derechos o al ejercicio de una profesión o industria; siendo esto innovador, pues las anteriores constituciones no lo contemplaron.
- Estableció que cuando un bien, propiedad de un particular o corporación fuera de utilidad pública, se ocuparía siempre que se haya indemnizado previamente a la parte afectada.
- Entre otras cuestiones relevantes, esta Constitución omitió indicar quién tendría la facultad y bajo que procedimiento se llevaría a cabo la ocupación de los objetos, propiedad de los particulares o corporaciones, ya que sólo señala "en el modo que disponga la ley".

Como se puede observar de los comentarios anteriores, cabe destacar que esta Carta Magna representó, por lo que a materia de expropiación se refiere un cierto retroceso, en virtud de que es ambigua en su connotación, pues omite la persona o institución responsable de decretar la privación de la propiedad, así como tampoco contempló el procedimiento que tenía que llevar a cabo.

⁶¹ Idem. Pág. 406, 408, 426.

6. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1857.

Se proclamó el Plan de Ayala el primero de marzo de 1854 que disponía una Junta de representantes, misma que nombró como presidente interino a Juan Álvarez, como consecuencia de que Santa Anna el 9 de agosto de 1855 abandonara el país; posterior al retiro del presidente Juan Álvarez, se nombró como presidente sustituto a Ignacio Comonfort el 11 de diciembre del mismo año.

El señor Juan Álvarez, el 16 de octubre de 1855, convocó al Congreso Constituyente, reuniéndose en la Ciudad de México el 17 de febrero del año siguiente. Se nombró a la Comisión que prepararía el proyecto de Constitución, la cual estuvo conformada por siete propietarios y dos suplentes, dentro de su composición predominaron los moderados; finalmente la Comisión emitió su dictamen el 16 de junio de 1856.

Durante la discusión de la Asamblea, la controversia que surgió primordialmente, fue la de si se daba una nueva Constitución o se restablecía la de 1824, uno de los principales expositores de esta postura fue Marcelino Castañeda, quien en la sesión del 20 de febrero, ofreció un proyecto de ley en el que propugnó se restableciera la Constitución de 1824 junto con el Acta Constitutiva que la antecedió y la de Reformas de 1847, sin embargo su propuesta fue rechazada en la sesión del 25 de febrero.

Posteriormente hubo otro proyecto que proponía el restablecimiento de la Carta Magna de 1824, su autor fue el Diputado Mariano Arizcorreta, mismo que causó gran revuelo, pues opinaba se hicieran algunas reformas a la Constitución antes mencionada, éstas fueron las que causaron discusión, se encontraban entre ellas las siguientes:

- Prohibir a las corporaciones eclesiásticas adquirir propiedades.
- Prohibición a los eclesiásticos de no ocupar puestos públicos.

- **Quitar los fueros militares y eclesiásticos.**

A pesar de la polémica que causó este proyecto ya se sabía que la Comisión no lo tomaría en cuenta.

Las reformas en las cuales se centró el proyecto de la Comisión, se consignaron en los artículos 2, 12, 14, 15 y 18, sin embargo, el único artículo que generó discusión fue el 15, el cual abordaba lo referente a la tolerancia de cultos, mismo que no se aprobó a pesar de las múltiples razones que se dieron sobre él.

Otro punto que tocó la Comisión fue el aspecto social, el presidente Ponciano Arriaga presentó el proyecto que se refería al abuso de los propietarios, sometiéndose únicamente a discusión el artículo 17 que versaba sobre la libertad de trabajo, después de varios debates y con las reformas pertinentes que se le hicieron se aprobó el 18 de noviembre, viniendo a ser el artículo 4 de la Constitución.

No se puede dejar de mencionar que como antecedentes de la expropiación y como resultado de la situación política y económica que el país atrevasaba en esos momentos, durante los dos gobiernos que fueron el resultado de la revolución de Ayutla, surgieron tres leyes:

- a) **Ley de Administración de Justicia llamada también Ley Juárez:** Fue emitida el 23 de noviembre de 1855, tuvo como finalidad la abrogación tanto del fuero eclesiástico como del militar en materia civil y declaró renunciable el primero para los delitos comunes.
- b) **La Ley Iglesias:** Emitida el 11 de abril de 1857 (antes de esta ley, se expidió el 25 de junio de 1856 la Ley Lerdo, misma que se abordará a continuación), su objetivo fue establecer los aranceles por los servicios eclesiásticos para el cobro de derechos y emolumentos, además le dió un

tratamiento especial a las personas de escasos recursos, significó que en aquellos actos religiosos como el bautismo, amonestaciones, casamientos y entierros, en tratándose de individuos de escasos recursos, no se les cobraran los derechos respectivos.

- c) Ley de Desamortización, llamada también Ley Lerdo: Expedida el 25 de junio de 1856, su objeto inmediato fue la desamortización de fincas rústicas y urbanas, propiedad de las corporaciones eclesiásticas y civiles, esta situación se tradujo en la adjudicación que se hicieran de las mismas a favor de sus arrendatarios o del mejor postor, salvo aquellos edificios destinados directa e indirectamente a la finalidad de institutos; sin embargo, cabe relatar en forma cronológica y brevemente otras reglamentaciones (leyes de colonización) que fueron previas a esta ley, para poder comprender el alcance que tuvo, junto con aquellas disposiciones y entender la trascendencia que en materia de expropiación contemplaron.

En el periodo en que México se convirtió en un Estado independiente, las autoridades se percataron de las grandes extensiones de tierras solas y baldías que había, por lo que las medidas que adoptaron para solucionar la problemática de ocupar tales tierras fue que se expidieron varias disposiciones, con el fin de colonizar el territorio.

1. Decreto emitido el 4 de enero de 1823 por la Junta Nacional Instituyente, señalaba que los extranjeros que habitaran el territorio tendrían como ventaja, el que se les darían tierras. Este decreto tuvo una vigencia aproximada de tres años.
2. Decreto del 14 de octubre de 1823, fue de carácter común, pues disponía la creación de una ciudad que le darían el nombre de "Istmo"⁶² y su capital sería

⁶² MENDIETA y Núñez Lucío, El Problema Agrario de México, Ed. Porrúa, México 1971, Pág. 103

Tehuantepec, también trató sobre el reparto de tierras teniendo 3 características esenciales:

- a) Recompensa en tierras baldías a los militares, es decir aquellos que participaron en los actos que llevaron a México a ser independiente.
- b) Concesiones a los colonos extranjeros, significaba que como provecho por colonizar se les daría tierra.
- c) Preferencias en la adjudicación de baldíos a los vecinos de los pueblos cercanos a ellos, se contemplaba a todas aquellas personas que vivieran en los alrededores y no tuvieran propiedad.

3. Ley de Colonización del 18 de agosto de 1824 disponía el repartimiento de baldíos para ocupación de los mismos, teniendo preeminencia los mexicanos con el fin de colonizar, además le delegó la potestad a los Estados para que pudieran legislar en esta materia, por lo que expidieron sus propias leyes, sin embargo, disponía dos aspectos importantes que eran:

- a) Los latifundios: Esto es que una sola persona no acumulara grandes extensiones de tierra.
- b) La amortización: Las tierras que les dieran no cayeran en manos muertas.

4. Ley de Colonización del 6 de abril de 1830, se expidió con el objeto de que se dieran tierras baldías tanto a familias mexicanas como extranjeras para que poblaran aquellos territorios desocupados, proporcionándoles los recursos para trasladarse al lugar donde se iban a establecer, manteniéndolos durante un año y dotándolos de las herramientas necesarias para trabajar las tierras.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5. Ley de Colonización del 16 de febrero de 1854 emitida por el presidente Santa Anna con la finalidad de que, a través de ella se nombraría a un agente en Europa para propiciar la inmigración de extranjeros y se colonizara, dándoles ciertos beneficios como eran:

a) Darles recursos para el viaje.

b) Apuntaron cuadros de tierra de 250 varas por lado.

Si bien es cierto, estas leyes y decretos se emitieron con el propósito de poblar aquellos territorios baldíos, no tomaron en cuenta las circunstancias por las que atravesaba el país, ya que en principio no consideraron que la gran parte de la población era analfabeta sobre todo los indígenas, por lo que el acceso a las mismas era prácticamente nulo, además se encontraban muy arraigados a sus costumbres y a la tierra donde habían nacido por lo que resultaba difícil que se trasladaran a otro lugar que no fueran sus propias tierras, dando como resultado la ineficacia de las leyes de colonización.

Por otra parte, el Clero tenía en sus manos inmensas cantidades de territorio y riquezas, muchas derivadas de herencias que dejaban los feligreses, por lo que dió origen a ciertos proyectos para la ocupación de esos bienes; uno fue el promovido por Lorenzo Zavala expresando que para resolver el problema de la deuda pública era conveniente echar mano de los bienes de la Iglesia, dicho proyecto lo presentó en la sesión celebrada en la Cámara de Diputados el 7 de noviembre de 1833.

Obviamente, la Iglesia no se iba a quedar con las manos cruzadas, por lo que valiéndose de todos los bienes y riquezas que tenía, a pesar de estar destinados para fines religiosos, los utilizó para propiciar enfrentamientos entre ella y el gobierno, ejemplo de ello lo encontramos en Zacapoaxtla, Puebla; debido a esta situación el presidente de ese entonces Ignacio Comonfort mandó que los bienes

eclesiásticos de Puebla fueran intervenidos mediante el decreto expedido el 31 de marzo de 1856, éstos serían los antecedentes inmediatos de lo que más adelante sería la Ley de Desamortización de los Bienes Eclesiásticos.

Debido a la precaria situación económica por la que atravesaba el país, el gobierno llegó a la conclusión, que era como consecuencia de que ya no percibía ingresos por la transmisión del dominio de las propiedades, pues como ya se ha comentado anteriormente, el Clero aglomeraba la mayor parte de los bienes y pocas veces hacían transacciones con los particulares, en virtud de esto, el ministro Miguel Lerdo de Tejada promovió la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, conocida también como Ley de Desamortización o Ley Lerdo, por lo que el presidente Ignacio Comonfort manifestó en 1856 que un obstáculo para la prosperidad económica de México era la falta de productividad y movilidad de las tierras pertenecientes a instituciones civiles y eclesiásticas, como consecuencia de esta situación, expidió el 25 de junio de 1856 la comentada ley, la cual estableció en su artículo primero que:

"<<...Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen ó administran **como propietarios** las corporaciones **civiles o eclesiásticas** de la República, se adjudicarán en propiedad á los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente á la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual.>>"⁶³

Asimismo, en su artículo tercero establecía el alcance de las corporaciones religiosas, las cuales como se verá no se limitaban sólo a la función eclesiástica pues disponía:

"<<...Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones,

⁶³ Gral. RIVA Palacio D. Vicente, México a través de los Siglos, Tomo IX "La Reforma", Ed. Cumbre S.A., México 1983, Pág 150

hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general **todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida**>>".⁶⁴

Como se puede observar, las corporaciones comprendidas en esa ley no sólo son de carácter religioso, sino también de carácter civil ya que expresamente menciona dentro de éstas, a los ayuntamientos y a los colegios y deja la interpretación abierta para incluir cualquier otra corporación sin importar su naturaleza, al contemplar a todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida.

Al respecto el maestro Lucio Mendieta y Núñez afirma que:

"...Una de las más funestas consecuencias de las leyes de desamortización y del artículo 27 de la Constitución de 1857, fue, sin duda alguna, la interpretación que se les dio en el sentido de que, por virtud de sus disposiciones, quedaban extinguidas las comunidades indígenas y, por consiguiente, privadas de personalidad jurídica. Desde entonces los pueblos de indios se vieron imposibilitados para defender sus derechos territoriales y seguramente que fue ésta una nueva causa del problema agrario en México, puesto que favoreció el despojo en forma definitiva".⁶⁵

Esta situación vino a limitar tanto a las corporaciones religiosas como a las civiles, ya que se les prohibía adquirir bienes o administrarlos, salvo que se destinarán al servicio de una institución, disponiéndolo el artículo 25, que expresó:

"... Desde ahora en adelante, ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción que

⁶⁴ Idem., Pág 150

⁶⁵ MENDIETA y Núñez Lucio, El Problema Agrario de México, Pág. 130.

expresa el artículo 8º, respecto de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto de la institución”.

De esta manera, en el artículo 8º, se excluyó de la desamortización a “los ejidos y terrenos destinados al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan”. Como se puede observar, las propiedades comunales que no fueron consideradas dentro del catálogo que se hizo de las excepciones, en consecuencia si eran susceptibles de denuncia.

El procedimiento incluía la elaboración de planos de los terrenos deslindados, y en ellos se señalaba a los beneficiados con el reparto. Al aplicarse la ley de desamortización, los pueblos intentaron defender sus terrenos comunales. Para tal fin, crearon sociedades agrícolas y condueñazgos, que a fin de cuentas se les consideraba corporaciones civiles y permanentes. De esta manera el propósito ex profeso era hacer circular la tierra que se encontraba en manos muertas, mediante su adjudicación a los arrendatarios.

De la ley en cuestión, se puede destacar en base a lo antes mencionado lo siguiente:

- a) Que los arrendatarios de predios rústicos o urbanos se les adjudicaran las tierras tomando como base el valor de éstas por la renta así considerada con interés del 6 por ciento anual.
- b) La adjudicación tenía un periodo para efectuarse que eran tres meses a partir de que se había publicado, pues de lo contrario el arrendatario perdía su derecho y cualquiera podía denunciar tal hecho, obteniendo como recompensa la octava parte del precio obtenido por la venta del fundo que se haría en pública subasta.

- c) El gobierno cobraría una alcabala (impuesto) del 5 por ciento por la transmisión de la propiedad.

Tal disposición sería determinante (inciso c), en cuanto al objeto de la expedición de la ley en cuestión, toda vez que, el gobierno lo que buscaba era liquidez en el país, significaba que no quería quitarle la propiedad a las comunidades indígenas, ayuntamientos y a la Iglesia por capricho sino que, se les diera una utilidad a todas esas propiedades, que se encontraban improductivas, pues no reportaban una ganancia económica.

Las consecuencias obtenidas por la ley de desamortización fueron diversas, sin embargo, pesaron más las de índole moral y religiosa que las económicas, lo que llevó al Clero a manifestar que aquellas personas que se adjudicaran las propiedades de la Iglesia quedarían excomulgadas (cuestión que con el tiempo y el dinero dejaron de ser inoperantes); y si se toma en cuenta que en ese entonces, las disposiciones religiosas eran más fuertes que el mismo provecho económico que pudieran sacar las personas, por lo que a la gente que no le importó tal situación supo aprovecharse muy bien de las ventajas ofrecidas, dando posteriormente como resultado el nacimiento de los grandes latifundios, situación contraria a las finalidades que la ley quiso llevar a cabo, pues buscaba que hubieran más pequeños propietarios.

En este orden de ideas, el antecedente directo e inmediato de la Constitución de 1857, fue el Estatuto Orgánico Provisional que expidió estando como presidente en ese momento Ignacio Comonfort el 15 de mayo de 1856, simultáneamente con una Ley de garantías individuales, sin embargo, su corte centralista causó polémica dentro del Congreso Constituyente, por lo que nombró a la comisión que se encargaría de revisarlo el 17 de julio del mismo año, la cual nunca llegó a emitir un dictamen, como consecuencia de esto, su vigencia en teoría fue efímera, pues se mantuvo hasta la expedición de la Constitución de 1857. Dicho Estatuto hizo

grandes aportaciones en el rubro de propiedad, estableciendo entre otras cosas las siguientes:

1. Dispuso que la propiedad era inviolable, refiriéndose tanto a los bienes, derechos o al ejercicio de alguna profesión o industria, así lo señaló en su artículo 63 que dispuso:

"...La propiedad es inviolable, sea que consista en bienes, derechos o en el ejercicio de alguna profesión o industria".

2. Estableció lo concerniente al supuesto de que si la propiedad se tuviera que ocupar, se haría en caso de que lo exigiera la **utilidad pública** y mediante **previa indemnización**, como lo expresó el artículo 65, que señaló:

"...La propiedad podrá ser ocupada en caso de exigirlo así la utilidad pública, legalmente comprobada, y mediante previa y competente indemnización".

3. Un punto de gran importancia y trascendencia, fue el relativo a la utilidad pública, pues ya delimita los supuestos que debían ser considerados **casos de utilidad pública** (fijando así el antecedente directo del concepto de utilidad pública), así como también manejaba ya el concepto de **expropiación**, dicha disposición la contemplo en su artículo 66, que dispuso:

"...Son obras de utilidad pública, las que tienen por objeto proporcionar a la nación usos o goces de beneficio común, bien sean ejecutadas por las autoridades, **o por compañías o empresas particulares, autorizadas competentemente**. Una ley especial fijará el modo de probar la utilidad de la obra, los términos en que haya de hacerse la expropiación, y todos los puntos concernientes a ésta y a la indemnización".

De acuerdo a lo anterior, no fue sino hasta el 5 de febrero de 1857 que la Constitución fue jurada por el Congreso y promulgada el 12 de febrero del mismo año.

Esta Constitución estuvo compuesta por ocho títulos y 128 artículos.

La figura de la expropiación en ésta Constitución ya la estipulaba en el artículo 27, mismo que también lo contempla la Carta Magna que actualmente nos rige; se transcribe a continuación lo que en su momento señaló dicho precepto:

"Art. 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción (sic) de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución"⁶⁶

Del precepto antes relacionado, se puede destacar lo siguiente:

- Estableció que la propiedad de las personas no podía ser ocupada sin su consentimiento, salvo en caso de **utilidad pública** (en las Constituciones antes vistas se les dio el término de "conocida utilidad común", en la de Cádiz, en la de Apatzingán de "pública necesidad", en la de 1824 de "conocida utilidad general", en la de 1836 de "...algún objeto de general y pública utilidad", y en la de 1843 de "...algún objeto de utilidad pública"), y previa indemnización (en la de Cádiz le llamó "...sin que al mismo tiempo sea indemnizado", en la de Apatzingán adoptó el vocablo de "justa

⁶⁶ TENA Ramírez Felipe, Leves Fundamentales de México 1808-1973, Op. Cit., Pág. 610

compensación", en la de 1824 de "...indemnizando siempre a la parte interesada", en las leyes centralistas de 1836 de "...previamente indemnizado", y en las Bases Orgánicas de 1843 de "previa la competente indemnización"; como se puede ver tanto la carta magna de 1836 como la 1843 ya expresaban una indemnización previa), dicha ocupación la efectuará la autoridad que determine para realizar la expropiación (ninguna de las cartas magnas antes enunciadas manejaron el concepto de expropiación, salvo el Estatuto Orgánico Provisional que sí le dio el nombre de "expropiación", como lo dispuso en su artículo 66), y además ya contemplaba ciertos requisitos, para que pudiera operar la expropiación.

- Así también estipuló que, ninguna corporación civil o eclesiástica, tendría capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, salvo los edificios destinados al servicio u objeto de la institución, con lo cual se confirma lo dispuesto por la Ley Lerdo, respecto a la desamortización de la tierra llevada a cabo un año antes del inicio de la vigencia de esta Constitución, la cual sólo confirmó la tendencia del gobierno para dar un replanteamiento de la naturaleza y destino de la propiedad en México y que desembocó en la organización económica de la hacienda, unidad de producción y explotación del porfiriato.

Es de resaltar que la Carta Magna de 1857, fue el primer documento constitucional que estableció la privación de la propiedad, a través de la figura de la expropiación, misma que se presentaría cuando se cumpliera con ciertas condiciones como fueron: tenía que haber una causa de utilidad pública, previa indemnización, la ley señalaría la autoridad que la efectuaría.

Esta Constitución estuvo vigente hasta antes de la expedición de la Carta Magna de 1917, sin embargo, en ese lapso de tiempo se suscitaron varios acontecimientos, mismos que el maestro José Gamas Torruco, los dividió en tres periodos, a saber:

"...la primera abarca la guerra de Reforma, la intervención extranjera y el imperio de Maximiliano; la segunda se identifica con la restauración de la República, o sea los gobiernos constitucionales de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada y la última comprende el porfiriato".⁶⁷

Posterior a la vigencia de la Constitución de 1857, surgieron conflictos en el grupo liberal en el que se encontraba Benito Juárez, por lo que Don Miguel Lerdo de Tejada, apoyado por el gobernador Gutiérrez Zamora y Don Manuel Romero Rubio exigían que se emitieran las disposiciones reformistas, sobre todo la que se refería a la nacionalización de los bienes del clero y no fue sino hasta el 7 de julio de 1859 cuando el presidente Benito Juárez y sus ministros (Melchor Ocampo, Manuel Ruiz y Miguel Lerdo de Tejada), emitieron un documento llamado "Manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación", mismo que disponía el grueso de la reforma, el contenido de este documento se plasmó en lo que se conoce como las Leyes de Reforma, entre las más sobresalientes fueron:

- Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos.
- Ley del Matrimonio Civil.
- Ley Orgánica del Registro Civil.

Una de las que tuvo gran importancia en materia de expropiación, por la naturaleza de algunas de las disposiciones que abordó fue la primera, o sea la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, la cual derogó a la severa Ley Lerdo y estipuló que todos los bienes del Clero secular y regular entraran al dominio de la Nación, separando además los negocios del Estado de los netamente eclesiásticos, por otro lado se suprimieron las ordenes religiosas regulares en toda

⁶⁷ GAMAS Torruco José, El Federalismo Mexicano, Op Cit, Pág. 77

la República, quedando solamente el clero secular, así lo disponía en sus artículos primero y tercero, que señalaron:

"1. Entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido.

3. Habrá perfecta independencia entre los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos. El gobierno se limitará á proteger con su autoridad el culto público de la religión católica, así como el de cualquiera otra".⁶⁸

Tanto las Leyes de Reforma como la Carta Magna cobraron plenitud en cuanto a su vigencia con la llegada de Benito Juárez a la Ciudad de México el 15 de julio de 1867, por otro lado ya se empezaba a gestionar respecto al principio de la no reelección y cuando en 1872 obtuvo nuevamente el sufragio a su favor; Porfirio Díaz tomó las armas en la "Noria", sin embargo el 18 de julio del mismo año vino la muerte de Benito Juárez, asumiendo la presidencia de la Suprema Corte de Justicia, Sebastián Lerdo de Tejada, y cuando se reeligió, Porfirio Díaz expidió el Plan de Tuxtepec en 1875, iniciando el movimiento que lo colocaría en el poder.

7. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

En esta Constitución se hizo gran hincapié en el aspecto social, sin embargo antes de abordar la temática de la expropiación, es necesario realizar una breve semblanza de lo que fue el entorno político, económico y social previa a la expedición de dicha Carta Magna.

Se presentó en primer término la época del porfiriato que fue del año de 1877 hasta 1911, se le dio ese nombre porque precisamente la figura de Porfirio Díaz

⁶⁸ TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Op. Cit., Pág. 639

gobernó. El 5 de mayo de 1877 obtuvo la presidencia, adoptando su muy conocida frase de "poca política mucha administración", fórmula que por muchos años dió buenos resultados, si se toma en cuenta que en ese momento el país se encontraba sediento de paz y se vió que el General Díaz podría mantener la paz y activar la economía nacional.

Para el año de 1908, el presidente Porfirio Díaz sostuvo una entrevista con el periodista norteamericano Creelman, en la cual entre otras muchas cosas que dijo, una causó gran expectativa fue que:

"Yo acogeré gustoso un partido de oposición en México. Si aparece, lo veré como una bendición y no como un mal...No quiero continuar en la presidencia...Esta nación está ya lista para su última etapa de libertad"⁶⁹

Creuyendo en las palabras antes enunciadas por el General Díaz, se dieron dos tendencias que tenían como objetivo alcanzar la vicepresidencia de la República: por un lado se encontraban los científicos era el grupo que tenía la fuerza social y económica, sin embargo, carecían de poder político, propugnaban por la limitación del poder absoluto y el cambio de una autocracia a una oligarquía intelectual, dirigidos por el ministro de Hacienda, el señor José Ives Limantour; por el otro lado, estaban los porfiristas independientes, quienes sostenían que todos los pueblos tenían la capacidad natural de dirigirse democráticamente a través de elecciones electorales, mediante las cuales podían elegir a sus gobernantes que realmente merecieran ocupar dicho cargo, se organizaron alrededor del gobernador de Nuevo León en ese entonces, antes ministro de Guerra, el General Bernardo Reyes, también dentro de este bloque se encontraba un hombre de claros pensamientos e ideas, el señor Francisco I. Madero, quien tiempo después publicó un libro llamado "La Sucesión Presidencial en 1910", en dicha obra contempló la creación de un partido antirreeleccionista, entre otros puntos importantes como los destaca el maestro Felipe Tena Ramírez:

⁶⁹ TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Op. Cit., Pág. 723

"<<Si en rigor puede admitirse - dice en la V de sus conclusiones - que la dictadural (sic) del Gral. Díaz ha sido benéfica, indudablemente sería funesto para el país que el actual régimen de gobierno se prolongara con su inmediato sucesor.>>Rechazaba el recurso de las armas y proponía la creación de *El partido antireeleccionista*, <<con sus dos principios fundamentales: libertad de sufragio y no reelección>>. Afirmaba en la XI conclusión: <<Cuando el partido reeleccionista esté vigorosamente organizado, será muy conveniente que procure una transacción con el Gral. Díaz para fusionar las candidaturas, de modo que el Gral. Díaz siga de presidente, pero el vicepresidente y parte de la Cámaras y de los gobernadores de los Estados serían del partido antireeleccionista>>".⁷⁰

A pesar de lo declarado por el General Díaz ante el reportero Creelman, no lo llevó a cabo, pues aceptó por séptima vez la presidencia y Francisco I. Madero, por su lado propone nuevamente al General Díaz para reelegirlo con la petición de que el vicepresidente sea elegido legítimamente, situación que obviamente no se materializó, además este plan no fue apoyado por miembros del partido (antireeleccionista) como lo fue el vicepresidente Esquivel Obregón, sin embargo organizó a dicho partido y después de esto inició una campaña electoral, situación que resulto insólita en esos momentos, sin embargo, dicha campaña se vio reprimida por Porfirio Díaz, en junio de 1910 Madero vió su desarrollo desde la cárcel en la que se encontraba junto con su secretario el Licenciado Roque Estrada y su hermano Gustavo A. Madero, para el 4 de octubre del mismo año, el Congreso designa presidente nuevamente a Porfirio Díaz para los siguientes cuatro años y como vicepresidente a Ramón Corral; al día siguiente Madero sale libre bajo fianza y se refugia en Estados Unidos. Es en ese momento cuando el movimiento revolucionario se encuentra ya en plenitud.

Fue el hermano de Francisco, Gustavo A. Madero, "...habiéndose fugado el 5 de octubre, formuló en San Antonio, Texas, el *Plan de San Luis Potosí*, al que le dió

⁷⁰ Idem., Pág., 723-724

por fecha el día de su fuga...”,⁷¹ mismo que tenía como postulado principal “Sufragio efectivo. No reelección”, dentro sus parámetros más sobresalientes se encontraban los siguientes:

- Denunció el fraude electoral de junio.
- Desconoció los poderes constituidos.
- Propuso corregir los abusos cometidos en el porfiriato a través de la Ley.
- Hizo un llamado a las armas para el 20 de noviembre.
- Ocuparía la presidencia en forma provisional hasta la realización de nuevas elecciones.

Los primeros hombres que encabezaron la revolución fueron: Pascual Orozco y Francisco Villa, Madero regresó al país el 14 de febrero, el grupo de Orozco atacó Ciudad Juárez, misma que sucumbió el 10 de mayo, como consecuencia de esto, se plasmó un tratado el 21 del mismo mes, en el cual el General Díaz y el vicepresidente Ramón Corral renunciaron al cargo, dichas renunciaciones se presentaron el 25 de mayo, quedando como presidente interino Francisco León de la Barra (en ese entonces secretario de Relaciones), el resultado obtenido fue que el General Díaz abandonara el país.

Al quedarse como presidente interino Francisco León de la Barra, se prepararon para las elecciones los diferentes partidos políticos que había en ese momento, así se tiene que la mayoría de los partidos estaban a favor de que Madero asumiera la presidencia, excepto el reyista, y por la vicepresidencia se encontraban postulados: Pino Suárez, Emilio Vázquez Gómez, Francisco León de la Barra y Fernando Iglesias Calderón; de ésta manera llegaron a contender dos partidos que eran: el Partido Liberal Mexicano y el Partido Católico Nacional. De dicha contienda resultó ganador y tomó el cargo de presidente Francisco I. Madero, la situación se agudizó con Madero en el poder a pesar de que trató de equilibrar las fuerzas divergentes, y esto como resultado de muchos problemas no

⁷¹ Idem., Pág. 725

resueltos como el social, respecto a este ámbito, el maestro Felipe Tena Ramírez manifestó:

"...en agosto de 11 (sic), Madero fijó sin ambages su posición respecto a la cuestión social, expresando que la pequeña propiedad<<no podría desarrollarse más que lentamente, pues tenía por principal base la educación del pueblo y como principal obstáculo la defectuosísima repartición de la propiedad, que, por más defectuosa que fuese, debía respetarse, puesto que cualquier legislación futura debía tener por base inconvencible asegurar el principio de propiedad>>".⁷²

Dentro de la presidencia de Francisco I. Madero se agruparon diferentes sectores como fueron: Emiliano Zapata con el Plan de Ayala, el cual postuló la reforma agraria, Pascual Orozco con el Pacto de la Empacadora del 25 de marzo de 1912, mediante éste, proclamó ciertas condiciones a favor de la clase obrera y campesinos, levantándose en armas contra Madero debido principalmente a:

- La falta de solución al problema social.
- Defraudación de las promesas hechas en el Plan de San Luis al imponer a sus candidatos.

El 9 de febrero de 1913, los militares federales agrupados por el General Manuel Mondragón iniciaron el cuartelazo de Ciudadela, a favor de Bernardo Reyes y Félix Díaz, quienes eran antiguos jefes porfiristas y se encontraban apresados por los levantamientos que habían realizado, sin embargo Reyes murió en su intento por entrar al Palacio Nacional y el General Félix Díaz se encerró en la Ciudadela conviniendo en la embajada norteamericana la traición del General Victoriano Huerta que era el jefe de las fuerzas maderistas, y como consecuencia de esta situación se dió la aprehensión de Madero y Pino Suárez, los cuales presentaron

⁷² Idem., Pág. 804

sus renuncias a la Cámara de Diputados el 18 de febrero de 1913, mismas que fueron aceptadas, designando como Presidente a Victoriano Huerta.

Aunado a lo anterior, el asesinato de Francisco I. Madero y Pino Suárez (la noche del 22 de febrero de 1913) propició que surgieran levantamientos por todo el país, el más importante fue el movimiento que adoptó el nombre de "Constitucionalista", encabezado por Venustiano Carranza, el cual tenía como objetivo restablecer el orden constitucional que había roto Huerta pretendiendo rescatar y obedecer el mandato contenido en la Constitución de 1857, basándose para dicho movimiento en el decreto del 19 de febrero de 1913 expedido por él mismo (en ese entonces gobernador de Coahuila) y promulgado por la legislatura estatal, en el que se desconocía al régimen de Victoriano Huerta.

Debido a lo anterior, se realizó una reunión en Torreón, en la que concurrieron las Divisiones del Norte (encabezada por Francisco Villa) y la del Noreste (dirigida por Pablo González) con el fin de limar asperezas entre la división del Norte y Venustiano Carranza (Primer Jefe del Ejército Constitucionalista), surgió así el Pacto de Torreón, (mismo que no fue aceptado por Carranza) en el que se estipularon ciertas disposiciones que restringían el poder político del Primer Jefe y eran: proteger el bienestar de los obreros, dar solución al problema agrario a través de una repartición justa y equitativa de la tierra. Además poco después, el movimiento triunfó y el 13 de agosto de 1914 en Teoloyucan se acordó la entrega de la metrópoli y la disgregación del ejército federal. Una de las disposiciones del Pacto de Torreón sirvió como base para la Convención de Jefes Militares, mismos que se reunieron en el mes de octubre de 1914 en la Ciudad de México, posteriormente deambularon por diversos lugares, primero en Aguascalientes, ahí se nombró como presidente provisional a Eulalio Gutiérrez, después en Cuernavaca la Comisión preparó el programa revolucionario, integrado por 28 artículos, mediante los cuales, se llevarían a cabo las reformas políticas y sociales, fue firmado en Toluca el 24 de agosto de 1915.

Venustiano Carranza promulgó en Veracruz el 12 de diciembre de 1914 las adiciones al Plan de Guadalupe y en alguno de sus lineamientos manifestó que el grupo villista tenía como finalidad el no dejar consumir el triunfo obtenido por el movimiento revolucionario, pues no quería aceptar a un gobierno preconstitucional que actualizara y llevara a cabo las reformas, por las cuales se habían dado tantos levantamientos en el país. De esas reformas, Venustiano Carranza emitió en Veracruz varias leyes, entre otras, la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, dichas reformas se pudieron llevar a cabo durante el periodo preconstitucional, porque precisamente era el antecedente del orden constitucional, pues en ese momento se encontraba en el aire la vigencia de la Carta Magna de 1857. Para el regreso y restablecimiento de esa constitucionalidad, en el año de 1916, una vez que se había vencido a los rebeldes villistas y del encierro de los zapatistas, se tenían diferentes supuestos:

- La restauración lisa y llana de la Constitución de 1857. Si se adoptaba esta vía, se dejarían sin aplicación las reformas políticas y sociales ya contempladas.
- La revisión de la Constitución de acuerdo al procedimiento que ella misma instituía. Esta opción representaba más retardo y demora en cuanto al restablecimiento del orden constitucional.
- La reunión de un Congreso Constituyente, con el fin de reformar a la Carta Magna de 1857, o bien expedir una nueva Carta Magna.

De estas opciones, Venustiano Carranza (Primer Jefe asesorado por el Ingeniero Félix F. Palavicini), junto con sus colaboradores, decidieron convocar a un Congreso Constituyente para la discusión de las reformas que se harían a la Constitución de 1857, en consecuencia, Venustiano Carranza promulgó el Decreto por el cual, se reformarían algunas disposiciones del Plan de Guadalupe, dicho decreto convocó a elecciones para el nuevo Congreso Constituyente, mismo que

se constituiría por los representantes de todas las entidades federativas proporcionalmente al número de habitantes, se tomarían como base para ser diputado los requisitos designados por la Constitución de 1857.

Así, el Congreso Constituyente reunido en la Ciudad de Queretaro, el 21 de noviembre de 1916, inició las juntas preparatorias, se encontraba ya integrado por las dos corrientes ideológicas que se disputarían el predominio parlamentario, por un lado se encontraban los moderados que ya habían formulado un proyecto, eran José Natividad Maclas, Luis Manuel Rojas, Félix F. Palavicini y Alfonso Cravioto, secundados por el Primer Jefe y; por el otro, los radicales, aquí se encontraban Francisco J. Múgica, Esteban B. Calderón, Heriberto Jara y Rafael Martínez de Escobar, apoyados por el General Alvaro Obregón; además también estaban los que trataban de mantener una ecuanimidad y equilibrio, como fueron: Hilario Medina, Paulino Machorro Narváez, Enrique R. Colunga, Fernando Lizardi y José M. Truchuelo.

Para el 30 de noviembre, el Congreso designó a la mesa directiva, y el Primer Jefe entregó su proyecto de Constitución reformada el primero de diciembre, el día 6 del mismo mes se nombró a la comisión de Constitución integrada por: Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román, sin embargo, debido al trabajo que había en demasía, se tuvo la necesidad de nombrar otra comisión de Constitución el 23 del mismo mes, formada por: Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González. Así, el proyecto del Primer Jefe había sido aceptado, modificado y adicionado, en la mayor parte de sus disposiciones innovadoras en relación con la Constitución de 1857, había introducido, principalmente lo que se refiere al punto de la organización política, sin embargo, algo que marcó la trascendencia del Constituyente de Queretaro fue lo relativo a las disposiciones que en materia obrera y agraria, logró introducir.

Por lo que respecta a la cuestión agraria (artículo 27), se transcriben algunas líneas expresadas en el seno de la comisión:

<<El estudio del artículo 27 del proyecto de Constitución abarca varios puntos capitales: si debe considerarse la propiedad como derecho natural; cuál es la extensión de este derecho; a quiénes debe reconocerse capacidad para adquirir bienes raíces y qué bases generales pueden plantearse siquiera como preliminares para la resolución del problema agrario, ya que el tiempo angustioso de que dispone el Congreso no es bastante para encontrar una solución completa de problema tan trascendental...

<<Claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto, y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados; deber que no podía cumplir sin el derecho correlativo. Es un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la nación; que lo constituye y ha constituido la propiedad privada es el derecho que ha cedido la nación a los particulares, cesión en la que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo ni a las aguas, como vías generales de comunicación...

<<...la Comisión, después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho. <<La capacidad para adquirir bienes raíces se funda en principios de Derecho público y de Derecho Civil. Los primeros autorizan a la nación para prohibir la adquisición de tierras a los extranjeros si no se sujetan a las condiciones que el mismo artículo prescribe. En cuanto a las corporaciones, es también una teoría generalmente admitida que no pueden adquirir un verdadero derecho de propiedad, supuesto que su existencia se funda en una ficción legal. Con estos fundamentos, la Comisión ha determinado la capacidad de adquirir bienes raíces, de las

instituciones de beneficencia, las sociedades comerciales y las corporaciones que forman centros poblados.

<<Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza, y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la nación...las medidas que al efecto deben emprenderse consisten en reducir el poder de los latifundistas y en levantar el poder económico, intelectual y moral de los jornaleros.

<<El primer paso en esta vía se dio al expedir el decreto de 6 de enero de 1915,... con la extensión de proveer a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que puedan ser cultivados por los vecinos que en ellos residan. Una vez dado este primer paso, el siguiente debe consistir en exterminar los latifundios, respetando los derechos de los dueños, por medio de la expropiación. No será preciso para esto cargar a la nación con una deuda enorme, pues los terrenos expropiados se pagarán por los mismos adquirentes, reduciendo la intervención del Estado a la de simple garantía...La realización práctica del fraccionamiento de los latifundios tiene que variar en cada localidad, supuesta la diversidad de las condiciones agrícolas en las diversas regiones del país; así es que esta cuestión debe dejarse a las autoridades locales, una vez fijadas las bases generales que pueden adaptarse indistintamente en toda la extensión de la República,...

<<Como consecuencia de lo expuesto, proponemos a la consideración de ustedes el siguiente proyecto:

<<La propiedad privada no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

<<Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la

propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de este valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.”⁷³

Después de la discusión acerca de las reformas que se le iban a hacer a la Carta Magna de 1857, fue hasta el 31 de enero de 1917 cuando la Constitución de 1917 se firmó. Esta carta fundamental se encuentra integrada de 136 artículos, de nueve títulos y 16 artículos transitorios.

Por lo que se refiere a la figura de la expropiación, la regula en su artículo 27, párrafo segundo, séptimo párrafo en su fracción VI, párrafo segundo; que estipula:

“Art. 27...Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido

⁷³ Diario de los Debates del Congreso Constituyente Querétaro 1916-1917, Tomo II, H. Cámara de Diputados, México 1989, Pág.774-775, 777

manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas...

El ejercicio que corresponden a la nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada;..."⁷⁴

Sin embargo, la Carta Magna que actualmente rige, ha sufrido reformas en algunos de sus artículos, pero sólo se abordará lo que respecta al artículo 27, párrafo segundo, noveno fracción VI en su segundo párrafo, y que hoy en día lo dispone de la siguiente manera:

"...VI.- Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos."...

Cabe destacar del siguiente precepto lo siguiente:

- La expropiación sólo podrá llevarse a cabo por causa de utilidad pública y **mediante** indemnización, a diferencia de la Constitución de 1857 que señalaba que tenía que llevarse la expropiación "previa" indemnización, lo que sugiere que si el Estado decide realizar una expropiación y si en el

⁷⁴ TENA Ramírez Felipe, Leves Fundamentales de México 1808-1973, Op. Cit., Pág. 825, 829

momento en que la haga no tiene los recursos suficientes para indemnizar a la parte afectada, con la nueva estipulación lo podrá hacer después de hecha la expropiación.

- Se estipula también que las Leyes de la Federación y de los **Estados** en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. De esta manera, se está dando la potestad a los Estados para que también puedan llevar a cabo la expropiación, a través de la autoridad administrativa que para ello se encuentre facultada, como se puede analizar que en la carta fundamental del 57 disponía que “La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse”, de la cual se desprende que todavía no se facultaba a los Estados para llevar a cabo la expropiación, además no le da el carácter de administrativo a la autoridad que podrá llevarla a cabo.
- Delimita también que el **precio** que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. Sin embargo en la Constitución del 57 no se expresa la contraprestación que deberá pagar a la parte que sufra la expropiación, ni las características que deberá tener dicha contraprestación.
- También manifiesta un término de un mes para que la autoridad administrativa que haya designado el tribunal competente, previo el procedimiento judicial para llevar a cabo esto, deba ocupar, administrar, rematar o vender las tierras de que se trate, procedimiento que tampoco se encontraba contemplado en la Carta Magna de 1857.

- Además, con la reforma que se hizo en la fracción sexta, mediante la cual los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos, situación no prevista en la Constitución de 1857.

Como se puede ver, el artículo 27 de la Constitución de 1917, está más completo y desglosado en cuanto a la figura de la expropiación, en comparación con la Carta Magna del 57, pues aborda no sólo el hecho de llevarla a cabo y de la indemnización que se tendrá que cubrir por la misma, sino también señala concretamente que la autoridad administrativa la efectuará, dicha autoridad la determinará un tribunal competente, además dispone ya, que la contraprestación que deberá cubrirse será el valor fiscal que obra en las oficinas catastrales.

Cabe resaltar como una pequeña conclusión que, si bien es cierto, a través del estudio constitucional que se realizó en forma general y en particular, por lo que toca a la figura de la expropiación, es de destacar que el parteaguas o el auge de la expropiación se dió a raíz de la Ley de Desamortización de los Bienes Eclesiásticos o Ley Lerdo, pues en virtud de que con ella se quiso dar movilidad práctica a la tierra, se dejó en indefensión total a particulares y sobre todo a ciertas agrupaciones de carácter civil como lo fueron las comunidades indígenas (tal interpretación se desprende del propio artículo tercero de la ley citada al disponer "<<...establecimiento o fundación...>>"⁷⁵), esto se concretizó con los grandes despojos que se empezaron a dar y sobre todo, porque no se tenían los títulos o documentos que acreditaran la legítima propiedad; como consecuencia de esto, posteriormente se dió la figura del latifundismo, situación que contradictoriamente también quiso evitar la ley en comento, desvirtuándose así una de sus finalidades,

⁷⁵ Gral. RIVA Palacio D. Vicente, México a través de los Siglos, Tomo IX "La Reforma", Op. Cit., Pág.150

que fue precisamente el que se fuera formando poco a poco la pequeña propiedad.

Por otra parte, con el constituyente de 1917, uno de sus grandes logros fue en el aspecto social, ya que precisamente se buscó proteger por un lado a la propiedad particular como una garantía individual, que toda persona tiene en relación a los bienes que posea, sin embargo, también se protegió el interés colectivo, ello encaminado al bienestar social, y que se vió concretado en el artículo 27 de la Carta Magna de 1917.

CAPÍTULO III. LA TEORÍA CONSTITUCIONAL DE LA EXPROPIACIÓN.

De acuerdo al capítulo que antecede se ha analizado, a través de las diferentes Constituciones la forma y manera en que han previsto y regulado la figura de la expropiación, en este orden de ideas se iniciará su estudio desde el punto de vista doctrinal, legislativo y práctico.

Se podría pensar inicialmente que la institución de la expropiación constituye una modalidad impuesta a la propiedad privada, sin embargo, no es así, pues la modalidad como tal implica una restricción de carácter general y abstracto impuesta al derecho de propiedad, por lo que no aplicaría a la expropiación, ya que ésta se refiere a la privación de la propiedad de un particular, como consecuencia, envuelve una disposición individual y concreta, que se da en beneficio de la colectividad, resultado de la función social que plasmó el Constituyente de 1917, producto del movimiento revolucionario, pues cabe mencionar que, la Carta Magna de 1917 establece ya, el concepto de propiedad originaria, misma que se refiere al dominio de las aguas y tierras pertenecientes a la Nación. De esta manera el maestro Gabino Fraga distingue entre modalidad y expropiación lo siguiente:

"...existen diferencias de forma y de fondo entre la modalidad y la expropiación. La primera constituye una medida de carácter general y abstracto que viene a integrar y a configurar, no a transformar, el régimen jurídico de la propiedad general de los bienes en un momento y en lugar determinado. La expropiación, por el contrario, constituye una medida individual y concreto (sic) que concentra sus efectos sobre un bien especial".⁷⁶

También la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado que la modalidad se refiere a la norma jurídica de carácter general, misma que implica

⁷⁶ FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Revisada y Actualizada por Manuel Fraga, Ed. Porrúa, México 2001, Pág. 375-376

una modificación a la forma del derecho de propiedad, teniendo dos elementos importantes:

- 1) Por un lado, la disposición jurídica se debe referir al derecho de propiedad en general en su concepción más amplia, es decir sin concretizar nada, y
- 2) Por otra parte se tiene la limitación que viene a imponer al derecho de propiedad.

En relación con lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha expresado de la siguiente manera:

“PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDAD A LA. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE SE CONFIGURE. Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho. Son, pues, elementos necesarios para que se configure la modalidad, primero, el carácter general y permanente de la norma que la impone y el segundo, la modificación sustancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento requiere que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. El concepto de modalidad a la propiedad privada se aclara con mayor precisión si se estudia desde el punto de vista de los efectos que produce en relación con los derechos del propietario. Los efectos de la modalidad que se imponga a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las

limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho".⁷⁷

Además de los dos elementos de la modalidad, ya comentados, también se puede destacar del concepto que da la Suprema Corte, lo relativo a los efectos que produce la misma, toda vez que significa que el titular de la propiedad ya no va a gozar en su máxima extensión ese derecho de propiedad, pues representa una limitación permanente a su derecho de propiedad.

Así la institución de la expropiación, viene a constituir un acto soberano de la autoridad para privar de la propiedad a un particular, indemnizándolo por esa privación, con el fin de dar cumplimiento a una necesidad social, demandada por la misma colectividad, encuadrándose así en una de las formas de carácter forzoso que tiene el Estado para adquirir bienes, pues como se expuso con anterioridad, el Estado tiene diversas formas de adquirir bienes ya sea, en su carácter de particular como parte de un contrato (de acuerdo al derecho privado), o como un ente de derecho público, mediante las diferentes formas forzosas de

⁷⁷ Séptima Epoca, Primera Parte:

Volúmenes 133-138, página 155. Amparo en revisión 6408/76. María Cortes de Lamas y otro. 18 de marzo de 1980. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Arturo Serrano Robles.

Volúmenes 139-144, página 224. Amparo en revisión 3957/76. Estacionamientos de San Francisco, S.A. 18 de noviembre de 1980. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: Pedro Esteban Penagos López.

Volúmenes 157-162, página 299. Amparo en revisión 3221/76. Estacionamientos Gante, S. de R.L. y C.V. 17 de marzo de 1981. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Fernando Castellanos Tena.

Volúmenes 157-162, página 299. Amparo en revisión 798/77. Ranver Compañía Mexicana de Estacionamientos, S.A. 17 de marzo 1981. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Eduardo Langle Martínez.

Volúmenes 157-162, página 143. Amparo en revisión 3386/76. Ranver Compañía Mexicana de Estacionamientos, S.A. 16 de febrero 1982. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Manuel Gutiérrez de Velasco. Secretario: Pedro Esteban Penagos López.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

adquirir bienes. Se procederá entonces al estudio práctico y concreto de lo que es la figura de la expropiación.

1. TEORÍAS DE LA EXPROPIACIÓN.

Se ha señalado que la expropiación es la privación de la propiedad, llevada a cabo por la autoridad correspondiente, en ejercicio de la potestad que tiene el Estado para hacerlo, pero para justificar esa potestad, hay varias teorías que tratan de fundamentar esa facultad de imperio del Estado, como el ente capaz de efectuar la expropiación, si bien es cierto, posteriormente se abordarán dos teorías como desarrollo del tema, a continuación se analizan ciertas teorías, sólo para efectos de observar como han conceptualizado otros autores la fundamentación de la expropiación, en virtud de esto, el maestro Miguel Acosta Romero señala cuatro teorías que se han desarrollado:

- La primera se refiere a la propiedad colectiva en su forma más primitiva, y el origen de la figura lo encuentra en la raíz de la comunidad de la tribu. La cual se puede asemejar a la propiedad originaria de la Nación sobre su territorio, es decir el bienestar que representa la colectividad para la propia tribu.
- La segunda aborda la limitación jurídica que sufre la propiedad, sin embargo, más que la explicación o argumento de la expropiación, se refiere a otra disposición jurídica que son precisamente las limitaciones o modalidades que tiene la propiedad privada.
- La tercera, se refiere al dominio eminente del Estado.
- La cuarta considera a la institución de la expropiación indispensable para el cumplimiento de los fines del Estado.

De las cuatro teorías expuestas, para efectos de este estudio sólo interesan dos de ellas y que justifican el fundamento de la expropiación, por un lado se encuentra la del dominio eminente, debido a que representa la potestad de imperio que el Estado tiene sobre la propiedad privada, al dictarlo así el bienestar general; y por otra parte se tiene a la de los fines del Estado, recordando que dichos fines son diseñados e impuestos por la misma sociedad para el logro de sus objetivos.

1.1. La Teoría del Dominio Eminente.

Esta teoría consiste en que el Estado conserva el poder de imperio, a través del cual puede disponer de la propiedad de cualquier particular, en razón de que el interés social lo solicite y demande, toda vez que a la Nación dentro de la demarcación de su territorio, le corresponde la propiedad originaria de sus tierras y aguas y sólo transfiere el uso y disfrute de la misma a la propiedad privada como lo han señalado los Licenciados Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa:

"...el Estado conserva el poder para disponer de tales propiedades cuando el interés público lo requiera, en virtud de que a la nación le corresponde la propiedad originaria de las tierras y aguas ubicadas dentro del territorio nacional, y sólo por una concesión suya se constituye la propiedad privada."⁷⁸

Esto se explica, si se atiende a que el imperio que ejerce el Estado, lo hace mediante las respectivas funciones ejecutiva, legislativa y judicial, a través de las autoridades u órganos que para tal efecto se encuentren facultados, y precisamente ese imperio es lo que constituye el poder público. Por otra parte, el Estado no sólo tiene el imperio, sino que también tiene el dominio, lo cual viene a constituir la propiedad originaria, misma que implica todo el conjunto de bienes, cuyo propietario es el Estado, en consecuencia lo que hace es

⁷⁸ DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto, LUCERO Espinosa Manuel, Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Ed. Limusa, México 1991, Pág. 99-100

constituir la propiedad privada, reservándose siempre el dominio, como expresa el maestro Ignacio Burgoa Orihuela:

"...El concepto de <<propiedad originaria>> no debe interpretarse como equivalente al de propiedad en su connotación común, pues el Estado o la nación no usan, disfrutan o disponen de las tierras y aguas existentes dentro de su territorio como lo hace un propietario corriente. En un correcto sentido conceptual la propiedad originaria implica lo que suele llamarse el *dominio eminente* que tiene el Estado sobre su propio territorio, dominio que, siendo distinto de la propiedad bajo este calificativo, equivale al poder público de imperio..."⁷⁹

El dominio que tiene el Estado sobre sus bienes va concatenado a uno de sus elementos que es el territorio, entendido como el área geográfica y terrestre sobre el cual se encuentra la población, y además donde el propio Estado ejerce su soberanía y su imperium, se encuentra plasmado en el artículo 42 de la Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

"...El territorio nacional comprende:

- I.- El de las partes integrantes de la Federación;
- II.- El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III.- El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV.- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V.- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;

⁷⁹ BURGOA Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 7ª. Edición, México 1989, Pág. 174

VI.- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional."

De lo anterior se desprende que el Estado tiene y ha tenido la propiedad originaria de sus cosas o bienes, y el dominio directo sobre los mismos.

También cabe aclarar que el dominio eminente se le ha ligado con el dominio directo, previsto en la misma Carta Magna en su artículo 27, párrafo cuarto, que al efecto señala:

"...Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria;..."

El dominio eminente viene a ser el ejercicio de la soberanía por parte del Estado sobre el conjunto de bienes, propiedad del Estado, y el dominio directo se refleja en cada Estado respecto a la potestad que ejerce sobre los bienes que se encuentran dentro de su jurisdicción, como lo apunta acertadamente el maestro Gabino Fraga al diferenciar tanto el dominio eminente como el dominio directo:

"...el dominio eminente se tiene por la Nación sobre todos los bienes que están sometidos a su jurisdicción; consiste simplemente en la facultad de legislar sobre determinados bienes, en la facultad de expropiarlos cuando son necesarios para un fin de utilidad pública. En una palabra, el dominio eminente no es una forma especial de propiedad, sino un atributo de la soberanía, que consiste en ejercer jurisdicción sobre todos los bienes situados en el territorio en el que se ejercita dicha soberanía...tratándose del espacio situado sobre el

territorio nacional, no puede negarse que el dominio directo sólo significa una jurisdicción especial de cada Estado cuyo alcance se determina por el Derecho Internacional.⁸⁰

Entonces se puede expresar que el Estado tiene en todo momento la facultad de imperio, así como el dominio eminente sobre la propiedad originaria, es decir, en todo el conjunto de bienes que se encuentran dentro del territorio, y que vienen a constituir la propiedad privada, pues el Estado sólo transmite su uso y disfrute a los particulares, toda vez que en cuanto lo exija el interés general, el Estado ejercerá dicha potestad de imperio.

1.2. La Teoría de los Fines del Estado.

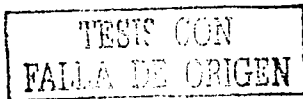
En el primer capítulo se señalaron ciertos aspectos importantes acerca del Estado, así como también algunos de los fines que tiene encomendados, sin embargo para el estudio de esta teoría, es necesario abordar otros puntos relevantes, en relación con el Estado.

El Estado es una entidad abstracta organizada política y jurídicamente, que se ha ido transformando, paralelamente a la evolución de la misma humanidad, ya el maestro Eduardo Andrade Sánchez ha expresado que:

"...el Estado surge como un conjunto organizacional perceptible a partir de tres presupuestos fundamentales. Primero, un medio ambiental o <<territorio>> - como se le llama tradicionalmente - que presente condiciones favorables para el desenvolvimiento de la organización política. Segundo, un nivel cuantitativo poblacional apto para la cooperación de alta escala que haga factible los primeros logros de la civilización. Tercero, un cierto grado de desarrollo tecnológico."⁸¹

⁸⁰ FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Revisada y Actualizada por Manuel Fraga, Op. Cit., Pág.362

⁸¹ ANDRADE Sánchez Eduardo, Teoría General del Estado, Ed. Harla, México 1987, Pág. 42



En cuanto a los fines que tiene el Estado, asignados por la propia sociedad, han variado en función de las épocas, lugares y prioridades que ha tenido la humanidad, ésta situación se encuentra estrechamente ligada a lo que es la actividad del Estado y que precisamente es todo aquello que realiza y lleva a cabo el mismo para cumplir con los fines encomendados, el maestro Miguel Galindo Camacho al respecto de esta actividad efectuada por el Estado la ha clasificado de la siguiente manera:

- a) La actividad del Estado encaminada a la creación del orden jurídico: Esta se refiere al establecimiento de supuestos jurídicos de carácter abstracto, general, coercitivo; contemplado en normas jurídicas y que dimanen de la institución legislativa facultada para tal efecto.
- b) La actividad dirigida a la materialización o ejecución de ese orden jurídico: A través de ella se actualizan las situaciones jurídicas previstas en la norma, y por ende se vuelven concretas y personales.
- c) La actividad que efectúa el Estado con el objetivo de resolver las controversias suscitadas entre los particulares y la materialización del supuesto jurídico.

En consecuencia, el Estado por ser una creación humana, se limita exclusivamente al cumplimiento de los fines, establecidos por el hombre; como lo manifiesta acertadamente el maestro Miguel Galindo Camacho:

"...siendo el Estado creación del hombre, solamente puede y debe ser el medio para que éste realice los fines, que solamente puede conseguir en la interdependencia humana y a través de la organización política..."⁸²

⁸² GALINDO Camacho Miguel, Teoría del Estado, Ed Porrúa, México 1998? Pág.296

Después de esta breve semblanza acerca de la justificación, de los fines del Estado, se abordarán cuáles son éstos y qué se debe entender por los mismos.

En cuanto al fin del Estado, debe de entenderse por tal, aquella tarea que le ha sido encomendada por el hombre y representa el contenido de las atribuciones del propio Estado, determinando así la competencia de los órganos que realizarán esos fines. Por lo que se refiere, a ¿cuáles son dichos fines?, la doctrina ha señalado diferentes fines, sin embargo, en algo que coinciden es el interés general que persiguen.

El maestro Francisco Porrúa Pérez, manifiesta como fin al bien común, haciendo un distinguo:

"...bien común particular o bien común público, según que se relacione de manera inmediata con intereses particulares o con el interés público. El bien común perseguido por el Estado es el bien público."⁶³

El maestro Miguel Camacho Galindo los ha clasificado en dos vertientes:

- Los que tienden a la conservación de la unidad estatal y su seguridad. El Estado los lleva a cabo manteniendo su orden externo, que se ve reflejado en el principio de soberanía, a través de la cual no debe haber intervención de otros Estados, y en el aspecto interno, que se materializa en la imputación del marco legal, a todos aquellos acontecimientos de sublevación, tendiente al resguardo de la paz social.
- Los de beneficio para la comunidad. Estos son encaminados precisamente para el cumplimiento de todas aquellas necesidades, que va demandando la sociedad, y en virtud de esto, pueden ser de muy variada índole, como por ejemplo la prestación de algún servicio público.

⁶³ PORRUA Pérez Francisco, Teoría General del Estado, Ed. Porrúa, México 1999, Pág. 285

el mantenimiento del orden social, la procuración de la educación, entre otros.

Se desprende de lo anterior, que el común denominador de las tesis mencionadas, es que el Estado mediante sus órganos correspondientes, dotados de las atribuciones y facultades que les han sido asignadas, dará cumplimiento a los fines encomendados por la sociedad, para alcanzar el bienestar social.

Después de lo anteriormente expuesto, la teoría de los fines del Estado, postula que el Estado para poder cumplir con sus fines y satisfacer el bienestar social, tiene dentro de sus atribuciones, la de expropiar, sustentándola en cuanto al desahogo de una necesidad que presenta el interés colectivo. Los Licenciados Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, han expresado al respecto:

"...la expropiación se justifica por las necesidades que el Estado tiene para cumplir sus fines, entre los que tiene primordial importancia el bien común."⁸⁴

2. CAUSAS O SUPUESTOS PARA QUE OPERE LA EXPROPIACIÓN.

Atendiendo al concepto de causa, significa el origen o la raíz de alguna situación en particular, por lo que se refiere a la expropiación, la causa que origina esta, es la utilidad pública.

A pesar de que la Constitución señala en su artículo 27, párrafo segundo, que la expropiación, sólo se llevará a cabo por causa de utilidad pública, y su ley reglamentaria, que es la Ley de Expropiación, no especifica qué se debe entender por causa de utilidad pública, pues la ley reglamentaria sólo se limita a mencionar los casos de utilidad pública, en su artículo primero.

⁸⁴ DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto, LUCERO Espinosa Manuel, Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Op. Cit., Pág.100

2.1. Principio de la utilidad pública.

La utilidad debe ser entendida, como aquella satisfacción de una necesidad requerida, el maestro Germán Fernández del Castillo la ha definido de la siguiente manera:

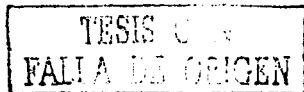
"...es la cualidad que atribuimos a las cosas de satisfacer nuestras necesidades..."⁸⁵

Su carácter de pública porque consiste en la facultad que tiene el Estado para satisfacer el interés colectivo, como lo ha expresado el maestro Andrés Serra Rojas:

"...consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva y en general la conveniencia o el interés de la generalidad de los individuos del Estado."⁸⁶

Cabe agregar que también al manifestar que la utilidad pública viene a satisfacer una necesidad, se le ha dotado de una característica de naturaleza económica, así lo ha afirmado el maestro Ignacio Burgoa Orihuela:

"El concepto de utilidad pública es eminentemente económico. La idea de utilidad en general implica la relación entre una *necesidad* y un *objeto satisfactor* que a la misma debe aplicarse..."⁸⁷



⁸⁵ FERNÁNDEZ Del Castillo Germán, *La Propiedad y la Expropiación*, ELD, México 1987, Pág. 75

⁸⁶ SERRA Rojas Andrés, *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, op. Cit., Pág. 442

⁸⁷ BURGOA O. Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Ed. Porrúa, México 1992, 3ª Edición, Pág. 154

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterio al expresar que, la expropiación no puede operar sin que exista una causa de utilidad pública, la cual justifica la privación de la propiedad, al respecto manifiesta:

"UTILIDAD PUBLICA. La garantía constitucional, relativa a que la expropiación no puede hacerse sino por causa de utilidad pública, lógicamente debe entenderse que se refiere a la existencia de esa utilidad, conforme a la acepción natural y genuina de las palabras y conforme a la naturaleza y esencia de las cosas, y, dentro del alcance y extensión de ese concepto, la Federación y los Estados tienen la facultad de determinar los casos en que, por esa causa, procede la expropiación de la propiedad privada."⁸⁸

Por otra parte, se manejan indistintamente los conceptos de utilidad pública, y el de interés social, sin embargo ambos significan lo mismo, en virtud de que la primera es generada por el surgimiento de una necesidad, misma que responde a la satisfacción del interés social que al final viene a ser la satisfacción del bien común en beneficio de la propia colectividad, y así lo ha argumentado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al expresar que:

"UTILIDAD PUBLICA COMO REQUISITO DE LA EXPROPIACION, APRECIACION DEL CONCEPTO DE LA. Jurídicamente no existe una diferencia sustancial y precisa entre los conceptos de "utilidad pública" e "interés público", pues es incuestionable que la ejecución de un acto por parte del Estado, que tiene como causa determinante la utilidad que reporta el público, no viene a ser otra cosa que un acto en el cual está interesada la colectividad; de manera que la utilidad pública no es sino el interés social o colectivo encaminado a la ocupación de la propiedad privada, sin que deba entenderse ese concepto en forma

⁸⁸ Amparo administrativo en revisión. Luján Julio. 29 de abril de 1919. Unanimidad de ocho votos, en cuanto a los puntos resolutive, y por mayoría de seis votos, en cuanto a los fundamentos. Ausentes: José M. Truchuelo, Alberto M. González y Enrique Moreno. Disidentes: Manuel E. Cruz y Victoriano Pimentel. La publicación no menciona el nombre del ponente.

restringida y sin que pueda comprenderse como utilidad pública o interés social, el que tiene determinada clase social a la cual se trata de beneficiar, pudiendo citarse como ejemplo, las expropiaciones llevadas a cabo en materia agraria.⁸⁹

Se desprende de lo anterior, que la utilidad pública para que opere requiere de las siguientes condicionantes:

- La existencia o aparición de una necesidad que demande la colectividad.
- La cosa u objeto que permita la satisfacción de esa necesidad.

Los requisitos enunciados son necesarios para que pueda operar la expropiación, ya que al originarse la necesidad en la sociedad, a partir del malestar existente que requiere ser satisfecho y no se dispone de la cosa u objeto apropiado para satisfacer esa necesidad, la expropiación es inoperante, o si de lo contrario se expropia cualquier bien, sin tener el propósito y destino por el cual se expropió, entonces la expropiación resultaría inconstitucional, toda vez que la misma no se da a capricho de la autoridad.

Como consecuencia, toda expropiación por causa de utilidad pública, tiene que realizarse con plena justificación, y así lo ha argumentado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al plantear lo siguiente:

"UTILIDAD PUBLICA, JUSTIFICACION DE LA. Aun cuando la sociedad tiene interés en la expropiación por causa de utilidad pública, debe probarse la existencia de esa utilidad social, en el expediente respectivo de expropiación, y solamente con esa justificación es legal ocupar los bienes de propiedad privada que sean necesarios para la colectividad. Ahora bien, si de autos no aparece tal

⁸⁹ Amparo administrativo en revisión 2902/39. Compañía Mexicana de Petróleo "El Agulla", S.A. y coagraviados. 2 de diciembre de 1939. Unanimidad de cuatro votos y mayoría de tres votos en lo relativo al punto cuarto resolutivo. El Ministro Agustín Gómez Campos, no intervino en este negocio, por haberse calificado de legal el impedimento que sometió a la consideración de la Sala. Disidente: José M. Truchuelo. La publicación no menciona el nombre del ponente.

comprobación, ya que no es bastante la simple afirmación de la autoridad responsable, sin prueba alguna, respecto del interés social que invoca, debe concluirse, para los efectos de la suspensión, que ésta no perjudica a la sociedad, y en cambio si los daños y perjuicios que al agraviado se causen con la ejecución del acto, son de difícil reparación, procede conceder la suspensión sin requisito alguno.”⁹⁰

Se ha abordado lo que se debe entender por causa de utilidad pública, se procederá entonces a mencionar los supuestos por los que se da la utilidad pública, conforme a la Ley de Expropiación que en forma enunciativa más no limitativa estipula un catálogo en su artículo primero:

En su fracción primera señala el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.

En su segunda fracción dispone la apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano.

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

En su cuarta fracción manifiesta, 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.

⁹⁰ Amparo administrativo. Revisión del incidente de suspensión 1102/30. Pimentel viuda de Ramírez Eusebia. 25 de octubre de 1930. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

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

En su fracción sexta señala los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública.

En la séptima fracción dispone la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.

En la fracción octava estipula la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular.

En su novena fracción apunta la creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.

En la fracción décima las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

En la décima primera fracción dispone la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.

En su fracción décima segunda estipula los demás casos previstos por las leyes especiales.

Cabe destacar del listado anterior que la última fracción deja abierta la posibilidad de que cualquier otra ley que prevea, se presente algún caso de utilidad pública, se podrá llevar a cabo la expropiación, pero además para que opere deberá estar estipulado en la ley, de lo contrario no tendría razón de ser dicha expropiación, al respecto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado:

"EXPROPIACION. Para que una resolución expropiatoria se considere que tiene como apoyo el párrafo 2o. del artículo 27 de la Constitución, es preciso además de señalar la causa de utilidad pública, que se encuentre el caso exactamente comprendido en las disposiciones reglamentarias aplicables, y que el pago de la indemnización se decrete desde luego con el plazo indispensable para que pueda ser fijada su cuantía de acuerdo con el mencionado artículo."⁹¹

Las leyes de la Federación y de los Estados determinarán el carácter de utilidad pública, de acuerdo a sus respectivas esferas de competencia, conforme a lo que dispone el párrafo noveno, fracción sexta, párrafo segundo del artículo 27 constitucional que dispone:

"Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública..."

En relación con el punto anterior, el maestro Andrés Serra Rojas ha delimitado dos grupos en torno a lo que plantea la disposición legal arriba señalada:

" a) Las causas que la Constitución señala como de utilidad pública, es decir, causas que corresponden al Estado satisfacer.

⁹¹ Amparo administrativo en revisión 2739/33. Llinas José. 8 de julio de 1937. Mayoría de tres votos. Ponente (disidente): Agustín Aguirre Garza. Engrose: José M. Truchuelo.

b) Las cuotas (sic) que las leyes de expropiación, tanto de la Federación como locales, señalan como de utilidad pública. El legislador tiene una amplia facultad para señalar las causas de utilidad pública con las limitaciones constitucionales.⁹²

Estos dos grupos se resumen en la facultad tan amplia que tiene tanto la Federación como los Estados para poder determinar cuando se presenta una causa de utilidad pública, para satisfacer el interés social.

3. CONCEPTO DE EXPROPIACIÓN.

Ni la Constitución ni la ley de expropiación definen lo que se debe entender por expropiación, sin embargo la doctrina la ha conceptualizado de diferentes maneras, aunque básicamente se resume en un acto unilateral y de carácter administrativo perteneciente a la esfera del Derecho Público, efectuado por la autoridad correspondiente, encaminado a la privación de la propiedad de cualquier particular, atendiendo a la satisfacción de una necesidad colectiva. En relación con esto se anotarán algunas definiciones que han aportado diferentes autores.

Para el maestro Ignacio Burgoa Orihuela la expropiación es: "Un acto de autoridad que implica un fenómeno en que se manifiesta el carácter de función social que ostenta la propiedad privada, está constituido por la *expropiación por causa de utilidad pública...*"⁹³

El maestro Andrés Serra Rojas, manifiesta: "La expropiación es 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

⁹² SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Segundo Curso, Op. Cit., Pág. 442

⁹³ BURGOA O. Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, 3ª Edición, México 1992, Pág. 154

poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa.”⁹⁴

Para el maestro Miguel Acosta Romero expresa que: “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 por causa de esa transferencia.”⁹⁵

El maestro Germán Fernández del Castillo dispone que: “La expropiación, etimológica y originariamente, es el acto por el cual se priva a una persona de su propiedad, y supone, por lo mismo, un acto de la autoridad con poder suficiente para hacer esa privación, y la falta de consentimiento del dueño que la sufre...”⁹⁶

Para el maestro Altonso Nava Negrete, define a la expropiación de la siguiente manera: “...expropiación pública o expropiación forzosa – es un acto administrativo por medio del cual se priva coactivamente de un bien, inmueble o mueble, a un particular por causa de utilidad pública y mediante una indemnización.”⁹⁷

De las definiciones enunciadas, se desprenden ciertas notas distintivas e importantes, que cabe destacar:

- Es un acto perteneciente al ámbito del Derecho Público: Toda vez que reporta una preeminencia del interés colectivo sobre el interés individual.
- Es un acto de autoridad: El Estado como esa organización política, económica y social, requiere llevar a cabo y ejecutar determinadas

⁹⁴ SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Segundo Curso, Op. Cit., Pág.431

⁹⁵ ACOSTA Romero Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Op. Cit., Pág. 578

⁹⁶ FERNÁNDEZ Del Castillo Germán, La Propiedad y la Expropiación, Op. Cit., Pág. 73

⁹⁷ NAVA Negrete Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1999. Segunda reimpresión, Pág. 271

situaciones, por lo que tiene que hacerlo necesariamente a través de la autoridad, que para tal efecto se encuentra facultada para ello, de acuerdo a sus atribuciones.

- Debe haber necesariamente una causa de utilidad pública: Como se comentó con antelación, ni la Constitución ni la ley reglamentaria dan el concepto de causa de ésta, sin embargo, la ley de expropiación en su artículo primero da un listado enunciativo de las causas de utilidad pública, por las que podría operar una expropiación.
- La privación de la propiedad de un particular: Esta se da únicamente atendiendo al bienestar social que demanda la colectividad, y siempre que este plenamente justificada la expropiación.
- Debe haber una justa compensación por tal privación, que es la indemnización: Esta se da como consecuencia del "menoscabo" que ha sufrido el particular, en cuanto a la privación de su propiedad.

En relación con el concepto de expropiación sólo se ha abordado desde el punto de vista doctrinal, en virtud de que como se manifestó, la ley de la materia, tanto de aplicación federal como en el Distrito Federal no prescribe nada al respecto, sin embargo cabe mencionar que la Ley de Expropiación del Estado de Colima en su artículo 2, la ha definido de la siguiente manera:

"...Se entiende por expropiación, para los efectos de esta Ley, el desposeimiento o privación legal de una cosa por causa de utilidad pública o interés preferente, a cambio de una indemnización justa."⁹⁸

⁹⁸ <http://www.congresocol.gob.mx/leyes/ley-expropiacion.htm>

4. ELEMENTOS.

Precisamente, los elementos de la expropiación, se refieren a aquellos supuestos que deben cubrirse, para que se actualice la figura de la expropiación, sin embargo la ley de la materia no estipula nada al respecto, esto es que no señala en forma clara, cuáles son dichos elementos, por otra parte, la Constitución dispone algunos de sus elementos, por lo que toca a la expropiación, ya que en el artículo 27 constitucional en su párrafo segundo y noveno, en su fracción sexta segundo párrafo establece que:

- La expropiación sólo se podrá realizar siempre y cuando haya una causa de utilidad pública.
- Debe mediar indemnización (el precio que se fije por la cosa o bien expropiado se efectuará, en función del valor catastral que obre en las oficinas de catastro, ya sea porque ese valor haya sido expresado en forma clara por el propietario, o lo haya pagado de manera tácita).
- La autoridad administrativa hará la declaración de la causa de utilidad pública respectiva.

La doctrina es la que ha profundizado más, en relación con los elementos de la expropiación, si bien es cierto, cada autor los aborda en forma distinta y de acuerdo a su propio lenguaje, todos coinciden de forma genérica en los siguientes:

- a) El fin que justifica la expropiación, es la causa de utilidad pública.
- b) Los sujetos: Son el expropiante, el expropiado y el beneficiario de la expropiación.
- c) La cosa o bien, materia de la expropiación.
- d) La indemnización: Que es la contraprestación a recibir por parte del expropiado.

Cabe destacar algunas notas distintivas, en cuanto a la manera de clasificar dichos elementos por determinados autores, como es el caso del maestro Andrés Serra Rojas que, manifiesta lo siguiente:

"Detallando los elementos del acto administrativo expropiatorio como extinción de un dominio privado por causas de utilidad pública, señalamos...:

- a) Calificación legislativa de las causas de utilidad pública;
- b) La intervención de la autoridad administrativa para llevar adelante el procedimiento de expropiación; esta acción, en su primera fase es unilateral y sin la audiencia del expropiado;
- c) La segunda fase del procedimiento se inicia con el decreto de expropiación, que debe fundarse en una causa de utilidad pública. Este decreto debe notificarse al expropiado, ya que el derecho de propiedad se subordina al régimen de legalidad;
- d) Mediante ciertos requisitos legales, entre los cuales el más importante es la indemnización..."⁹⁹

De acuerdo a lo que expresa el maestro Andrés Serra Rojas en relación con los elementos de la institución de la expropiación, es de destacarse que debe existir una calificación legislativa de utilidad pública, es decir, que se encuentre regulada dentro de los supuestos previstos por la ley; en cuanto al decreto, a través del cual, se obliga a justificar la utilidad de pública, será notificado al particular.

Por su parte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha emitido el siguiente argumento al respecto:

"EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA. ELEMENTOS. Para toda expropiación por causa de utilidad pública, se requieren los siguientes

⁹⁹ SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo. Segundo Curso, Op. Cit., Pág: 431

elementos: 1o. La ley que determine las causas en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; 2o. Declaración de la autoridad administrativa, de que en determinados casos es de utilidad pública esa ocupación; y 3o. Diligencias de expropiación, que tengan por objeto fijar el monto de la indemnización"¹⁰⁰

Se entrará al estudio en concreto de cada uno de estos elementos.

4.1. Sujetos de la Expropiación.

En la relación a la figura de la expropiación intervienen tres sujetos a saber:

- a) **Sujeto Activo** también llamado expropiante: Es quien impulsa la expropiación y se identifica con el Estado, actuando a través de la Federación o los Estados como lo dispone el artículo 27 en su párrafo noveno fracción sexta en su segundo párrafo que, señala: "Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública...", también en el artículo tercero de la ley de Expropiación estipula que: "La Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Distrito Federal según corresponda...". También se considera sujeto activo aquellas personas físicas que son concesionarios de servicios públicos.

De acuerdo a lo anterior, el sujeto activo se presenta en dos aspectos: por un lado, cuando se está en su calidad de órgano legislativo que sería el caso de la Federación o de los Estados, quienes dentro de sus respectivas esferas podrán determinar los supuestos de utilidad pública, para que

¹⁰⁰ Amparo en revisión 1422/74. María Soledad Zepeda Rivera y coagraviados. 21 de enero de 1975. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Salvador Mondragón Guerra. Secretario: Francisco M. Ramírez.

Nota: En el Informe de 1975, la tesis aparece bajo el rubro "EXPROPIACION, CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA."

pueda operar la privación de la propiedad privada; y por el otro, se encuentra la autoridad administrativa que declarará las situaciones concretas de utilidad pública, efectuando en consecuencia el procedimiento respectivo.

- b) **Sujeto Pasivo** también llamado expropiado: Se refiere a cualquier particular, sea persona física o moral, es el titular del bien a expropiar, además procede la expropiación aunque se desconozca el nombre o domicilio. Precisamente es la persona que sufre la privación de su propiedad y que va a ser indemnizado por el Estado, como compensación a esa afectación.
- c) **El Beneficiario** es al que va destinado el bien expropiado y generalmente siempre se identifica con la Federación, los gobiernos de los Estados, el Distrito Federal, sin embargo, también pueden ser los mismos particulares, por ejemplo cuando se expropia un inmueble para la construcción de viviendas de interés social.

4.2. El Bien u Objeto de la Expropiación.

El Bien como tal proviene del latín bene que significa: utilidad, beneficio, hacienda, caudal. Se entiende por éste, todo aquel objeto susceptible de apropiación, siempre y cuando se encuentre dentro del comercio, como lo dispone el artículo 747 del Código Civil para el Distrito Federal:

“...Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio.”

Por ende el bien sujeto a expropiación es todo aquello que se encuentre en propiedad de algún particular, ya sea por lo que constituya la cosa en sí (material),

muebles o inmuebles e incluso derechos de autor, así lo estipula el artículo 147 de la Ley Federal del Derecho de Autor:

"...Se considera de utilidad pública la publicación o traducción de obras literarias o artísticas necesarias para el adelanto de la ciencia, la cultura y la educación nacionales..."

Se ha dicho que se priva de la propiedad de una cosa o derecho al particular que es el titular de la misma, sin embargo, también la posesión es susceptible de expropiación, pues el artículo 790 del Código Civil para el Distrito Federal expresa:

"...Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho... Posee un derecho el que goza de él."

De dicho precepto se desprende que quien se encuentre en posesión, tiene el derecho sobre esa cosa y además solamente se puede poseer, lo que es susceptible de apropiación, así lo dispone el artículo 794, del mismo ordenamiento antes citado:

"...Sólo pueden ser objeto de posesión las cosas y derechos que sean susceptibles de apropiación."

Como consecuencia de lo anterior, la posesión se encuentra también sujeta a expropiación, y así lo delimita el artículo 828 del citado ordenamiento, en su fracción séptima:

"...La posesión se pierde:

...VII.- Por expropiación por causa de utilidad pública."

Por otra parte, se ha mencionado que sólo se expropián bienes, propiedad de los particulares, en virtud de que se encuentran sujetos a un régimen de derecho privado, por consiguiente no se pueden expropiar los bienes del dominio público (son aquellos que son propiedad del Estado, teniendo como características: inalienables, imprescriptibles e inembargables), por estar sometidos al derecho público y ser del bien común, respecto a esto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha emitido el siguiente criterio a saber:

"EXPROPIACION, ALCANCE DE LA FACULTAD DE. El alcance de la facultad de expropiación comprende, además de los casos en que la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, se sustituye en el goce del bien expropiado, para establecer y explotar por sí misma un servicio público o para emprender una obra que reporte una utilidad general, aquellos en que los particulares, mediante legal autorización, fuesen los encargados de realizar esos objetos, en beneficio de la colectividad. La nueva concepción jurídica de la propiedad, que no la reputa ya como un derecho absoluto, sino como una función social, permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no sólo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sino también por razones de interés social..."¹⁰¹

Tampoco se puede expropiar el dinero, pues resultaría ilógico hacerlo, toda vez que precisamente la indemnización que se otorga al afectado por la expropiación, consiste en dinero.

De lo antes expuesto, cabe destacar que los bienes que se expropien, deberán hacerse en atención a la utilidad pública que reportan los mismos, y que es solicitada por el interés social, siempre que se ajuste claramente a la causa de utilidad y se cumpla con la finalidad perseguida.

¹⁰¹ Amparo administrativo en revisión 2894/33. Zamudio de Minivielle Dominga Cristina y coagraviada, 30 de noviembre de 1935. Unanimidad de cuatro votos. El Ministro Agustín Aguirre Garza, no intervino en la resolución de este negocio, por las razones que se expresan en el acta del día. Relator: Agustín Gómez Campos.

4.3. La Indemnización a pagar.

El particular que ha sufrido un menoscabo en su patrimonio, al haber padecido la privación de la propiedad, tiene el derecho a reclamar la justa retribución por tal afectación, misma que se encuentra reflejada en la justa compensación, pues a pesar de que la expropiación es un acto unilateral del Estado llevado a cabo por la autoridad correspondiente no lo hace gratuitamente, ya que la misma reporta una onerosidad, precisamente a través de la indemnización que dispone el artículo 27 constitucional en su párrafo segundo, al estipular que las expropiaciones se podrán realizar mediante indemnización, representando así la obligación por parte del Estado de resarcir el daño producido a la persona que le ha sido expropiado algún bien de su pertenencia.

La doctrina ha definido a la indemnización de la siguiente manera:

El maestro Miguel Acosta Romero la ha conceptualizado así:

"...es 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."¹⁰²

Para los Licenciados Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa:

"...constituye una de las garantías individuales a favor del expropiado y consiste en la retribución que hace el Estado en virtud de la lesión producida por la desposesión de la propiedad privada."¹⁰³

¹⁰² ACOSTA Romero Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Op. Cit., Pág. 587-588

¹⁰³ DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto, LUCERO Espinosa Manuel, Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Op. Cit., Pág: 105

Caben destacarse dos aspectos importantes en cuanto a la indemnización, a saber:

- El término "mediante indemnización" (fue modificado en la Carta Magna de 1917, pues la Constitución de 1857 la señalaba con el término de "previa indemnización"), ha causado cierta polémica, dado que se le ha entendido como posterior al acto expropiatorio en algunos casos, sin embargo la palabra mediante significa "por medio de", significando que la indemnización debe efectuarse, si bien es cierto el precepto constitucional (artículo 27, párrafo segundo) es omiso en este aspecto, pues no señala el tiempo en que debe realizarse dicha indemnización, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha emitido criterio al respecto, en el sentido de que la indemnización puede llevarse a cabo simultáneamente o posterior a la expropiación, y además dependiendo la urgencia y el caso concreto la autoridad determinará el plazo para llevar a cabo la indemnización, expresando el razonamiento siguiente:

"EXPROPIACION, OPORTUNIDAD PARA PAGAR LA INDEMNIZACION EN CASO DE (LEY DE EXPROPIACION DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1936). 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 en vigor, cambió deliberadamente el término "previa" por "mediante", significando con ello que la indemnización debe 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 legalmente el monto de lo debido, también lo es que ha manifestado que deben dejarse a salvo aquellos casos en que el gobierno esté imposibilitado, por la cuantía de la operación, para hacer el pago inmediatamente, y si la falta de ejecución de la

expropiación, puede ocasionar grave perjuicio 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 trata 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..."¹⁰⁴

Como acertadamente ha expresado el maestro Gabino Fraga que el problema en cuanto a la determinación del tiempo para pagar la indemnización, lo deben resolver las leyes secundarias, su argumento es el siguiente:

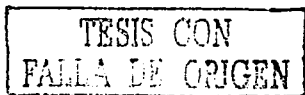
"...en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe de efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerla como previa, como simultánea o como posterior a la expropiación pero siempre que en este último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior; de que el plazo guarde relación también justificada con las posibilidades presupuestales del Estado, y de que se dé una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente..."¹⁰⁵

Por su parte, la Ley de Expropiación tanto de aplicación en el fuero Federal como en el Distrito Federal, determina que el tiempo para el pago de la indemnización será de un año, contado a partir de que se haga la

¹⁰⁴ Amparo administrativo en revisión 2902/39. Compañía Mexicana de Petróleo "El Águila", S.A. y coagraviados. 2 de diciembre de 1939. Unanimidad de cuatro votos y mayoría de tres votos en lo relativo al punto cuarto resolutivo. El Ministro Agustín Gómez Campos, no intervino en este negocio, por haberse calificado de legal el impedimento que sometió a la consideración de la Sala. Disidente: José M. Truchuelo. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LVII, página 875, tesis de rubro "EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE..".

¹⁰⁵ GABINO Fraga, Derecho Administrativo Revisada y Actualizada por Manuel Fraga, Op. Cit., Pág.388



declaratoria de expropiación, y añade también que se puede realizar dicho pago en especie, su fundamento lo establece el artículo 20 del ordenamiento en cuestión:

"...La indemnización deberá pagarse dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie."

Se ha mencionado también que hay un resarcimiento del daño ocasionado al particular por el acto expropiatorio, sin embargo, esta reparación del daño debe consistir precisamente en dinero, pues no se puede restituir la misma cosa en calidad y especie, el maestro Germán Fernández del Castillo ha expuesto que:

"...la cosa expropiada desaparece jurídicamente por completo para el antiguo propietario, a quien no puede entregársele otra del mismo género y calidad, pues entonces no habría caso a la expropiación, porque aquello con que el Estado pretendería pagar, sería igual a lo que pretendiera expropiar."¹⁰⁶

El artículo 27 constitucional, párrafo noveno, fracción sexta en su párrafo segundo delimita las características que debe tener la indemnización a saber:

- a) El precio que se fijará para la expropiación, se determinará en función del valor fiscal que obre en la oficina catastral o recaudadora, dicho valor es manifestado por el propietario o bien es pagado por el mismo en forma tácita. El valor fiscal que señala la Constitución es determinado por el Estado en relación con las contribuciones que deba cobrar, mismas que se dan cuando se basan en el valor de la propiedad. Sin embargo, La ley de Expropiación dispone en su artículo 10 que:

¹⁰⁶ FERNÁNDEZ Del Castillo Germán, La Propiedad y la Expropiación, Op. Cit., Pág: 87

“El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.”

En relación con el comentario anterior, es de aclararse que la Constitución señala como valor para determinar el monto a pagar el fiscal, es decir, el que se encuentre en las oficinas catastrales, que también se aplicará a los bienes inmuebles, pero por lo que se refiere a los demás objetos de expropiación se hará en base al valor comercial, como lo prescribe la ley de la materia.

Es de destacarse una excepción en cuanto al pago de la indemnización que debe ser en dinero y es lo referente al aspecto agrario en el que, el Estado paga con bonos de la deuda pública, lo que significa que el Estado a través de esos bonos reconoce deber una cantidad concreta de dinero, misma que no paga inmediatamente, pues la obligación que reporta el Estado de pagar, la aplaza en función de la disponibilidad de recursos que tenga el erario público y sólo la traslada a la deuda pública.

- b) Lo único que quedará sujeto a juicio pericial y en su caso a resolución judicial será el valor fiscal cuando es mayor o menor, según las mejoras hechas al bien o el demérito que haya sufrido, y que sea posterior a la determinación del valor fiscal. El juicio pericial reviste una gran importancia, pues a través de él, se establecerá el valor que se tomará como base para el pago de la indemnización, mismo que será determinado por personas técnicas o especializadas, es decir, por peritos en la materia, se encuentra su fundamento legal en el artículo 27, párrafo noveno, fracción sexta en su segundo párrafo que estipula:

"...El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas."

- c) También se podrá dar el juicio pericial en aquellos objetos cuyo valor no se encuentre asignado en las oficinas rentísticas. Significa que cuando la expropiación se da sobre todo la propiedad no hay problema para poder fijar el precio, sin embargo, cuando se fracciona la propiedad y sólo se expropia una parte, el valor fiscal no puede ser dividido en su parte proporcional, por lo que aquí la valoración debe ser hecha por peritos. Su fundamento se encuentra también en el precepto anterior, ya mencionado.

La Ley de Expropiación señala el procedimiento a seguir en caso de que surja controversia en cuanto al monto a pagar como indemnización, y dispone lo siguiente:

- La autoridad expropiante o el particular afectado presentará la controversia ante el juez que corresponda, quien dará un plazo de 3 días para que las partes designen a los peritos, apercibiéndolos que de no hacerlo, lo hará el mismo en rebeldía de aquellos que no lo hagan, así también les prevendrá de que de común acuerdo nombren a un tercer perito en caso de discordia, si no lo designaran, lo hará él también.
- El auto que emita el juez en caso de que él designe a los peritos no procede recurso alguno.
- El plazo de 3 días para la designación de peritos se prorrogará por otros 3 días más para el caso de que alguno de ellos, renuncie, muera o sea incapaz. Además los honorarios que deban pagarse a cada perito serán

cubiertos por la parte que lo haya nombrado, y el tercer perito en discordia le pagarán ambas partes.

- El juez dará un plazo que no excederá de 60 días para que los peritos emitan su dictamen. Si los peritos estuvieran de acuerdo, en cuanto al valor que se deba tomar en cuenta para pagar la indemnización, por lo que se refiere a las mejoras o el demérito del bien, el juez fijará de plano el monto de la indemnización, si por otro lado se presenta inconformidad, se llamará entonces al tercer perito en discordia, quien tendrá un plazo que no excederá de 30 días para emitir su dictamen, posterior a esto, el juez con vista de los dictámenes de los tres peritos, resolverá lo que estime pertinente, en el término de 10 días.
- Finalmente, a la resolución judicial que determine el monto de la indemnización no procederá ningún recurso, y el interesado tendrá que firmar la escritura respectiva, o bien la firmará el juez en rebeldía.

Cabe destacar que la ley de Expropiación, es omisa en cuanto a la valoración que se deba practicar por la ausencia del valor fiscal. Los preceptos legales que regulan el procedimiento antes mencionado, se encuentran en los artículos 11 al 17 de la ley en comento.

De esta manera, la Constitución dispone de dos formas para poder determinar la indemnización a pagar: por un lado el valor fiscal y por el otro el juicio pericial.

5. FINALIDAD DE LA EXPROPIACIÓN.

La expropiación se fundamenta en lo que han llamado causa expropiatoria y precisamente el fin que persigue dicha causa expropiatoria es la utilidad pública,

misma que tiende a satisfacer el bienestar común, al respecto de esto el maestro Germán Fernández del Castillo ha expresado que:

“El móvil, la razón de ser, es decir, la causa de la expropiación, es la utilidad pública; éste es el elemento esencial de la facultad de expropiar. La utilidad es la cualidad que atribuimos a las cosas de satisfacer nuestras necesidades...”¹⁰⁷

La finalidad de la expropiación va de la mano con el concepto de utilidad pública mismo que ya ha sido explicado anteriormente, así como también los supuestos referentes a las causas de utilidad pública que prevé la Ley de Expropiación.

¹⁰⁷ FERNÁNDEZ Del Castillo Germán, La Propiedad y la Expropiación, Op. Cit., Pág: 75

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO SOBRE LA EXPROPIACIÓN.

En este apartado se estudiará lo referente al marco legal que regula la figura de expropiación, es decir, se abordarán las dependencias que intervienen en el desarrollo y desahogo del trámite de expropiación, analizando por un lado las atribuciones de las autoridades que tienen injerencia en este proceso, y por el otro también se examinarán los medios de defensa que tiene el particular que ha sufrido la privación de su propiedad, frente a la autoridad correspondiente.

1. NATURALEZA JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN.

Si bien es cierto, la expropiación tiene como fundamento a la Carta Magna, la autoridad facultada para llevarla a cabo es la administrativa, en consecuencia la figura en estudio constituye un acto administrativo.

Hay que recordar que un acto administrativo es una declaración unilateral emitida por cualquier órgano o dependencia de la administración pública, tendiente a producir consecuencias de derecho. Dentro de sus características encontramos las siguientes:

- Es emitido por cualquier órgano o dependencia de la Administración Pública; en materia de expropiación es declarada por el Ejecutivo Federal o el Ejecutivo del Distrito Federal, o el de una entidad federativa.
- Es un acto unilateral de la autoridad administrativa, pues no toma el parecer del particular, aplicado a la expropiación, la autoridad administrativa le expropia el bien al particular, sin tomar en cuenta su opinión, sólo debe encuadrarse en una causa de utilidad pública y mediar indemnización para el afectado, por dicho acto.

- Es un acto perteneciente a la esfera de Derecho Público, pues se materializa en la potestad que tiene el Estado para poder declarar cualquier situación que dicte el bienestar social, por encima de intereses de particulares, en el caso de la expropiación, consiste en quitarle la propiedad a un particular, en atención a una causa de utilidad pública, tendiente a la satisfacción de una necesidad colectiva e inmediata.

Cabe destacar de los puntos mencionados, que la expropiación reúne las características que constituyen un acto administrativo, por ello, la Constitución establece de manera precisa que sólo puede ser llevada a cabo por la autoridad administrativa, se contempla que la declaratoria de expropiación debe ser hecha por el Ejecutivo Federal o el Ejecutivo del Distrito Federal según sea el caso y en materia federal además, el decreto expropiatorio debe ser refrendado para su validez por el titular de la dependencia a la que le corresponda tramitar la expropiación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 92 constitucional que indica:

“...Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”

De esta manera se incluye como un requisito adicional para que se pueda efectuar la expropiación, el refrendo de la dependencia que le corresponda tramitar dicha figura, por lo que es pertinente mencionar que se debe atender a las facultades particulares de cada dependencia, para determinar si es procedente o no su actuar en esta materia.

Respecto a la naturaleza de la figura de la expropiación se han mencionado tres teorías que tratan de explicarla, y para ello, el maestro Miguel Acosta Romero la ha resumido de la siguiente manera:

- a) **Teoría del Derecho Privado:** Esta considera a la expropiación como una compraventa forzosa, ya que desde antes, las vías que se utilizaban para el traslado de la propiedad eran precisamente, a través de actos pertenecientes al Derecho Privado.
- b) **Teoría del Derecho Público:** Se basa en el matiz publicista que tiene la expropiación y que no es necesario mezclar al Derecho Privado, en cuanto a la manera de transmitir la propiedad ni tampoco a las características que tiene la forma de pago, en razón de lo siguiente:
- 1) La expropiación es un acto que proviene de la actividad soberana del Estado.
 - 2) No hay una relación contractual entre el Estado y el particular, sino simplemente se lo impone.
 - 3) La utilidad pública se encuentra regulada por una Ley reglamentaria, proveniente del Poder Legislativo, y en consecuencia pertenece a la rama del Derecho Público.
 - 4) La indemnización es una compensación que recibe el afectado por la privación de su propiedad, en ejercicio de un derecho público subjetivo.
- c) **Teoría del Derecho Mixto:** Esta contempla tanto al Derecho Público, por lo que se refiere a la utilidad pública, y al Derecho Privado, en relación directa con el particular afectado por lo que toca a la manera de repararle el daño ocasionado, concretamente la indemnización.

Queda claro que la expropiación es un acto perteneciente al Derecho Público, en virtud de la potestad de imperio que el Estado ejerce sobre el particular, al

desposeerlo de su propiedad y que lo hace en forma unilateral, con la obligación correlativa de compensarlo por esa afectación que sufre en su patrimonio, a través de la indemnización. Por lo que la segunda teoría es la más adecuada, en cuanto a su naturaleza jurídica.

Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha emitido un criterio, el cual se refiere a la naturaleza jurídica de la expropiación, en el siguiente sentido:

"EXPROPIACION, NATURALEZA DE LA. Conforme a un decreto de expropiación, el acto expropiatorio no se desnaturaliza por el solo hecho de que el expropiado manifieste su conformidad con la expropiación, y aun renuncie a la indemnización respectiva, porque de todas maneras el acuerdo expropiatorio fue confirmado, es decir, la propiedad del afectado salió de su patrimonio, no por virtud de un convenio entre el Estado y él, en el que se hubiera tomado como base su conformidad, sino como consecuencia de haberse confirmado el decreto expropiatorio, por lo cual no puede admitirse que la expropiación sea un acto de naturaleza contractual."¹⁰⁸

De acuerdo a la tesis antes mencionada, queda firme el argumento en cuanto a que la expropiación no es un acto derivado de una relación contractual, sino es un acto proveniente de la autoridad administrativa y por ende, del Derecho Público y como consecuencia no se encuentra dentro de la esfera del Derecho Privado.

2. PROCEDIMIENTO DE LA EXPROPIACIÓN.

La expropiación se lleva a través de un procedimiento administrativo, el cual no reviste formalidad alguna, en cuanto al modo de ejecutarse, sin embargo se debe

¹⁰⁸ Amparo administrativo en revisión 1469/45. Garrido Alfredo. 22 de agosto de 1945. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

motivar y fundamentar el acto expropiatorio, como cualquier acto de autoridad, de acuerdo a lo que establece la misma Constitución que señala lo siguiente:

"ARTICULO 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

En este sentido, al haber la declaratoria de expropiación, previamente tiene que existir la ley que disponga el supuesto de utilidad pública, en consecuencia se fundamenta al encontrarse la estipulación en la ley, y se motiva cuando se presenta la necesidad a satisfacer, el maestro Germán Fernández del Castillo manifiesta que:

"...Debe haber una sujeción de la declaración de expropiación, a la ley que establezca en abstracto los casos en que aquélla sea de utilidad pública; es decir, la declaración de expropiación supone una ley que declare un caso en que sea de utilidad pública la expropiación y que un bien determinado se encuentre precisamente en ese caso: es una relación entre la necesidad en concreto y el satisfactor al que se le atribuye también en concreto la cualidad de satisfacer esa necesidad..."¹⁰⁹.

Se destaca de lo anterior, un requisito que debe ser previo a la declaración de expropiación, va a ser precisamente que la situación específica, sobre la cual se pretende realizar ésta, se encuentre claramente estipulada en la ley, pues será la causa material y directa sobre la que recaerá la expropiación.

Por lo que se refiere a la integración del expediente, la ley de Expropiación no señala los requisitos mínimos que debe contener, pues sólo se limita a expresar que la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Distrito Federal tramitará el expediente de expropiación según corresponda, así lo ha

¹⁰⁹ FERNÁNDEZ Del Castillo Germán, La Propiedad y la Expropiación, Op Cit., Pág.107

dispuesto el artículo tercero de la Ley en cuestión que reza de la siguiente manera:

"...La Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramitará el expediente de expropiación..."

A pesar de que la Ley de la materia, de aplicación tanto en el fuero federal como en el Distrito Federal no contempla dichos requisitos, algunos Estados de la República Mexicana, como es el caso de Sonora, Colima y Sinaloa, en su respectiva Ley de Expropiación, han dispuesto que se forme un expediente, el cual contendrá los siguientes elementos básicos:

- 1) Solicitud de expropiación.
- 2) Precisar el bien o bienes a expropiar.
- 3) El nombre del propietario o poseedor del bien a expropiar, el domicilio respectivo, o en su defecto la circunstancia de desconocerse.
- 4) La valorización que debe realizar la autoridad sobre el bien expropiado.
- 5) La causa de utilidad pública.
- 6) La necesidad concreta a satisfacer.

Se desprende de lo anterior, que la ley de expropiación, es omisa en cuanto a la integración del expediente, pues como se comentó con antelación el artículo tercero sólo estipula que el trámite del expediente de expropiación, lo hará la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Distrito Federal según corresponda y por lo que respecta al Distrito Federal, remite a la Ley

Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 20 Bis, párrafo tercero que dispone:

"...La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, señalará la dependencia a la que corresponda tramitar el expediente de expropiación..."

De acuerdo a lo antes expuesto, se puede apreciar que las disposiciones referentes a la tramitación de la expropiación son omisas por lo que se refiere a la integración del expediente de expropiación, pues no disponen qué elementos conformarán dicho expediente ya que sólo hacen alusión al trámite de la misma.

Por lo que respecta al expediente de expropiación (de acuerdo a los requisitos arriba enunciados) no señala ninguna formalidad por lo que toca a su integración, de aquí se manifiesta que el procedimiento administrativo no dispone ninguna forma específica en cuanto al trámite se refiere, en virtud de que dicho expediente tiene por objeto, reunir todos los requisitos y elementos que exige la Constitución y su ley reglamentaria, para proceder con la expropiación.

Otro punto importante en el procedimiento expropiatorio es el de la indemnización, aunque ya fue comentado en el capítulo anterior, sólo se añadirá el hecho mismo de que el gobierno debe fijar el monto de ésta antes de que se haga la declaratoria de expropiación, pues reporta para el gobierno dos prerrogativas, por un lado compensa al dueño y por el otro verifica, si realmente es factible llevar a cabo la expropiación, es decir, si puede cubrir el pago.

Por otra parte ni la Carta Magna ni la ley reglamentaria estipulan nada en cuanto a la posibilidad de que pudiera darse una conciliación entre el propietario del bien que se va a expropiar y la autoridad expropiante, es decir, si se tratara de convencer al propietario, que la expropiación que se va a llevar a cabo sobre el bien de su propiedad, es por una causa de utilidad pública y en atención a la satisfacción de una necesidad social, podría otorgar su anuencia sin llegar al uso

de la fuerza pública (esta situación no desvirtúa en ningún sentido, la naturaleza jurídica de la expropiación, pues finalmente, el Estado se encuentra atribuido de la facultad de imperio y para ello, utiliza todos los mecanismos, aún el de carácter coactivo, para ejecutar sus actos y dar cumplimiento a sus fines) y precisamente al ejecutarse la expropiación, el propietario puede oponerse interponiendo el recurso previsto en los artículos 5, 6, 7 y 8 de la Ley de Expropiación, y por lo que se refiere a la violación de garantías sólo procede en tres supuestos, a saber:

- Si no existe el expediente de expropiación
- Si no se acredita la utilidad pública.
- Si no se da el pago de la indemnización.

En relación con los tres casos anteriores, el particular tiene como medio de defensa el juicio de amparo, mismo que será resuelto por una autoridad judicial.

Por otra parte, cabe aclarar que no se debe confundir el procedimiento de valorización con el de ocupación, pues tienen características diferentes:

- El procedimiento de valorización, como se comentó en el capítulo anterior, se refiere básicamente, a que cuando en las oficinas catastrales no se encuentre fijado el valor del bien a expropiar, para poder determinar el monto de la indemnización a pagar, lo valorarán peritos en la materia. El procedimiento de ocupación se refiere a las acciones que corresponden al Estado y que ejercerá para la ocupación del bien expropiado.
- El procedimiento de valorización se da antes de la declaratoria de expropiación, mientras que el de ocupación es el que da posterior a dicha declaratoria.

3. AUTORIDADES FACULTADAS EN LA EXPROPIACIÓN.

En este rubro, se estudiarán las autoridades o dependencias que en su caso, intervienen en la figura de expropiación, así como las atribuciones de las que gozan y que les han sido encomendadas por la legislación respectiva, para poder llevar a cabo dicha institución.

La Constitución no señala concretamente, qué autoridades en específico u órganos gubernamentales tendrán injerencia en el trámite de expropiación, pues se limita a disponer en su artículo 27, párrafo noveno, fracción sexta, segundo párrafo lo siguiente:

“Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente...”

Cabe destacar de lo antes expuesto lo siguiente:

- El párrafo en cuestión sólo expresa que las Leyes de la Federación y de los Estados estipularán los casos de utilidad pública para que se pueda efectuar la ocupación de la propiedad privada.
- De acuerdo a la ley de cada Estado y de la materia, la autoridad administrativa realizará la declaración de expropiación.

Por lo que se refiere a la ley de la materia de aplicación tanto federal, como en el Distrito Federal, estipula que corresponde al Ejecutivo Federal y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en sus respectivas competencias, hacer la declaratoria de expropiación, encontrando su fundamento legal en los artículos siguientes:

"Artículo 3. ...el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el Decreto respectivo.

Artículo 20 BIS...El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los términos de esta Ley, podrá declarar la expropiación,..."

Por cuanto a lo que hace al ámbito Federal, la declaratoria de expropiación se hará mediante Decreto que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, de acuerdo al artículo cuarto de la Ley de Expropiación que, apunta:

"...La declaratoria a que se refiere el artículo anterior, se hará mediante Decreto que se publicará en el Diario Oficial de la Federación..."

En cuanto al trámite de la expropiación, a nivel federal no se determina claramente qué dependencia en concreto realizará dicho trámite, pues se tiene que sólo lo llevará a cabo la Secretaría de Gobernación, en aquellos casos que no se encuentren encomendados a otra dependencia, el fundamento legal se encuentra en el artículo 27, fracción XX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dispone:

"...A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XX. Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia."

Se puede destacar e interpretar del precepto anterior, que dependiendo del caso y situación específica, la dependencia a la que corresponda, tramitará la expropiación, respecto a esto, la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 14, primer párrafo dispone que:

"...Cuando se trate de adquisiciones por vía de derecho público, que requieran la declaratoria de utilidad pública, por parte del Gobierno Federal corresponderá a la autoridad del ramo respectivo determinar dicha utilidad;..."

El supuesto legal que antecede viene a complementar el argumento comentado, ya que, dependiendo de la materia, la autoridad que corresponda calificará la utilidad pública.

En cuanto al procedimiento que se seguirá para la ocupación del bien expropiado, la ley de la materia no dispone nada al respecto, sin embargo, la Ley General de Bienes Nacionales estipula que lo determinará la Secretaría de Desarrollo Social (antes la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, misma que cambio su denominación por la de SEDESOL, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1992), así como la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, establecerá el monto de la indemnización a cubrir al particular que ha sufrido la expropiación y el pago lo efectuará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (antes la Secretaría de Programación y Presupuesto); encontrando su fundamento en el artículo 14, primer párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales que estipula:

"...corresponderá...a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, determinar el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa de la cosa; a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, fijar el monto de la indemnización, y a la Secretaría de Programación y Presupuesto determinar el régimen de pago, cuando sea a cargo de la Federación."

En este orden de ideas y en base a lo antes expuesto, la regulación en materia federal, resulta muy ambigua, puesto que la ley de la materia no estipula con exactitud qué autoridad intervendrá en la expropiación, por lo que la Ley General de Bienes Nacionales viene a subsanar esta omisión.

Por lo que toca al ámbito local, es decir, al Distrito Federal, la regulación de la figura de expropiación es más completa, la declaratoria la hará el Jefe de Gobierno, de acuerdo a lo que dispone el artículo 20 Bis, comentado con anterioridad, dicha declaratoria se publicará mediante Decreto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el mismo artículo lo regula en su segundo párrafo que expresa:

"La declaratoria se hará mediante Decreto que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal..."

El artículo anterior, sólo hace alusión a la declaratoria de expropiación, misma que hará el Jefe de Gobierno, a través de decreto que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, y en relación con el trámite de expropiación, tampoco señala que dependencia realizará dicho trámite, ya que sólo se limita a remitir a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual únicamente estipula que, según la dependencia que corresponda, es la que efectuará tal trámite, así lo manifiesta el artículo 20 Bis, tercer párrafo, de la Ley de Expropiación:

"La ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, señalará la dependencia a la que corresponda tramitar el expediente de expropiación..."

En este orden de ideas, y para efectos de comparar la esfera Federal con la del Distrito Federal, respecto al trámite de la expropiación, se hará una breve reseña de la legislación que priva a nivel local, la cual se encuentra más concreta y organizada, en lo que toca a la figura de la expropiación, iniciando con las atribuciones que corresponden al Jefe de Gobierno y para ello, los siguientes artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal disponen que:

"Artículo 5º.- El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. A él corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, y podrá delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión, excepto aquéllas que por disposición jurídica no sean delegables.

El Jefe de Gobierno contará con unidades de asesoría, de apoyo técnico, jurídico, de coordinación y de planeación del desarrollo que determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Administración Pública del Distrito Federal...

Artículo 14.- El Jefe de Gobierno promulgará, publicará y ejecutará las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo cumplirá y ejecutará las leyes y decretos relativos al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión...**Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Jefe de Gobierno deberán, para su validez y observancia, ser refrendados por el Secretario que corresponda, según la materia de que se trate,** y cuando se refieran a materias de dos o más secretarías, deberán refrendarse por los titulares de las mismas que conozcan de esas materias conforme a las leyes.

Artículo 15.- El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de esta ley, de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobierno;
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;..
- XIV Oficialía Mayor;

XVI Consejería Jurídica y de Servicios Legales."

Así pues, el Jefe de Gobierno no sólo es el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, también se encuentra investido de todas las facultades que en su favor atribuyan los diferentes instrumentos jurídicos de aplicación local, pudiendo delegarlas a sus subalternos, siempre y cuando se pueda. Además contará con las unidades correspondientes, que le puedan ayudar en el desempeño de sus funciones.

Por otra parte, será quien promulgue, publique y ejecute las leyes y decretos que emita la Asamblea Legislativa, y los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por él, deberán ser ratificados para su validez por el titular de la Secretaría que corresponda.

Se procederá a estudiar qué dependencias, auxiliarán al Jefe de Gobierno en el desarrollo y trámite de expropiación, comenzando con las atribuciones de sus titulares, y los artículos 16 y 17 de la ley en comento estipulan que:

"Artículo 16.- Los titulares de las Secretarías, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales tendrán las siguientes atribuciones generales:

- I. Acordar con el Jefe de Gobierno el despacho de los asuntos encomendados a las dependencias adscritas a su ámbito,...

- II. Someter, respecto de los asuntos de su competencia, una vez revisados por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, a la aprobación del Jefe de Gobierno los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y circulares; y vigilar que se cumplan una vez aprobados;

IV. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios, escrituras públicas y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia, necesarios para el ejercicio de sus funciones y en su caso de las unidades administrativas y órganos desconcentrados que les estén adscritos. También podrán suscribir aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia. El Jefe de Gobierno podrá ampliar o limitar el ejercicio de las facultades a que se refiere esta fracción;...

Artículo 17.- Al frente de cada Secretaría, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales habrá un titular, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará en su caso, por los Subsecretarios, Directores Generales,..."

Las dependencias que tienen competencia en la institución de la expropiación son: la Secretaría de Gobierno, la de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Oficialía Mayor, y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales; su fundamento legal se expuso con antelación, en virtud de esto, se señalaron las facultades de sus titulares, las cuales son como se vió, las de acordar todos aquellos asuntos con el Jefe de Gobierno, para su desahogo, también los asuntos que han sido revisados y estudiados por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, los someterá a la aprobación del Jefe de Gobierno.

En este orden de ideas, las funciones que desempeñará la Secretaría de Gobierno en lo relativo a la expropiación serán: las de determinar los casos de utilidad pública, así como plantear al Jefe de Gobierno que haga la declaratoria de expropiación, cumplir y hacer cumplir leyes, reglamentos y las demás disposiciones del propio Jefe de Gobierno, estos lineamientos se encuentran

regulados en el precepto legal de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que apunta lo siguiente:

“Artículo 23.- A la **Secretaría de Gobierno** corresponde el despacho de las materias relativas al gobierno; relaciones con estados y municipios, la coordinación metropolitana; trabajo y previsión social; seguimiento de funciones desconcentradas de las Delegaciones del Distrito Federal; reclusorios y centros de readaptación social; protección civil, regularización de la tenencia de la tierra y acción cívica.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

XIX.- **Determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes** ... y proponer al Jefe de Gobierno que emita la declaratoria correspondiente de expropiación u ocupación, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

XXII.- Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones del Jefe de Gobierno;...”

Por lo que respecta a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, su competencia se encuentra contenida en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en el siguiente precepto que dispone:

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

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

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

XIII. Diseñar los mecanismos técnicos y administrativos de fomento para el desarrollo urbano en general, así como **determinar y efectuar el pago de las afectaciones y expropiaciones que se realicen por interés público;...**"

En virtud de lo anterior, a esta secretaria le compete la organización y desarrollo urbanístico, así como impulsar toda el área inmobiliaria; precisamente ella se va a encargar de hacer el pago de las expropiaciones por causa de utilidad pública y, además cuenta con una unidad administrativa adscrita, llamada Dirección General de Administración Urbana, su naturaleza de unidad administrativa deriva concretamente de las facultades de decisión y ejecución que tiene para actuar, así lo ha determinado el artículo tercero del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, ya que la define de la siguiente manera:

"...Además de los conceptos que expresamente señala el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, para efectos de este Reglamento, se entiende por:

I. **Unidades Administrativas:** Las dotadas de atribuciones de decisión y ejecución, que además de las Dependencias, son las Subsecretarías, la Tesorería del Distrito Federal, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, las Coordinaciones Generales, **las Direcciones Generales,**...

Dicha Dirección General de Administración Urbana tiene encomendadas entre otras facultades, la de plantear técnicamente las expropiaciones de bienes inmuebles, integrar el expediente en cuestión, así como la de impulsar el pago de las mismas, así lo ha dispuesto el artículo 50, fracción XIV del reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda:

Corresponde a la **Dirección General de Administración Urbana:**

XIV. Apoyar técnicamente las propuestas de expropiación de bienes inmuebles, integrar su expediente técnico y promover su pago;...”

Siguiendo con este orden, a la Oficialía Mayor le corresponde, entre otras funciones, el despacho de materias como son el patrimonio inmobiliario (mismo que se encuentra en la estructura orgánica de la Oficialía Mayor, y que se expondrá brevemente más adelante), regular todo aquello que tiene que ver con las enajenaciones, arrendamientos y adquisiciones de bienes por parte del Distrito Federal, también podrá determinar los parámetros a seguir en cuestión de enajenación y administración de bienes de la ciudad, así como las adquisiciones que realice el mismo Distrito Federal, en cuanto a su uso y destino. Su fundamento legal se localiza en el artículo 33, fracción XIX de la misma Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que, señala:

“...A la Oficialía Mayor corresponde el despacho de las materias relativas a la administración y desarrollo de personal; al servicio público de carrera; a la modernización y simplificación administrativa; los recursos materiales; los servicios generales; el patrimonio inmobiliario; y, en general, la administración interna del Distrito Federal.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

XIX. Establecer la normatividad correspondiente a los arrendamientos, enajenaciones y adquisiciones que realice el Distrito Federal, así como respecto de los servicios que le sean prestados e intervenir en unos y otros, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;”

En cuanto al organigrama de la Oficialía Mayor, hay una dirección que tiene incidencia sobre la figura de la expropiación, es precisamente la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario, con el carácter de unidad administrativa como la

Dirección de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dicha naturaleza se explicó con antelación.

Esta dirección se encuentra adscrita a la propia Oficialía y también forma parte de la integración de la Administración Pública Centralizada, la cual tendrá entre otras atribuciones la de practicar el avalúo del bien a expropiar, para poder establecer el monto de la indemnización que se pagará al particular que sufra dicha expropiación, así lo regula el artículo 100, fracción XXVI del reglamento interior de la Oficialía Mayor:

"...Corresponde a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario:

...XXVI. Practicar el avalúo en los casos de expropiación, para determinar la base por la cual se fijará el monto de la indemnización que deba cubrirse a los afectados, de conformidad con los artículos 27 constitucional y 10 de la Ley de Expropiación;"

Finalmente, otra autoridad que interviene en la figura de expropiación es la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la cual se encarga de orientar, asistir y coordinar los asuntos jurídicos, así como de la publicación oficial de los mismos, también elabora y revisa los proyectos de las leyes y decretos presentados por el Jefe de Gobierno ante la Asamblea Legislativa, dichas funciones se encuentran reguladas en el artículo 35, fracciones III, XIV y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal:

"A la Consejería Jurídica y de Servicios Legales corresponde el despacho de las materias relativas a las funciones de orientación, asistencia, publicación oficial, y coordinación de asuntos jurídicos; revisión y elaboración de los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que presente el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa;...

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

III. Elaborar y revisar en su caso los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que el Jefe de Gobierno presente a la Asamblea Legislativa, con excepción de aquellas que se refieran a la materia fiscal;

XIV. Publicar, difundir y distribuir la Gaceta Oficial del Distrito Federal;

XVII. **Tramitar e integrar debidamente los expedientes de expropiación...** para los efectos que establece el artículo 20 bis de la Ley de Expropiación; así como conocer y resolver el recurso administrativo de revocación respectivo;..."

A esta dependencia le corresponde una unidad administrativa adscrita que es la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, la cual tiene asignadas entre otras facultades, la de elaborar y tramitar los decretos de expropiación, el artículo 114, fracción XI del reglamento interior de **Consejería Jurídica y de Servicios Legales**, establece:

"...Corresponde a la **Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos**:

XI. Elaborar y tramitar los decretos de expropiación y desincorporación de inmuebles;"

Como se desprende de lo antes expuesto, se puede visualizar que a nivel federal, la legislación que tiene injerencia sobre la figura de expropiación es omisa y dispersa, debido a que no regula concretamente la dependencia que realizará el trámite de expropiación ni la integración del expediente, haciendo una diferenciación con el Distrito Federal, si cuenta con una mejor estructura, en cuanto a la institución de expropiación. Finalmente se muestra el siguiente cuadro comparativo:

Ambito Federal	Ambito Local (Distrito Federal)
La declaratoria de expropiación la hace el Ejecutivo Federal.	La declaratoria de la expropiación la hace el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
La Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Distrito Federal, tramitará el expediente de expropiación, según corresponda.	La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establecerá qué dependencia tramitará el expediente de expropiación
La Secretaría de Gobernación, sólo tramitará el expediente de expropiación, en caso de no estar encomendada a otra dependencia.	La Secretaría de Gobierno determinará los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes.
La Secretaría de Desarrollo Urbano determinará el procedimiento para la ocupación administrativa.	<p>La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Propondrá las expropiaciones y ocupaciones por utilidad pública. b) Determinará y efectuará el pago de dichas expropiaciones. <p>Dirección General de Administración Urbana:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Apoyará técnicamente la propuesta de expropiación. b) Integrará el expediente de expropiación. c) Promoverá el pago de dicha expropiación.
La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales fijará el monto de la indemnización a pagar.	<p>La Oficialía Mayor:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Determinará la normatividad de las adquisiciones de bienes del Distrito Federal. b) Establecerá la normatividad y

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

	<p>control de la administración de bienes, patrimonio de la Ciudad.</p> <p>La Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, practicará el avalúo en el caso de expropiación, para establecer el monto de la indemnización.</p>
<p>La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, instaurará el régimen de pago de la indemnización.</p>	<p>La Consejería Jurídica y de Servicios Legales tramitará e integrará el expediente de expropiación.</p> <p>La Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos elaborará y tramitará los decretos de expropiación.</p>

4. RECURSOS EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN.

El particular que ha sufrido la expropiación sobre el bien que es de su propiedad, tiene derecho a interponer dos recursos en defensa de su pertenencia, en los siguientes supuestos:

- Porque la expropiación estuvo mal hecha.
- Porque realmente el bien que pretende expropiar no es el adecuado para satisfacer la necesidad social.
- No es el caso de utilidad pública.
- No se destine el bien expropiado al fin por el cual se expropió.

Cabe mencionar, que antes de entrar al estudio de este medio de defensa, lo que está previo a la interposición de tal recurso, es decir, una vez que se ha dado la declaratoria de expropiación y se publica el decreto, ya sea en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta Oficial del Distrito Federal según corresponda, se

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

deberá notificar al particular en forma personal, así lo estipula el artículo cuarto de la ley de Expropiación:

"...La declaratoria...se hará mediante Decreto que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación."

Se destaca del precepto anterior, que al tratarse de hacer la notificación en forma personal, si se ignora el domicilio de los particulares afectados, se deberá publicar por segunda vez en el Diario Oficial de la Federación, entendiéndose ésta como una notificación personal. Sin embargo, para que pueda ser válida la notificación personal publicada por segunda vez, debe previamente haber acreditado la autoridad que realizó toda una búsqueda exhaustiva en cuanto al domicilio del afectado y que de tal investigación no se pudo obtener ningún resultado, en este sentido la Suprema Corte de Justicia ha emitido criterio al establecer que:

"EXPROPIACION. NOTIFICACIONES POR EL DIARIO OFICIAL....para que el Juez de amparo admita tal notificación por medio de una simple segunda publicación en el Diario Oficial, es menester que las autoridades le aporten como prueba los datos que tengan al respecto, las investigaciones practicadas en forma seria y sólida, y los elementos que las llevaron a concluir razonablemente que era imposible obtener el domicilio de los afectados, elementos que deben aportarse en forma completa y detallada, y no sólo como conclusiones dogmáticas. Pues sería absurdo y mostraría poco aprecio al orden constitucional el que bastase que la autoridad afirme no conocer el domicilio, así nomás (sic), sin haber hecho y agotado todos los medios razonablemente posibles para localizar al afectado y darle a conocer el decreto. Así se respirará un clima de derecho y seguridad, pues esto es más importante que llevar adelante, sin más consideraciones, el propósito buscado con la expropiación. En conclusión para que se tenga por válida la notificación hecha mediante la segunda publicación, las autoridades tienen la

carga de probar que han hecho todo lo razonablemente posible para averiguar el domicilio de los afectados, y que la investigación ha sido infructuosa..."¹¹⁰

De lo anterior es de destacar, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado acertadamente que la autoridad es la que debe probar que efectivamente ha hecho una investigación muy completa y sería acerca del paradero del particular afectado, pues de lo contrario la autoridad se estaría viendo arbitraria y sus actos resultarían anticonstitucionales, toda vez que para llegar a la segunda publicación, la autoridad debe tener un sustento bien establecido y sólido, para que dicha publicación surta efectos de notificación personal.

Cabe aclarar, que de acuerdo a la ley de la materia no se permite la garantía de audiencia para el particular afectado como lo establece el artículo 14 constitucional, en virtud de que se debe precisamente a una razón de interés social y como dicho interés se encuentra por encima del bien particular, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterio al respecto de esta cuestión, pues ha determinado que:

"EXPROPIACION. GARANTIA DE AUDIENCIA. NO RIGE EN LA MATERIA (LEY DE EXPROPIACION DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1936). El artículo 27 de la Constitución Federal no sujeta la expropiación al requisito de previa audiencia, sin que sea valedero el argumento en el sentido de que el artículo no contiene la excepción de dicha garantía, ni tampoco puede decirse que porque esté consagrada en el artículo 14 no era necesario que el Constituyente la repitiera en el 27, pero que debe respetarse para no violarla. Existen leyes de orden público, como es el caso de la propia Ley de Expropiación y en las que se fijan impuestos, que no consignan la garantía de previa audiencia y ello es debido a que por la materia que tratan, que es de orden público, y por la importancia de que dichas

¹¹⁰ Amparo en revisión 41/77. Luz Cázares Serrano y otros. 3 de mayo de 1977. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

leyes puedan aplicarse de inmediato sin trabas de ninguna clase, se ha considerado que no pueden contener dicha garantía de previa audiencia y así lo consideró el Constituyente, ya que ni al establecer los requisitos ni el procedimiento para la expropiación la señaló. Por ello, el Congreso de la Unión, al expedir la Ley de Expropiación de 1936, tampoco estableció que sea necesaria la previa audiencia para los casos de expropiación...."¹¹¹

Con relación a lo antes expuesto, se aprecia que la Ley de la materia es de orden público y en virtud de ello, responde al interés general, precisamente por la importancia que reviste, no se puede sujetar a más trámite que al que corresponde el asunto en cuestión, sin sobreponer el interés particular al bien común.

4.1. Revocación.

El particular afectado por el decreto de expropiación, mismo que le ha sido notificado personalmente, tiene el derecho de impugnarlo a través de un medio de defensa que es el recurso de revocación, haciéndolo valer en el término de 15 días hábiles a partir de la notificación, ante la autoridad que haya tramitado el expediente de expropiación, así lo dispone el artículo 5 de la ley de Expropiación que prescribe:

"...Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del Decreto recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente".

También la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha emitido el siguiente razonamiento:

¹¹¹ Amparo en revisión 2600/71. J. Enrique del Toro Sosa y coagravados (acumulados). 10 de abril de 1973. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Euquerio Guerrero López.

Nota: En el Informe de 1973, la tesis aparece bajo el rubro "EXPROPIACION. NO ESTA SUJETA A PREVIA AUDIENCIA."

"EXPROPIACION, RECURSO CONTRA LA. La Ley Federal de Expropiación estatuye en su artículo 5o., un recurso, de orden administrativo, cuyo objeto es proveer a los propietarios afectados por la declaratoria de expropiación o por su ejecución de un amplio medio de defensa para sus intereses, recurso por el cual las personas que se sientan agraviadas por aquellos actos, pueden impugnar su ilegalidad, para obtener su revocación o insubsistencia."¹¹²

El criterio de la Suprema Corte de Justicia remarca el sentido que tiene dicho recurso, y es concretamente el derecho que tiene el particular de impugnar la declaratoria de expropiación, con el objetivo de que sea revocada o sea insubsistente.

Por lo que se refiere a la dependencia ante la cual se interpondrá el recurso de revocación, se encuentra su fundamento en el artículo sexto de la ley de Expropiación que ordena:

"...El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación..."

En cuanto a la interposición de dicho recurso, lo hará quien tenga interés legítimo, es decir el propietario del bien a expropiar, dado que es el titular auténtico para poder interponerlo y no el poseedor del bien o cosa a expropiar, este argumento se encuentra sustentado en el criterio que, ha emitido la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismo que manifiesta:

"EXPROPIACION. SOLO EL PROPIETARIO PUEDE PEDIR SU REVOCACION. El afectado tratándose de una expropiación lo es el propietario del bien expropiado

¹¹² Amparo administrativo en revisión 3592/40. Torres Benjamín y coagraviados. 11 de marzo de 1941. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Octavio Mendoza González. La publicación no menciona el nombre del ponente.

y no su poseedor, por lo que dicho propietario es el único que puede interponer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o. de la Ley de Expropiación, contra la declaratoria correspondiente.”¹¹³

El propietario que hizo efectivo el recurso de revocación pero la resolución no fue favorable a sus intereses, como consecuencia de no haber probado sus pretensiones, o bien no lo interpuso en tiempo y forma, la autoridad administrativa procederá a ocupar el bien expropiado, así lo ha señalado la ley de la materia en su artículo 7:

“...Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación ha que se refiere el artículo 5°. o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropiación...se trate...”

Del precepto comentado, se desprenden dos situaciones para que la autoridad administrativa proceda a la ocupación del bien expropiado a saber:

- Cuando el particular legitimado para interponer el recurso no lo hace valer y,
- Si la resolución del recurso no es beneficiosa para el propietario, toda vez que él mismo no probó sus argumentos y pretensiones.

Sin embargo, hay tres excepciones, por las cuales la interposición del recurso no limita a la autoridad para proceder a la ocupación del bien expropiado:

- La satisfacción del interés general en los supuestos de disturbios internos o guerra, el suministro de víveres o artículos de consumo de necesidad a los

¹¹³ Amparo directo 2399/68. Juan Soto Rivera. 28 de abril de 1969. Cinco votos. Ponente: Rafael Rojina Villegas.

centros de población, procedimientos para el combate de plagas, epidemias, incendios y otros.

- Los lineamientos o parámetros empleados para la paz pública o defensa nacional.
- La mejora o creación de centros de población.

Las tres excepciones anteriores son los supuestos previstos en las fracciones V, VI y X del artículo 1° de la ley de la materia, en relación con la ocupación del bien expropiado por parte de la autoridad, aún cuando se encuentra en trámite el recurso de revocación, y al efecto la ley en comento dispone en su artículo 8 que:

“... En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1°. de esta Ley, El Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación...sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate...”

4.2. Reversión.

Este recurso se presenta cuando el bien que se ha expropiado no se destina al fin para el cual se expropió y que originó la causa de utilidad pública, en el plazo de cinco años, contados a partir de que se expropió dicho bien, por lo que el particular podrá ocurrir ante la autoridad administrativa y solicitarle le sea devuelto el bien que era de su propiedad.

Al respecto los Licenciados Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa lo han definido de la siguiente manera:

"...es la facultad del particular para exigir la devolución del bien que era de su propiedad, cuando transcurridos cinco años no fue destinado al fin que dio causa a la declaratoria respectiva..."¹¹⁴

Por lo que se refiere a la ley de la materia lo prevé en su artículo 9 que estipula:

"...Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación...no fueren destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate,...o el pago de los daños causados"

En relación con el ejercicio de este recurso, el particular afectado por la expropiación, sólo tiene el término de dos años para ejercitar su derecho y que se cuenta a partir de que sea exigible el mismo, igualmente la autoridad tiene el plazo de 45 días hábiles a partir de presentada la solicitud por el particular, para que dicte resolución al respecto, si la resolución le favoreciera al particular, es decir si se le revierte su propiedad, el propietario del bien deberá devolver el pago que se le hubiera dado por la expropiación sufrida, ésto es la indemnización; dicha disposición está regulada en el artículo noveno, segundo y tercer párrafo de la Ley de Expropiación, mismo que dispone:

"Dicha autoridad dictará resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso de que se resuelva la reversión total o parcial del bien, el propietario deberá devolver únicamente, la totalidad o la parte correspondiente de la indemnización que le hubiere sido cubierta.

¹¹⁴ DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto, LUCERO Espinosa Manuel, Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso, Op. Cit., Pág.109-110

El derecho que se confiere al propietario en este artículo, deberá ejercerlo dentro del plazo de dos años, contados a partir de la fecha en que sea exigible".

CAPÍTULO V. LA EXPROPIACIÓN DE LOS INGENIOS AZUCAREROS DEL 3 DE SEPTIEMBRE DEL AÑO 2001.

En este apartado se estudiará la expropiación de los ingenios azucareros, motivo de la presente tesis, mismos que fueron expropiados por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre del 2001, analizando concretamente las razones, por las cuales el Ejecutivo Federal expropió 27 ingenios.

También se estudiarán algunas notas sobresalientes de la industria azucarera, así como las ventajas o desventajas que ofrece dicha industria, paralelamente a ello se examinarán algunas cuestiones de técnica jurídica empleadas en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, y por ende la finalidad planteada, por lo que se refiere a la expropiación de determinados ingenios.

1. ANTECEDENTES DE LOS INGENIOS AZUCAREROS.

En relación con la industria del azúcar, la misma es una actividad que se ha desarrollado paulatinamente, pues se conoce desde la época española. Desde el periodo colonial, el sector azucarero se ha caracterizado por la gran cantidad de capital que necesita, así como del alto volumen de fuerza de trabajo que requiere, el autor Roberto Gallaga apunta al respecto:

"Producir azúcar de caña, requiere fuertes inversiones, abundante mano de obra y una planeación adecuada que coordine las dos etapas que integran su proceso productivo: campo, incluyendo todo lo concerniente con el cultivo de la caña, desde la preparación de las tierras y las obras de infraestructura, hasta el corte y acarreo y fábrica, con todo lo relacionado con la maquila de caña en el ingenio para la obtención del producto."¹¹⁵

¹¹⁵ GALLAGA Roberto, *Azúcar: Tiempos Perdidos*, Ed. El Caballito S.A., México 1984, Pág. 9

A partir de lo anterior, se puede discernir la problemática que implica la producción del azúcar, en principio porque envuelve una compleja relación entre el cañero y el industrial, en virtud de que el primero depende del segundo en el aspecto económico, y después por el tiempo que tarda en recuperar el alto costo que encierra su obtención.

En cuanto al tiempo que tarda en recuperarse el costo de producción del azúcar, se utiliza mucho el término de zafra, que en el argot azucarero, significa precisamente el periodo que involucra todo el proceso de producción, esto es, desde que se recolecta la caña y es llevada al ingenio o fábrica, hasta la obtención del azúcar, se le define de la siguiente manera:

“La zafra es el periodo de producción del azúcar que inicia con la quema, corte y traslado a fábrica para el procesamiento y elaboración del azúcar.”¹¹⁶

El tamaño del ingenio va a ser determinante en lo que toca al inicio de la zafra, ya que su comienzo oscila entre el 15 de noviembre y el 4 de enero, y lo finaliza el 30 de abril o el 20 de mayo, si es pequeño dicho ingenio la zafra iniciará por el mes de diciembre y finalizará en marzo, cabe aclararse que termina antes de la época de lluvias con el objetivo de no parar su producción.

La industria azucarera reviste algunas notas particulares, a saber:

- Requiere de fuertes inversiones para su producción.
- Utiliza una gran cantidad de fuerza de trabajo.
- Implica un alto costo para la elaboración del azúcar y el mismo tarda en recuperarse, en virtud de que la caña se lleva aproximadamente entre 14 y 18 meses para alcanzar la madurez requerida para procesarla

¹¹⁶ <http://www.ni.laprensa.com.ni/archivo/2002/abril/22/economia/economia-20020422-09.html>

industrialmente, así como el agua que necesita cada planta en su crecimiento, representa entre los 500 y 800 litros, y además todos aquellos elementos como son los fertilizantes, insecticidas entre otros para la obtención de una productividad idónea.

- Es una actividad que por el bien que produce, constituye un sector importante de la economía mexicana, dado que reporta un satisfactor de las calorías demandadas por el consumo general, y forma parte de la canasta básica de los mexicanos.
- Representa injerencia en el producto interno bruto, por lo que se refiere a la producción que de la misma se deriva.
- Genera empleos tanto industriales como agrícolas.

Por otra parte, se encuentra al ingenio azucarero, a través del cual se efectuará la producción del azúcar, éste es la unidad física que cuenta con todas las herramientas y materiales para poder llevar a cabo el proceso en cuestión. El concepto del mismo es el siguiente:

"Fábrica en la que se elabora el azúcar extrayéndolo de la caña dulce.

Explotación agroindustrial en la que se cultiva la caña a partir de la cual se obtiene el azúcar..."¹¹⁷

El desarrollo que los ingenios han tenido a lo largo de la historia, en cuanto al proceso que llevan para obtener el azúcar, no ha variado sustancialmente, dado que se puede resumir en cinco pasos, que son los siguientes:

¹¹⁷ SOROA y Plinide José María, Diccionario de Agricultura, Ed. Labor, S.A., Alcala Madrid 1968, Pág.520

- El prensado de la caña para conseguir los líquidos, dentro de los que está la sacarosa (se ubica en el grupo de la química, misma que le ha dado el término genérico de los azúcares, se encuentra junto con otros elementos como la lactosa, fructuosa, glucosa, maltosa, levulosa y dextrosa, componentes en el rubro de carbohidratos).
- La limpieza del líquido que se ha obtenido inicialmente.
- La evaporación del agua que contiene
- Cocción de la meladura (es el líquido de caña obtenido en un inicio y que se concentra en el fuego) resultante y cristalización de la sacarosa.
- Se hace la separación de los cristales de azúcar de las mieles incristalizables (es lo que se llama el azúcar invertido, es decir, cuando se desdobla la sacarosa en glucosa y fructuosa en una mezcla incristalizable nos dan las mieles).

Antes de llegar al ingenio como actualmente se conoce, se utilizaba anteriormente una tecnología que consistía en un molino que extraía el jugo de la caña, funcionaba con energía hidráulica o animal, además contaba con hornos (hornallas) que generaba calor para las ollas, a través de las cuales se depuraba, evaporaba y cristalizaba el jugo obtenido de la caña, obviamente este proceso en la industria azucarera fue evolucionando en el tiempo, hasta pasar al vapor, el cual se fue introduciendo en las diferentes fases del proceso, junto con otras innovaciones como fueron: las desmenzadoras en la molienda, las centrifugas; finalmente se llegó al ingenio mecanizado.

El componente principal en la actividad del ingenio es la molienda (es el movimiento por el que se quiebra la caña de azúcar para la obtención de líquido, del cual con otras operaciones, se genera el azúcar), y como consecuencia de

esto se tiene que la actividad de cada ingenio dependerá de los molinos de que disponga para el tratamiento de la caña.

2. CAUSAS O MOTIVOS DE LA EXPROPIACIÓN DE LOS INGENIOS AZUCAREROS.

La historia de la industria azucarera ha sido difícil, pues ha tenido que atravesar por momentos verdaderamente críticos, paralelamente a ello han surgido varias asociaciones o agrupaciones, algunas encaminadas a dar un equilibrio a éste sector y otras a brindar programas de apoyo financiero, sin embargo, el desarrollo de la producción azucarera ha sido espinosa por toda la serie de crisis que ha tenido que enfrentar y en las cuales se ve reflejada una y otra vez la intervención del Estado como ayuda a los problemas presentados. Muestra de ello, se verá en las siguientes líneas, hasta llegar a la expropiación del 3 de septiembre de 2001.

El 15 de julio de 1903 se constituyó la Unión Azucarera sin intervención del Estado, fue la primera organización de productores nacionales, en la que se encontraban los principales hacendados de la época y propietarios de ingenios de los Estados de Veracruz, Morelos, Puebla, Michoacán, Sinaloa y Guerrero, tenía como objetivo primordial, controlar el mercado interno.

El 14 de noviembre de 1905 se fundó la Asociación de Productores de Azúcar, en ella participaban los nueve ingenios de Morelos, a saber: Tenextepango, San Vicente, San Nicolás Obispo, Coahuixtla, Calderón San Carlos, Temilpa, el Hospital y Santa Ana Cuauchichinola. Su finalidad básica fue que los productores que pertenecieran a la asociación debían dar toda el azúcar que elaboraran para el mercado interno y ésta repartiría de acuerdo a su aportación, las utilidades, gastos y pérdidas.

El 30 de septiembre de 1919 se creó la Cámara de Productores de Azúcar, en ella participó el propietario de los ingenios de La Concepción, San Juan y Paso del

Toro, Mahuixtlán, Atencingo, Los Mochis, La Primavera; aunque la misma se reorganizó como una sociedad cooperativa de responsabilidad limitada en 1924, sus objetivos fueron:

- Obtener la sanción de aranceles proteccionistas,
- Facilidades para la exportación de excedentes, y
- Reclamar mayores y mejores créditos.

En 1930 la industria azucarera se vió envuelta en una severa situación que pudo terminar en una crisis, pues la producción se colocó por encima del consumo en la zafra de 1929/1930, y con la posibilidad de que la próxima fuera mayor a las anteriores, es decir, se estaba acrecentando a niveles muy altos las existencias, en virtud de esto, los productores acudieron a las autoridades, para manifestarles, que de no poner un remedio, harían un paro global de actividades correspondientes a la zafra en curso (1930/1931).

El Ejecutivo Federal, cuyo titular en ese entonces era Ortiz Rubio emitió un decreto el 3 de enero de 1931, con el fin de responder al crítico escenario que presentaba la industria azucarera, argumentando que su intervención se debía al hecho de que este sector proporcionaba trabajo a obreros y campesinos, y además que los empresarios y obreros habían solicitado su intromisión. El decreto en cuestión, contemplaba lo siguiente:

- La creación de un impuesto federal de cinco centavos por kilogramo de azúcar producido en el país, con el fin de constituir un fondo de subsidio para estabilizar la industria, es decir, estaría destinado a cubrir los costos de recaudación del impuesto que fijase la Secretaría de Hacienda, así como también, el presupuesto previamente aprobado por la misma secretaría, de las dos organizaciones creadas.

- La creación de una organización de productores y de la Comisión Estabilizadora de la industria azucarera.

Formalmente se constituyó la Compañía Estabilizadora del Mercado de Azúcar y Alcohol, Sociedad Anónima, el 6 de enero de 1931, cuyos objetivos serían entre otros; eliminar la sobreproducción nacional, es decir, equilibraría la producción y el consumo, adquiriendo los productos en situaciones de excesiva oferta, actuaría como un agente de sus comitentes en la compra de maquinaria para los ingenios.

Paralelamente al decreto antes enunciado, se sancionó otro el 21 de enero del mismo año, el cual prohibía la elaboración de alcohol como resultado de la utilización de cereales, harinas o forrajes; y éste como un aliciente para la producción de azúcar, ya que obligaba a emplear las mieles derivadas de la caña de azúcar, como única materia prima en la obtención del alcohol.

La Comisión Estabilizadora de la Industria Azucarera, mencionada en el decreto del 3 de enero, se formalizó hasta el 12 de febrero de 1931, fungió como un organismo de vinculación y concertación, por el cual el gobierno tenía injerencia en los asuntos concretos en la marcha de la industria azucarera.

A pesar del decreto del 3 de enero de 1931, la Comisión Estabilizadora pidió a la Compañía Estabilizadora del Mercado de Azúcar y Alcohol convocara a una asamblea con todos los productores para dar solución a toda una serie de problemas que se venían suscitando y que era apremiante resolver, entre otros los siguientes:

- La situación financiera y económica de los ingenios era realmente mala,
- Los conflictos laborales, cada vez se hacían más numerosos.

- La presión social era agobiante por los raquíticos salarios, en algunas ocasiones no se les pagaba hasta por semanas y meses.
- La amenaza directa y constante sobre la permanencia de las fuentes de trabajo.

Estas circunstancias, generaron una serie de desajustes y conflictos entre los propios ingenios y la Compañía Estabilizadora, por lo que la asamblea convocada, se llevó a cabo en la Ciudad de México, y de las negociaciones sostenidas, finalmente se firmó un convenio el 19 de diciembre de 1931, a través del cual, se acordaron las bases para la estabilización definitiva de la industria azucarera, a saber:

- Se estableció una producción máxima de 215,000 toneladas de azúcar para las zafras correspondientes a los años de 1931/1932 y 1932/1933, dejando en ese entonces a la Secretaría de Industria, la determinación de cuotas particulares de cada región e ingenio.
- Se fijó la creación de una Asociación Nacional de Productores, para que manejara el azúcar en un "pool único de ventas"¹¹⁸, con afiliación obligatoria durante dos años, prorrogable con el acuerdo del 90% de la producción que estuviera representada en la Asociación.
- La aceptación de que el gobierno determinará los precios de venta al menudeo en los diversos mercados nacionales, y la exportación de los excedentes de ese año y de las dos zafras posteriores, en la cantidad que el considerara indispensable, para lograr la estabilización del mercado nacional del azúcar.

¹¹⁸ CRESPO Horacio (Dirección), REYES Retana Sergio, et. al., Historia del Azúcar en México II, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1988, Pág. 968.

- Se aseguró que los bancos financiaran hasta el monto de 8 centavos por kilogramo en la zafra siguiente, con la correlativa garantía prendaria sobre la producción.

Se constituyó Azúcar, Sociedad Anónima el 9 de enero de 1932, misma que reemplazaría a la Compañía Estabilizadora del Mercado de Azúcar y Alcohol, todos los ingenios se tuvieron que asociar obligatoriamente, salvo los ingenios de Tabasco y Yucatán, mismos que se unirían posteriormente mediante un convenio especial, ya que mantenían su mercado local, debido a las condiciones geográficas; la nueva sociedad se enfrentaba a los siguientes inconvenientes:

- Controlar toda la producción de azúcar para poder manejar el mercado interno y las ocasionales exportaciones.
- La limitación de la producción por el sistema de cuotas por regiones e ingenios.

Por supuesto que algunos ingenios se opusieron a la sociedad, en relación con la venta que efectuaban fuera del cártel establecido, como fueron los ingenios de los Mochis y Atencingo, sin embargo, la gestión se encontraba en manos de Aarón Sáenz, quien contó con el apoyo del general Plutarco Elías Calles, la intervención estatal se hizo sentir, cuando al propietario del ingenio de Atencingo se le amenazó con cerrar su ingenio hasta por cinco años, este asunto fue tratado directamente por el general Calles y el gobernador de Puebla, quien le sugirió al señor Jenkins que se adhiriera a los lineamientos de la sociedad, pues realmente le afectaba su condición de extranjero. Posteriormente, Azúcar, Sociedad Anónima se convirtió en la Unión Nacional de Productores de Azúcar, Sociedad Anónima de Capital Variable, el 22 de agosto de 1938.

La crisis surgida en los años treinta, fue superada con el establecimiento de los instrumentos constituidos precisamente para resolver la situación crítica que en

ese momento se presentaba, además se fueron creando otros organismos, que establecieron poco a poco las bases, sobre las cuales operaría en lo futuro la industria azucarera, prueba de ello fue la cartelización de la industria, a través de la cual se estableció un esquema monopólico de control y regulación del mercado, desapareciendo así la competencia entre los productores individuales y las diferentes regiones azucareras del país.

El Gobierno Federal instruyó el 12 de agosto de 1949 el Fideicomiso del Azúcar, a cargo de Nacional Financiera, su objetivo sería generar préstamos para el fomento y desarrollo de la industria azucarera, y financiar los procedimientos de mejoramiento de este sector, éste fideicomiso fue traspasado al Banco de México, el 25 de mayo de 1951. También el presidente Miguel Alemán, durante su gobierno, creó la Comisión Nacional de la Caña de Azúcar, el 10 de julio de 1952, teniendo como fines, los siguientes:

- La realización de estudios, investigación y planificación de la producción de la caña de azúcar, con el objetivo de minimizar los costos y aumentar los rendimientos.
- Promover la investigación científica, en relación con las técnicas de preparación, mantenimiento y conservación de suelos, el empleo adecuado del agua de riego, el uso apropiado de fertilizantes, métodos viables de siembra y cultivos, mejoramiento de semillas y plantas, combate de plagas, prevención de enfermedades, costos de producción y transporte cañero.
- La aprobación de áreas nuevas de cultivo, para la ampliación de zonas de abastecimiento de los ingenios.
- Se encargaba de estudiar y gestionar los créditos para los productores, con el fin de mejorar su técnica de cultivo.

El presidente Adolfo Ruiz Cortines, fijó el precio del azúcar en la cantidad de \$1.35 pesos por kilogramo de azúcar estándar al mayoreo el 24 de noviembre de 1958, manteniéndose hasta el mes de diciembre de 1970, como consecuencia del congelamiento en el precio del azúcar, se presentó una caída en la rentabilidad de los ingenios, y además el paulatino endeudamiento con las instituciones crediticias, fueron algunas de las causas que generaron la crisis que, era prácticamente ineludible para.

A mediados del año de 1964 la cotización del azúcar bajó tanto en el mercado mundial como en el americano, por lo que el gobierno, tomó la decisión de controlar la zafra del año 1964/1965, y además fomentó el crecimiento de la demanda en el ámbito interno, presionó para limitar la producción de azúcar a través de la restricción de créditos. En 1965 le encargo a Nacional Financiera la operación y adquisición de los ingenios de José María Morelos, que se encontraba en Jalisco y el de Plan de Ayala, que se ubicaba en San Luis Potosí, simultáneamente instaló los ingenios de Hermenegildo Galcana, mismo que se situaba en Tabasco, Adolfo López Mateos en Oaxaca, y Melchor Ocampo, que estaba en Jalisco; en este sentido la intervención del Estado fue más clara, pues reportaba la elaboración del azúcar en forma directa por los ingenios, como empresas estatales. Cuando el gobierno federal autorizó un crédito por la cantidad de 340 millones de pesos, con la finalidad de cumplir con el precio garantizado de \$ 1. 375 por kilogramo, representó el inicio del subsidio directo que se le daría al sector azucarero.

En relación con la política aplicada a la industria azucarera, por el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz, en cuanto al congelamiento del precio del azúcar tuvo ciertas consecuencias, de las cuales fueron:

- Los subsidios otorgados al sector azucarero, cada vez eran más insuficientes, lo que se reflejaba en el nivel de rentabilidad de los ingenios.

- La descapitalización acelerada de la industria azucarera.
- La limitación a la producción.

Estos fueron los factores que motivaron nuevamente una situación difícil para ésta rama de la industria, por lo que ya en el periodo del presidente Luis Echeverría Álvarez, adoptó como una medida contra este escenario poco alentador, la de descongelar el precio del azúcar, aumentándolo a 2 pesos con 15 centavos el kilogramo de azúcar estándar, al menudeo.

Se constituyó la Comisión Nacional de la Industria Azucarera por decreto del 15 de diciembre de 1970, la cual tendría a su cargo, la planeación y control de la producción, así como la comercialización, administración, financiamiento e investigación del sector azucarero; la política del presidente Luis Echeverría, se sintetizó en el rol que tendría el Estado en la industria azucarera, en virtud de que, el descongelamiento al precio del azúcar y los ingresos derivados de la exportación, serían los parámetros básicos, sobre los que se recuperaría la rentabilidad en la actividad azucarera, pues la misma repercutiría directamente al productor cañero y al desarrollo de los ingenios privados, además de permitir un mejor financiamiento en el ámbito público azucarero.

Sin embargo, a pesar de las medidas adoptadas por el gobierno federal, la situación se volvía cada vez más insostenible, debido a que muchas empresas del sector privado se fueron trasladando al sector público, por los múltiples adeudos, que venían arrastrando de los créditos otorgados con anterioridad, mismos que se llegaron a reestructurar una y otra vez, pero no se pudieron cubrir, sumado además a lo obsoleto que resultaba tanto el equipo como la maquinaria utilizada en muchas de las unidades industriales, hasta que la deuda fue absorbida por el propio gobierno.

En este sentido, se puede apreciar que para el año de 1982, el panorama del sector azucarero se matizaba, verdaderamente crítico, pues presentaba problemas en los siguientes rubros:

I. En el ámbito cañero:

- El crecimiento de la superficie cosechable era escaso.
- Lo anterior se manifestaba en la disminución de la productividad.
- La deficiencia paulatina en la materia prima.
- La ineficiente infraestructura por lo que tocaba a los métodos de irrigación.

II. En las unidades industriales (ingenios):

- La maquinaria y equipo utilizado estaba ya obsoleto y deteriorado.
- Los programas aplicados al mantenimiento y conservación, resultaban deficientes.
- No se aprovechaba debidamente la sacarosa, obtenida de la caña de azúcar.
- Tenían un impacto negativo en el medio ambiente, por la contaminación que generaban.

III. En el aspecto financiero:

- Los subsidios al consumo, otorgados por el gobierno, originaron un desfase entre el costo de producción y el precio de venta.

Con el presidente Miguel De la Madrid, se establecieron determinados parámetros en el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), por lo que se refiere al sector azucarero, entre los que figuraron:

- Lograr la autosuficiencia en el aspecto productivo.
- Obtener una autonomía financiera.
- Conseguir una mejor eficiencia productiva.
- Fomentar el desarrollo ordenado del sector.
- Mejorar la calidad de vida de los trabajadores.
- Garantizar el abastecimiento del edulcorante, así como sofisticar el método de comercialización.

De los lineamientos planteados, se llegó a la conclusión, que para poder hacerlos efectivos era necesario tomar una serie de medidas, en torno a la nueva estructura que debía tomar la industria azucarera, por lo que el presidente Miguel de la Madrid, expidió un decreto el 13 de julio de 1983, el cual aborda la plataforma orgánica y administrativa, sobre la que operaría el sector azucarero, justificándolo, en el hecho mismo que la actividad en comento no tenía un mando único de control, que se hiciera responsable del desarrollo de la industria azucarera paraestatal.

Uno de los puntos aducidos en el decreto mencionado, fue la creación de Azúcar, Sociedad Anónima de Capital Variable, la que tendría entre otras funciones las de instaurar un mando único en el aspecto de normatividad, también el diseño y la proposición de políticas y estrategias.

Para el año de 1986, el gobierno instituyó un Programa llamado Reconversión de la Industria Azucarera, como consecuencia de toda la serie de inconvenientes que continuaba acarreado este sector, la estrategia en comento, contempló dentro de

sus objetivos, de acuerdo a lo que se plasmó en el Diario de los Debates, los siguientes:

- **Garantizar la autosuficiencia productiva y el abasto a todos los sectores y regiones del país:** Este lineamiento se orientó al aseguramiento de la autosuficiencia en la productividad, así como también el hecho de hacer llegar el producto a todas las zonas del país.
- **Fortalecer el régimen de economía mixta, impulsando el aumento de la participación privada y social hasta 50% de la producción:** Significó cambiar el régimen estatal por el privado, buscando un equilibrio entre ambos sectores, es decir, el privado y el estatal.
- **Modernizar y elevar la eficiencia y competitividad de la planta, para reducir los costos reales de producción del 20% en promedio:** Con este parámetro se buscó actualizar a la agroindustria, es decir, utilizar mejores técnicas tanto para el cultivo, como para la recolección de caña, también la capacitación de las personas que laboraban en los ingenios logrando una mayor eficiencia, con el fin de que se reflejará en el costo de producción.
- **Lograr la autosuficiencia financiera de la industria:** Esta situación se planteó con el objetivo de administrar sus propios recursos y que la industria fuera más autónoma en la toma de decisiones.

En relación con el objetivo que perseguía dicho programa fue el que se desincorporarán los ingenios que se encontraban en manos del gobierno, para que hubiera una responsabilidad directa del empresario privado, al pasarlos al sector privado. El programa en comento, presentó dos etapas:

- a) La primera que se le dió el nombre de ajustes: Consistió en disminuir la actividad del 50 por ciento de los ingenios del sector público en cuanto a la producción nacional, además se cerraron algunos de los ingenios por resultar, obsoletos, deficientes y poco productivos.

- b) La segunda, llamada de cambio estructural: Persiguió como fin el modernizar y fortalecer los métodos empleados en la técnica de producción, de distribución, así también la capacitación y la tecnificación en los procedimientos empleados para comercializar.

El programa antes enunciado tomó gran auge para el año de 1988 con la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, pues reflejó un alto índice de cierres que hubo en los ingenios obsoletos e ineficientes, como fueron Nueva Zelandia, Libertad, Estipac, y el Refugio. Paralelamente a esta situación se empezaron a vender ciertos ingenios, el primero fue el de Atencingo, mismo que lo compró Juan Gallardo Turlow (empresario de la industria refresquera), le siguieron, el Rosales, Pujiltic, La Gloria, Puga, López Mateos, Tres Valles, San Miguelito, finalmente los últimos tres ingenios más grandes, el Potrero, el Modelo y Zacatepec, los adquirieron los hermanos Pablo e Israel de apellidos Bremer.

Las ventas de esos ingenios se hicieron a plazos, dándole la ventaja a los empresarios de pagar de 7 a 12 años, con anticipos del 10, 15 y hasta el 20 %; sin embargo, a pesar de las grandes facilidades que el gobierno les otorgó a los industriales, tuvieron que reestructurar por primera vez sus deudas, posteriormente la situación se agravó con la crisis que hubo en 1995, por lo que volvieron a reestructurar sus pasivos con Financiera Nacional Azucarera, pero ahora lo hicieron en Unidades de Inversión (UDIS), aparejada a esta situación, también se encontraba el hecho de que a partir del año de 1994, comenzó a aumentar el producto de la fructosa en el mercado, artículo proveniente de Estados Unidos, en este contexto se tiene que con la participación de la fructosa y

el consumo de la misma, la elaboración del azúcar ha incrementado y como consecuencia, se presentan excedentes en la producción.

De acuerdo a lo expuesto con antelación, se pueden enunciar algunas de las causas por las que se dió la expropiación de los 27 ingenios azucareros:

- **A lo largo de la historia de la industria azucarera, como se ha analizado en líneas anteriores, ha sido de una u otra manera, subsidiada e intervenida por el gobierno en aras de lograr un mejor desarrollo y mejoramiento en la calidad de vida de todas las personas que tienen injerencia en este sector.**
- **Se presentaba una sobreproducción de azúcar debido al incremento acelerado en el consumo de la fructosa.**
- **Las deudas de los ingenios se volvieron crónicas debido al incumplimiento por parte de los empresarios en sus obligaciones, en virtud de que inicialmente el gobierno les dió todas las facilidades para pagar.**
- **La elaboración en aumento de la fructosa, sobre todo a raíz de las dos plantas que se establecieron en el país en el año de 1996, teniendo un impacto alto en el consumo, pues a los empresarios de la industria refresquera, les resultó más cómodo, la sustitución de este producto por el de azúcar, debido al costo de la misma.**
- **Atraso, ineficiencia y obsolescencia en la operación de los ingenios, debido principalmente porque cuando el gobierno les llegó a otorgar fondos a los empresarios de la industria azucarera, a través de los diferentes organismos que se crearon para tal efecto precisamente para la mejora de los mismos, los industriales no destinaron los recursos para los fines perseguidos.**

3. AUTORIDADES EN LA EXPROPIACIÓN.

En relación con este rubro, en el capítulo anterior, se comentó que a nivel federal la regulación de la figura de la expropiación es dispersa y depende del caso concreto, para saber las autoridades que intervienen, en este sentido, las dependencias que tuvieron injerencia en la expropiación de los ingenios azucareros, conforme al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 2001, fueron:

- El Ejecutivo Federal.
- La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- La Secretaría de Economía.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

De acuerdo al marco legal que corresponde a la intervención de cada una de las instituciones antes enunciadas y en el mismo orden, es el siguiente:

El Ejecutivo Federal, fue el que expidió el decreto y responde a las atribuciones que de carácter administrativo le han sido asignadas, a través de los ordenamientos que a continuación se señalan:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 89, fracción primera, dispone que:

"...Las facultades y obligaciones del Presidente son...

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;..."

También, se relacionan con dichas facultades el precepto 27 en sus párrafos segundo, noveno fracción sexta, párrafo segundo, los cuales estipulan que:

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

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente..."

En la Ley de Expropiación, se encuentran los artículos segundo, y tercero respectivamente, que rezan de la siguiente manera:

"...previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación,...para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

...el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el Decreto respectivo."

Por lo que se refiere a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, fue la que integró según el mismo decreto, el expediente administrativo, mediante el que se acreditó la causa de utilidad pública, motivando

en consecuencia, la expedición del decreto en comento, los preceptos que regulan su intervención, son los siguientes:

En la Ley de Expropiación, el artículo tercero apunta:

"...La Secretaría de Estado,...tramitará el expediente de expropiación..."

Por lo que hace a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone en sus veintidós fracciones contenidas en el numeral 35, las cuestiones que le competen a dicha Secretaría, entre muchas otras, la política nacional del campo, mejorar el nivel de vida de las personas que se sostienen del mismo, impulsar programas para elevar las actividades tanto en el medio rural como en el industrial, en general todas aquellas acciones tendientes al desarrollo de los asuntos que tienen que ver con la agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y pesca.

En cuanto al reglamento interior de dicha secretaría, estipula que:

“Artículo 1o. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las leyes que resulten aplicables, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 3o. La representación, trámite y resolución de los asuntos competencia de la Secretaría, corresponde originalmente al Secretario del Despacho.

Para el estudio, planeación y despacho de sus atribuciones, la Secretaría, contará con los siguientes:

I. Servidores públicos y unidades administrativas:

Coordinación General Jurídica;

Artículo 6o. El Secretario del Despacho ejercerá directamente las siguientes facultades no delegables:

III. Formular y proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos los proyectos de iniciativas de leyes o decretos, así como los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos competencia de la Secretaría y de las entidades del Sector Coordinado;

V. Refrendar, para su validez y observancia constitucional, los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que expida el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a los asuntos competencia de la Secretaría;

Artículo 15. La Coordinación General Jurídica tendrá las siguientes atribuciones:

I. Atender, dirigir, coordinar y supervisar los asuntos jurídicos de la Secretaría y auxiliar en los del Sector Coordinado;

II. Revisar y, en su caso, aprobar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones legales que deba suscribir o refrendar el Secretario;

VI. Interpretar las disposiciones jurídicas cuya aplicación corresponda a la Secretaría y a las entidades del Sector Coordinado, así como fijar, sistematizar y difundir los criterios para su aplicación;

XX. Recabar, registrar y archivar un ejemplar de los instrumentos jurídicos en que intervenga la Secretaría, que contenga las firmas ológrafas de los servidores públicos competentes;

XXVI. Tramitar y someter a la consideración del Secretario, los expedientes relativos a las expropiaciones en los casos de afectaciones en que intervenga la Secretaría;..."

También tuvo injerencia la Secretaría de Economía, cuya reglamentación se localiza en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 34, mismo que señala:

"...A la Secretaría de Economía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior,...

(R) IX. Participar con las Secretarías de... Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación...en la distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población;

(R) XI. Coordinar y dirigir con la colaboración de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el Sistema Nacional para el Abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población;

XXIII. Promover, orientar, fomentar y estimular la industria nacional;

El reglamento interior que norma a esta secretaría, dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 1.- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones y facultades que expresamente le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO 5.- Son facultades indelegables del Secretario las siguientes:

VI.- Refrendar, para su validez y observancia constitucionales, los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

Otra dependencia que participó en la expropiación de los ingenios azucareros fue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual tiene sus facultades señaladas en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que entre sus veinticinco fracciones, sólo se abordarán algunas, a saber:

"XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal...haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

XXI. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones...de la Administración Pública Federal.

XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones...de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;"

Además, el reglamento interior de dicha secretaría dispone que:

"Artículo 1o. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Artículo 6o. El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:

X. Refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República en su ramo, en los términos del artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Artículo 71-D. Compete a la Dirección de Legislación y Consulta Presupuestaria:

II. Opinar y, en su caso, formular los anteproyectos de iniciativas de leyes o decretos; reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y órdenes del Presidente de la República, y de disposiciones de carácter general competencia de la Secretaría

y de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta en materia de programación, presupuestación y gasto público;”

En cuanto a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, participó junto con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en la posesión de los bienes expropiados, los cuales se encuentran expresamente señalados en el decreto; sus atribuciones las tiene establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que expresa en su artículo 37, fracciones I, II, V, XIX y XXIII:

“I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de...patrimonio...;

XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones...de la Administración Pública Federal;

XXIII. Regular la adquisición,...de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación;...”

Conforme a su reglamento interior, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 1.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal;...la Ley General de Bienes Nacionales y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

ARTÍCULO 4.- Al frente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo habrá un Secretario, a quien corresponde originalmente la representación, trámite y resolución de los asuntos de la competencia de aquella, y quien podrá, para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, conferir sus facultades delegables a servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, expidiendo los acuerdos relativos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO 5.- El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:

IV. Ordenar el control, vigilancia y fiscalización de las políticas que establezca el Presidente de la República, así como realizar su evaluación;

VI. Dar cuenta al Congreso de la Unión, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias,... e informar cuando le sea requerido por cualquiera de las Cámaras que lo integran, en los casos en que se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus actividades;"

Por lo que respecta a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, fue la que se encargó de fijar el monto de la indemnización a pagar por la expropiación declarada, la misma se encuentra prevista por la Ley General de Bienes Nacionales, y su reglamentación la encontramos, en los siguientes preceptos:

"ARTICULO 14. Cuando se trate de adquisiciones por vía de derecho público, que requieran la declaratoria de utilidad pública, por parte del Gobierno Federal corresponderá:...a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, fijar el monto de la indemnización, y a la Secretaría de Programación y Presupuesto determinar el régimen de pago, cuando sea a cargo de la Federación."

En relación con lo antes expuesto y en base al decreto que se publicó el 3 de septiembre de 2001, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como la Secretaría de Economía, conforme a sus respectivas competencias, actuarán conjuntamente para la vigilancia y cumplimiento del decreto.

4. DECRETO.

Este decreto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 2001, a través del cual, se expropiaron 27 ingenios del sector azucarero, aunque en realidad lo que se expropió fueron las acciones, cupones o los títulos representativos del capital o partes sociales de las 27 empresas.

El decreto en comento, se puede dividir en tres apartados, a saber:

- El primero se refiere a los motivos que llevaron al Ejecutivo Federal a emitir el decreto en cuestión, justificando la expropiación de los 27 ingenios de la industria azucarera. En este sentido expresó, entre otros argumentos, lo siguiente:

“Que la agroindustria azucarera es una actividad de alto impacto social por su producción y por el empleo que crea en el campo mexicano; que el azúcar como producto generado por ella, es un artículo de consumo necesario y constituye un elemento básico para la alimentación de la población de bajos ingresos por su alto contenido energético; y que las actividades que comprende, como es el caso de la siembra, el cultivo, la

cosecha y la industrialización de la caña de azúcar, son de interés público;¹¹⁹

- El segundo apartado hace alusión a la dependencia que integró el expediente administrativo, que en este caso fue la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así como también de las demás instituciones que tuvieron intervención en dicha expropiación, las cuales ya se enunciaron con antelación.
- El tercer rubro, aborda básicamente, los aspectos de la entrada en vigencia del decreto, así como de las rúbricas de los funcionarios que firmaron el decreto, por las dependencias que intervinieron.

Cabe destacar, algunos aspectos relevantes, en relación con la técnica jurídica empleada en el decreto:

- Los ingenios expropiados son empresas con naturaleza de sociedades anónimas en su totalidad, por lo que el capital, se encuentra representado por acciones y no por "partes sociales" como lo expresa el decreto.
- El Gobierno, al expropiar las 27 sociedades anónimas, éstas se convirtieron automáticamente en sociedades unimembres que de acuerdo con la Ley General de Sociedades Mercantiles, deben ser puestas de inmediato en disolución y liquidación, situación que fue omitida y desvirtuada en la expropiación que se realizó, respecto a esto, el artículo 229, fracción cuarta, del ordenamiento citado, dispone que:

"...Las sociedades se disuelven:

¹¹⁹ Decreto por el que se exproplan por causa de utilidad pública, a favor de la Nación, las acciones, los cupones y/o los títulos representativos del capital o partes sociales de las empresas que delante se enlistan, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Septiembre de 2001, Pág. 18

IV.- Porque el número de accionistas llegue a ser inferior al mínimo que esta Ley establece, o porque las partes de interés se reúnan en una sola persona;"

- También hay una cuestión que el Gobierno no tomó en cuenta: al expropiar la totalidad de los títulos representativos del capital social de las empresas, inmediatamente, se está en presencia ya de empresas de participación estatal mayoritaria de acuerdo a lo que establece el artículo 46, fracción II, Inciso a de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece:

"...Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza...en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;"

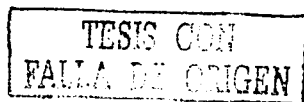
En este orden de ideas, pareciera que el Ejecutivo Federal simplemente declaró la expropiación, sin tener en cuenta todas aquellas cuestiones relativas a la naturaleza jurídica de los ingenios azucareros, así como tampoco un buen planteamiento del problema que quiso resolver.

Se publicó otro decreto en los mismos términos que el del 3 de septiembre del año 2001, en el Diario Oficial de la Federación con fecha 10 de septiembre del mismo año, a fin de que surtiera efectos de notificación personal, atendiendo a lo que anteriormente se había comentado acerca de la notificación "debe ser personal y en caso de no conocerse el domicilio o ignorarlo, previas a las

investigaciones realizadas, se debe publicar por segunda vez, para que se tenga como notificado el asunto en cuestión".

Posterior a éstos dos decretos, se publicaron dos más, respecto a situaciones que atañen directamente a la expropiación de los ingenios, los cuales son:

- La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a través de su titular, Licenciado Javier Bernardo Usabiaga Arroyo, publicó el 19 de septiembre de 2001 en el Diario Oficial de la Federación el decreto, referente a las bases, sobre las que va a operar la expropiación, por lo que dicha Secretaría emitió los "Lineamientos de Operación del Fondo Especial que se aplicarán al pago de Diversos Compromisos de Operación del Sector Azucarero, Exclusivamente (sic) a los 27 ingenios incluidos en el Decreto de Expropiación de fecha 3 de septiembre de 2001", el fondo en comento, se estableció por acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por un monto inicial de un mil millones de pesos, el ejercicio de esta suma, estará vigilada por la Comisión Directiva de Regulación y Seguimiento (CDRYS), que se creó para los fines de vigilar el manejo transparente de los recursos, así como también el buen desahogo de las funciones, administración y operación de los ingenios, en un sentido de transparencia y seguridad.
- Las Secretarías de Economía y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, mediante sus respectivos titulares, Licenciados Luis Ernesto Derbez Bautista (en ese entonces) y Javier Bernardo Usabiaga Arroyo, publicaron el 27 de marzo de 2002 el precio de referencia del azúcar para el pago de la caña de azúcar de la zafra 2001/2002 (periodo que va del primero de octubre del 2001 al 30 de septiembre del 2002) , mismo que al mayoreo, el azúcar base estándar se fijó en la cantidad de 4, 561.08 pesos la tonelada.



5. OBJETIVO DE LA EXPROPIACIÓN DE LOS INGENIOS AZUCAREROS.

Conforme al decreto en comento, el Ejecutivo Federal quiso proteger los siguientes aspectos:

- Que haya una transparente administración en los ingenios, evitando el mal manejo de los mismos por los industriales que realizaban prácticas indebidas, manifestándolo el Gobierno Federal de la siguiente manera:

"Que el Gobierno Federal busca que la buena y honesta administración sea el común denominador de la agroindustria azucarera de la nación, eliminando las prácticas indebidas de un grupo de personas dedicadas a esta agroindustria, que han afectado profundamente al sector;"¹²⁰

Cabe destacar de lo antes expuesto, que primero el Gobierno Federal calificó de "prácticas indebidas" sin antes haber un juicio de por medio que lo determinará así, segundo de acuerdo al catálogo de causas de utilidad pública que enuncia el artículo primero de la Ley de expropiación no existe ningún supuesto que se adecue al argumento aducido en el decreto.

- Otra situación, es la relativa a las deudas que contrajeron los propietarios de los ingenios expropiados por créditos pedidos tanto a las sociedades de crédito como al mismo Gobierno Federal, exponiéndolo de la siguiente manera:

"Que los propietarios de las empresas enlistadas en el artículo 1°. de este Decreto llevaron a sus empresas a perder la salud financiera, contrayendo grandes deudas ante diversas sociedades de crédito y organismos del

¹²⁰ Idem., Pág. 18

Gobierno Federal, poniendo con ello en riesgo además del patrimonio de los trabajadores del campo, el de todos los mexicanos;"¹²¹

Este lineamiento, encima de no satisfacer una causa de utilidad pública, resulta un beneficio para los propietarios de los ingenios, en virtud de que, lo que pretende el Gobierno Federal es sanear una vez más el aspecto financiero de estas empresas.

- También se argumentó que como se aproximaba la zafra del periodo 2001/2002 no se tuvieron los recursos oportunos para el mejoramiento de la eficiencia en los ingenios, los cuales tienen gran injerencia en la producción nacional, al respecto de ésto el Gobierno Federal manifestó lo siguiente:

"Que en vísperas del inicio de la zafra 2001-2002 en el próximo otoño, existen altas probabilidades de que en cierto número de ingenios con un fuerte porcentaje de participación en la producción del país, no se cuente con los recursos necesarios para la reparación de las fábricas que garanticen el eficaz y oportuno procesamiento de más de 20 millones de toneladas de caña, que se encuentran en el campo mexicano, en etapas de crecimiento y maduración para ser cosechadas como culminación del esfuerzo de cerca del cincuenta por ciento de los productores;"¹²²

De lo anterior, se desprende nuevamente la situación maquillada por el Gobierno Federal para sanear los estados financieros de las empresas en cuestión (rescate financiera), toda vez que, a lo largo del desarrollo de la industria azucarera, el gobierno ha intervenido en repetidas ocasiones en éste sector como lo muestra la historia, apoyándola con programas, subsidios y recursos que le ha proveído y todo ha sido en vano, pues parece que los hechos y acontecimientos son cometidos una y otra vez en

¹²¹ Idem., Pág. 18

¹²² Idem., Pág. 18

el mismo sentido, por los saqueadores de este país, fingiéndose posteriormente las víctimas.

- El sector cañero expresó su renuencia a continuar trabajando con las empresas expropiadas, en tanto siguieran bajo la titularidad de los actuales propietarios, por lo que el Gobierno Federal señaló:

“Que los cañicultores proveedores de las empresas azucareras referidas en el presente Decreto, han manifestado, por distintos medios, su decisión de no llevar al cabo los procesos de zafra con estas empresas, mientras se encuentren dirigidas por los actuales propietarios;”¹²³

En relación con lo expuesto, es triste ver que nuevamente, el sector más afectado es la clase campesina, la cual sufre todas las secuelas económicas que son el resultado del abuso y equívoco manejo de los recursos por las personas, en este caso propietarias de los ingenios, quienes únicamente han visto por sus propios intereses.

- Otra circunstancia aducida en el decreto, fue la relativa a la caña comprometida con los ingenios expropiados, en cuanto a su transformación, estableciendo el siguiente razonamiento:

“Que la debida transformación de la caña propiedad de decenas de miles de cañicultores del país, contratada con las empresas señaladas en el presente Decreto, cuya inviabilidad financiera genera incapacidad de operar con eficiencia y de cumplir sus compromisos, pone en peligro el empleo de los trabajadores de los ingenios, de los prestadores de servicios conexos y

¹²³ Idem, Pág. 18

la actividad económica de amplias regiones en los estados donde se ubican;¹²⁴

Es importante señalar, que en aras de salvar a todas aquellas personas que dependen de la industria azucarera, como son los cañicultores, los empleados de los ingenios y los sujetos que se relacionan directa o indirectamente con este sector, además de la derrama económica que tiene en las regiones, en las que se ubican dichos ingenios; el Gobierno Federal trata de justificar el hecho mismo de reparar la salud financiera de las empresas expropiadas, llevada al caos por la negligencia e intereses mezquinos de sus propietarios; con la finalidad manifiesta el Gobierno de que puedan cumplir con sus obligaciones y compromisos contraídos por sus titulares.

En este orden de ideas, resulta bastante notoria la escasa claridad y la poca solidez en los argumentos esgrimidos por el Gobierno Federal, en cuanto a la supuesta causa de utilidad pública, para llevar a cabo la expropiación de los ingenios azucareros y su búsqueda tendiente al sano equilibrio que debe haber en el sector azucarero, así como también la buena administración que incumbe a dichas empresas, con la finalidad según el mismo Gobierno de respaldar a los trabajadores, campesinos, empleados y demás individuos que intervienen en esta industria y del impacto que tiene en la economía nacional.

6. INGENIOS AZUCAREROS EXPROPIADOS.

El decreto que se ha venido comentando a lo largo del capítulo, da un listado de las empresas que fueron expropiadas, las cuales se encuentran agrupadas de la siguiente manera:

¹²⁴ Idem., Pág. 18

Consortio Azucarero Escorpión (CAZE)		
Ingenio	Municipio	Estado
Atencingo, S.A. de C.V.	Chietla	Puebla
Casasano La Abeja, S.A de C.V.	Cuautla	Morelos
El Modelo, S.A.	La Antigua	Veracruz
El Potrero, S.A.	Atoyac	Veracruz
Emiliano Zapata, S.A. de C.V.	Zacatepec de Hidalgo	Morelos
La Providencia, S.A de C.V.	Cuichapa	Veracruz
Plan de San Luis, S.A. de C.V.	Ciudad Valles	S. L. P.
Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.	Carlos A. Carrillo	Veracruz
San Miguelito, S.A.	Córdova	Veracruz

Grupo Azucarero México (GAM)		
Ingenio	Municipio	Estado
Presidente Benito Juárez, S.A. de C.V.	H. Cárdenas	Tabasco
José María Martínez, S.A. de C.V.	Tala	Jalisco
Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.	Faretán	Michoacán
San Francisco el Naranjal, S.A. de C.V.	Lerdo de Tejada	Veracruz
Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A. de C.V.	Lerdo de tejada	Vracruz
El Dorado, S.A. de C.V.	Culiacán	Sinaloa

Grupo Machado		
Ingenio	Municipio	Estado
Central Progreso, S.A. de C.V.	Paso del Macho	Veracruz
José María Morelos, S.A. de C.V.	Casimiro Castillo	Veracruz
La Margarita, S.A. de C.V.	Acatlán de Pérez Figueroa	Oaxaca
Fomento Azucarero del Golfo, S.A. de C.V.	Pánuco	Veracruz

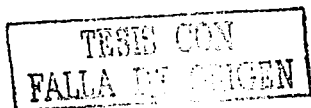
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Grupo Santos		
Ingenio	Municipio	Estado
Allianza Popular, S.A. de C.V.	Tamasopo	S. L. P.
Plan de Ayala, S.A. de C.V.	Ciudad Valles	S. L. P.
Compañía Azucarera del Ingenio Bella Vista, S.A. de C.V.	Acatlán de Juárez	Jalisco
Pedernales, S.A. de C.V.	Tacambaro	Michoacán
Compañía Industrial Azucarera, S.A. de C.V.	Hueyapan de Ocampo	Veracruz
San Gabriel, S.A. de C.V.	Cosamalaoacán	Veracruz

Fideliq		
Ingenio	Municipio	Estado
Azucarera de la Chontalpa, S.A.	Cárdenas	Tabasco
La Joya, S.A. de C.V.	Ex Hacienda Haltunchen, Champotón, Campeche	Campeche

También el Gobierno Federal expropió como lo señala el decreto, no sólo las acciones, cupones y/o títulos representativos del capital o partes sociales de los ingenios antes citados, sino además todos aquellos bienes integrantes de los mismos, los cuales son:

- Las Unidades Industriales que constituyen propiamente los ingenios.
- Maquinaria.
- Equipo.
- Terrenos.
- Construcciones.
- Estructuras.



- Derechos.
- Patentes.
- Marcas.
- Nombres Comerciales.
- Tanques de Almacenamiento.
- Bodegas.
- Talleres.
- Laboratorios junto con todos sus aparatos.
- Plantas Eléctricas.
- Servicios de Dotación de Agua y su infraestructura.
- Equipos de Transporte.
- Inmuebles destinados a uso habitacional de los administradores.
- Almacenes de Azúcar, junto con el azúcar que tienen.
- Todos los bienes muebles e inmuebles de las empresas, antes mencionadas.

Cabe destacar un comentario en relación con la lista arriba enunciada, el decreto en su artículo primero enumera un serie de cosas y bienes sujetas a la expropiación, haciéndolo de una manera ejemplificativa y no limitativa, como lo deja ver la frase plasmada en el propio decreto "entre otros", por lo que resulta un tanto redundante, al expresar que se expropiaban los títulos representativos del capital social, se entendía también expropiado la totalidad del patrimonio social de los ingenios en cuestión.

7. BENEFICIOS O PERJUICIOS PARA LA INDUSTRIA AZUCARERA.

Con relación a este apartado, el decreto expropiatorio hace alusión a una serie de situaciones que prevalecían en el sector azucarero, principalmente en los 27 ingenios que decidió expropiar, las mismas resultaban negativas para la industria azucarera, sin embargo, a pesar de todos los argumentos esgrimidos en el rubro de considerandos en el decreto expropiatorio, y que de acuerdo con el catálogo

que señala el artículo primero de la ley de expropiación, por lo que se refiere a los casos de utilidad pública no se ajusta ninguno de dichos argumentos; una de las finalidades aducidas por el decreto en cuestión era el encaminar la buena administración de las empresas expropiadas, así como asegurar la salud financiera de dichos ingenios.

En este orden de ideas, la expropiación desde el punto vista social representó una solución emergente a la situación que prevalecía en la industria azucarera, la cual fue adoptada por el gobierno federal, en atención a los diversos factores y circunstancias que imperaban en dicha actividad, como el hecho de que de éste sector depende un gran número de personas (cañeros, empleadores, trabajadores que laboran directamente en los ingenios y todos aquellos que de forma directa o indirecta tienen injerencia en esta industria).

No obstante lo anterior, la expropiación es una figura jurídica que tiene su sustento en una causa de utilidad pública, a fin de satisfacer una necesidad colectiva, sin embargo, en el caso de los ingenios azucareros, encima de que no se acreditó dicha causa de utilidad pública, significó un rescate financiero como se comentó con antelación, en virtud de que, como acertadamente expresa el decreto expropiatorio "ciertas personas llevaron a perder la salud financiera", no cabe duda que el gobierno federal siempre trata de parchar y ofrecer una supuesta solución a los problemas que se presentan en la sociedad, los cuales son originados por los propios empresarios, los que en el futuro se vuelven a beneficiar con las reprivatizaciones.

Por lo que respecta al aspecto jurídico, queda claro que la expropiación es una figura llevada a cabo por el Estado como un acto de soberanía que aplicada al caso de la industria azucarera, resultó inapropiada, toda vez que no se acreditó la existencia de la misma; este argumento encuentra apoyo en la sentencia de amparo interpuesto por Consorcio Azucarero Caze, Sociedad Anónima de Capital Variable, misma que fue emitida por la Juez Séptima de Distrito en materia

administrativa, el 30 de octubre de dos mil dos, de la cual se enunciarán y analizarán algunos aspectos importantes dentro de los cuales destacan los siguientes:

- De acuerdo al decreto expropiatorio, la dependencia encargada de integrar el expediente administrativo fue la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a través de la Coordinación General Jurídica, dicho expediente tenía que contemplar los estudios técnicos, y demás investigaciones que acreditaran la existencia de utilidad pública, mismos que no fueron probados, tal y como lo señala la sentencia de amparo antes referida, que señala:

"...el expediente administrativo, carece de estudios técnicos, proyectos, planos y demás elementos que expliquen que existe necesidad colectiva o causa de utilidad pública y que en base a los bienes expropiados se satisfaga la causa de utilidad pública..."¹²⁵

De lo antes expuesto, cabe destacar que conforme al expediente administrativo integrado por la SAGARPA, no se demostró fehacientemente la existencia real de la causa de utilidad pública para que pudiera operar la figura de la expropiación, como se analizó anteriormente, la dependencia correspondiente, tiene que fundar debidamente, mediante estudios minuciosos, claros y exhaustivos, la existencia de la necesidad social, así como los bienes afectos a expropiar, que son los idóneos para satisfacer dicha necesidad.

- De los considerandos aludidos en el decreto expropiatorio, se desprende que no se actualizó ninguno de los supuestos previstos en las diferentes

¹²⁵ Sentencia de Amparo emitida el 30 de octubre de 2002, por la Juez Séptima de Distrito en materia Administrativa, Licenciada Luz María Díaz Barriga de Silva.

fracciones, contempladas en el artículo primero de la Ley de Expropiación, como acertadamente lo expresó la Juez Séptimo de Distrito:

"...de las causas señaladas en el propio decreto, pudiera pensarse que pretende fundar la causa de utilidad pública, en el abastecimiento de alimentos de consumo necesario, la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de expropiación, en la conservación de una empresa para beneficio de la colectividad y en las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, también lo es, que ni de la lectura del Decreto expropiatorio ni de la totalidad de los tomos enviados por la autoridad responsable, se advierte que se encuentre plenamente demostrada la causa de utilidad pública que invocan.

En efecto, el decreto expropiatorio resulta de tal manera general que no precisa de manera exacta el supuesto en el cual de las cuatro fracciones que invoca, encuadra la causa de utilidad pública y si bien es cierto que el propio decreto remite al expediente administrativo formado con motivo de la expropiación, de las documentales relacionadas que obran en el expediente, de ninguna de ellas se acredita que se este en el supuesto de satisfacción de necesidades colectivas por guerra o trastornos interiores, que exista desavasto (sic) de azúcar en las ciudades o centros de población, o que se pretenda combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas. De igual forma no se precisa si lo que pretende el decreto expropiatorio es la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de la caña de azúcar o de su transformación; o si es la creación, el fomento o la conservación de las empresas que transforman el azúcar las que van a expropiarse para el beneficio de la colectividad y en que consiste ese beneficio, así como tampoco queda claro que se estén destruyendo

elementos naturales y que se estén causando daños a la propiedad en perjuicio de la colectividad, por lo cual sea necesario tomar medidas a fin de evitarlo.

Asimismo, tampoco existen estudios técnicos suficientes para motivar la expropiación en cualquiera de los supuestos citados, con lo cual se pueda demostrar que sólo con la expropiación se puede salvar la agroindustria azucarera de la Nación...¹²⁶

De lo antes expuesto, se desprende que de acuerdo al expediente exhibido en el juicio de amparo interpuesto por Consorcio Azucarero (CAZE), la autoridad responsable, en este caso la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, trató de fundamentar la causa de utilidad de pública en las fracciones quinta, séptima, novena y décima del artículo primero de la Ley de Expropiación, a saber:

"...Se consideran causas de utilidad pública:

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

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

¹²⁶ Idem.

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;"

Conforme a las fracciones transcritas, se puede ver que ninguna de las hipótesis planteadas en el decreto expropiatorio, se ajusta, pues el mismo hizo alusión a una serie de situaciones muy genéricas, como fueron:

"...que el azúcar como producto generado por ella, es un artículo de consumo necesario y constituye un elemento básico para la alimentación de la población de bajos ingresos por su alto contenido energético;...

Que el Gobierno Federal busca que la buena y honesta administración sea el común denominador de la agroindustria azucarera de la nación, eliminando las prácticas indebidas de un grupo de personas dedicadas a esta agroindustria, que han afectado profundamente al sector;

Que en vísperas del inicio de la zafra 2001-2002 en el próximo otoño, existen altas probabilidades de que en cierto número de ingenios con un fuerte porcentaje de participación en la producción del país, no se cuente con los recursos necesarios para la reparación de las fábricas que garanticen el eficaz y oportuno procesamiento de más de 20 millones de toneladas de caña,...

Que los cañicultores proveedores de las empresas azucareras referidas en el presente Decreto, han manifestado, por distintos medios, su decisión de no llevar al cabo los procesos de zafra con estas empresas, mientras se encuentren dirigidas por los actuales propietarios;

Que la debida transformación de la caña propiedad de decenas de miles de cañicultores del país, contratada con las empresas señaladas en el presente Decreto, cuya inviabilidad financiera genera incapacidad de operar con eficiencia y de cumplir sus compromisos, pone en peligro el empleo de los trabajadores de los ingenios, de los prestadores de servicios conexos y la actividad económica de amplias regiones en los estados donde se ubican;¹²⁷

Como se desprende de lo anterior y aunado a lo pronunciado en la sentencia de amparo, antes comentada, queda claramente demostrado que el Gobierno Federal no justificó en ninguno de sus considerandos la causa de utilidad pública; primero porque hace mención a una serie de circunstancias muy genéricas, como el hecho de que el azúcar es un artículo de consumo necesario por su alto contenido energético, en ese sentido y de acuerdo a lo que dispone la fracción quinta del artículo primero de la Ley de Expropiación, pudiera pensarse que por ser un artículo de consumo necesario, se debe proveer a la población, sin embargo no se adecua como tal, pues dicha fracción también señala que sólo se efectuará en caso de que se presentara una guerra o un trastorno interior, segundo porque, conforme a lo expresado en la sentencia citada, no hubieron los suficientes estudios técnicos que acreditaran tal causa de utilidad.

- Cabe destacar también, que en el mismo decreto se manifestó lo siguiente:

¹²⁷ Decreto por el que se exproplan por causa de utilidad pública, a favor de la Nación, las acciones, los cupones y/o los títulos representativos del capital o partes sociales de las empresas que adelante se enlistan, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Septiembre de 2001, Pág. 9

"...las actividades que comprende, como es el caso de la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña de azúcar, son de interés público;"¹²⁸

Esta situación la quiso apoyar en el decreto emitido en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de mayo de 1991, por el que se declaró de interés público la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña de azúcar, sin embargo, resulta mal aplicado, pues en ese caso ¿qué sucede con los ingenios que no fueron expropiados?, en virtud de que si lo que se perseguía era salvar a la industria azucarera, porqué entonces sólo expropió 27 ingenios. En este orden de ideas, la Juez Séptima de Distrito en materia Administrativa, expresó en su sentencia que:

"Sin que tampoco pueda dar sustento a la expropiación el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de mayo de mil novecientos noventa y uno, que declara de interés público la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña de azúcar, en virtud de que ello en todo caso sería fundamento para la expropiación de la totalidad de la agroindustria azucarera y no así de la expropiación parcial de dicha actividad productiva."¹²⁹

- Otro punto que vale la pena comentar, es el que expresa el decreto en el sentido de que los cañicultores, son los que proveen a los ingenios la caña, manifestaron por diferentes medios el no desahogar el proceso de la zafra en ese entonces la correspondiente al periodo 2001-2002, en tanto continúen los mismos propietarios de los ingenios, sin embargo, dadas las inconformidades entre cañicultores y empresarios, éstas pudieron interponerlas ante la Junta de Conciliación y Arbitraje de Controversias

¹²⁸ Idem., Pág. 9

¹²⁹ Sentencia de Amparo emitida el 30 de octubre de 2002, por la Juez Séptima de Distrito en materia Administrativa, Licenciada Luz María Díaz Barriga de Silva.

Azucareras para su solución, pues este argumento aducido por el decreto resulta injustificado, así también por lo que respecta a la situación financiera del sector azucarero, pues ésta bien pudo ser resuelta por otra vía, como la judicial; en este orden de ideas, acertadamente la Licenciada Luz María Díaz Barriga de Silva, expresó lo siguiente:

"...no resultan razones suficientes para la afectación de la propiedad privada, pues los conflictos entre los cañicultores proveedores de las empresas azucareras, son ventilados y solucionados ante la Junta de Conciliación y Arbitraje de Controversias Azucareras, y los problemas de inviabilidad financiera de algunas de las empresas dedicadas a la transformación del azúcar, pueden ser solucionadas a través de los procedimientos previstos en la Ley de Concursos Mercantiles, sin llegar al extremo de la afectación de la propiedad privada, con mayor razón si es que resulta una afectación parcial de un artículo de consumo necesario y no a la totalidad de la industria azucarera."¹³⁰

Se puede discernir a partir de lo anterior, que la expropiación no cumplió con el requisito fundamental, el cual, le da la existencia misma a la figura y fue precisamente la causa de utilidad pública, por lo que si el Gobierno Federal adoptó la medida expropiatoria fue con el fin de darle solución al problema azucarero, resulta complejo entender porqué sólo expropió 27 ingenios y no todos.

Se ha comentado que no se trata de un expropiación realmente, sino de un rescate financiero, sin embargo, hay beneficios o perjuicios, derivados de ese acto expropiatorio, mismos que tendrán un impacto directo sobre la actividad azucarera, como son:

- Con la expropiación de los 27 ingenios se pretende implementar un mejor control en la administración de esas empresas, este lineamiento es bueno

¹³⁰ Idem.

para las empresas expropiadas, pues con ello se tendría un mejor control de las políticas manejadas por dichas empresas.

- El Gobierno Federal saneará a las empresas expropiadas de todas las deudas contraídas por los empresarios que se encontraban al frente de los ingenios, estabilizando así los estados financieros y como consecuencia de ello, tendrá un impacto positivo en el sector azucarero.
- Otra medida tomada por el Gobierno Federal, fue la de cubrir las liquidaciones pendientes por pagar a los cañeros, por lo menos a los 27 ingenios azucareros expropiados.
- Con la expropiación se busca modernizar el mobiliario de los ingenios expropiados, es decir, actualizar la maquinaria y equipo, los cuales resultaban ya obsoletos, paralelamente se busca mejorar los mecanismos de producción con el objetivo de que sean más eficientes.
- Se ha dicho e incluso se plasmó en el decreto que los 27 ingenios expropiados, eran ya insostenibles en su situación financiera y que por ello fue adoptada la medida de expropiación, sin embargo, queda en el aire la situación de los otros ingenios que no fueron expropiados y que todavía se encuentran en manos de particulares, ya que obviamente no se encuentran en el mismo régimen que los expropiados ni tampoco bajo las mismas disposiciones, por lo que hasta dónde alcanzará el beneficio real para la industria azucarera.

8. PERSPECTIVA DE LOS INGENIOS AZUCAREROS.

Antes de entrar al estudio de este apartado, hay que tomar en cuenta que el sector azucarero se ha visto a lo largo de su historia ambivalente, pues ha tenido que atravesar en determinados momentos por crisis, algunas severas, como se

comentó al inicio del capítulo, las cuales ha tenido que superar de un modo u otro, sin embargo, los cambios que ha habido en los últimos años conllevan siempre a una mejora continua dentro del sector azucarero, es decir, las necesidades que van demandando todos los protagonistas que intervienen en esta actividad, deben ser satisfechas por la importancia que tiene este sector en la economía nacional.

Por lo que corresponde a la situación actual de la actividad azucarera, resulta un tanto incierta, toda vez que la misma atraviesa por una crisis no sólo de carácter económico, sino también técnico, es decir, por un lado se encuentra un producto llamado fructosa de maíz, el cual es un edulcorante, que le ha venido a hacer la competencia y en este sentido, la industria azucarera, tiene grandes desventajas frente a la misma, como son: es más barato el producto para los empresarios que la utilizan, su proceso de elaboración es más rápido y menos costoso; por otro lado, el azúcar es un artículo que para obtenerlo, requiere de ciertas etapas como son: desde la recolección de la caña, llevarla a los ingenios para su procesamiento, hasta la obtención de la sacarosa, sin embargo este proceso sólo se puede llevar a cabo en cierto tiempo que es cuando comienza la zafra (octubre o diciembre), así también cabe señalar, que las personas que intervienen en este sector son muchas y por ende, todas ellas dependen económicamente de esta actividad.

En este orden de ideas, la industria azucarera es un sector, en el cual las empresas que se dedican a esta actividad, utilizan equipo y maquinaria obsoletos y deficientes, sin embargo cabe destacarse que si bien es cierto, dicho sector, reporta un gran ingreso para la economía nacional, y que debido a esto el Gobierno Federal decidió expropiar 27 ingenios azucareros, en aras de ayudar a los protagonistas de esta actividad también lo es, que en realidad el sector azucarero no se compone sólo de 27 ingenios sino de 60 en total, por lo que el Gobierno deja en tela de juicio el verdadero apoyo que quiso brindar a esta rama de la industria.

CONCLUSIONES

PRIMERA: En principio, la expropiación no debe ser entendida como una modalidad de la propiedad privada, ya que la misma implica una limitación o transformación al derecho del particular debido a que la norma jurídica prevé un supuesto de carácter general y abstracto, en tanto que la expropiación encierra la privación de la propiedad en atención a una situación específica y concreta originada por una necesidad de carácter social.

SEGUNDA: La expropiación se justifica a través del dominio eminente que tiene el Estado sobre la propiedad originaria, es decir, todo el conjunto de bienes, cosas y demás elementos que se encuentran en el territorio nacional, por lo que solamente transmite el uso y disfrute a los particulares, constituyendo en consecuencia la propiedad privada. En este orden de ideas, la propiedad, al reportar una función social, puede ser expropiada por el Estado en ejercicio de su facultad de imperio y para dar cumplimiento a uno de los fines que tiene encomendados por la propia sociedad en atención al bien común que demanda la colectividad.

TERCERA: La expropiación constituye un acto administrativo, emitido unilateralmente por la autoridad correspondiente, y por ende, perteneciente al Derecho Público, mismo que se actualiza cuando se presenta una causa de utilidad pública que se encuentra prevista en la ley, la cual, debe estar plenamente justificada y demostrada a través de una serie de investigaciones realizadas por la autoridad.

CUARTA: Durante el desarrollo de la historia constitucional, hubo muchos movimientos previos a la formación del Estado Mexicano, por lo que muchas de las Constituciones que tuvieron vigencia en el territorio nacional, estuvieron influenciadas por los acontecimientos que en esos momentos imperaban, sin embargo, cabe destacar que cada una de las Constituciones regularon directa o indirectamente la figura de la expropiación, pues aún cuando en algunas de ellas

no le dieron el nombre como tal, si contemplaron los matices y rasgos fundamentales que caracterizan a dicha figura.

QUINTA: Una reflexión crucial en tomo a la institución de la expropiación, es la referente al auge o “boom” de ésta, es decir, el momento radical en el que cobró gran vigencia fue precisamente con la Ley de Desamortización o Ley Lerdo, misma que se dio previa a la Constitución de 1857. Como resultado del cuestionamiento que se formularon los hombres que en aquella época se encontraban en el poder, en el sentido de que, el territorio mexicano era tan basto que requería de manera inmediata ser ocupado, se emitieron diversas disposiciones con la finalidad de que se poblaran las grandes extensiones de tierra y terrenos baldíos que había, otorgando facilidades a las personas, incluso extranjeras que vinieran a ocupar dichas tierras. En este orden de ideas, la Ley Lerdo tuvo como finalidad que se fraccionara en pequeñas porciones la tierra, para que con posterioridad se formara la pequeña propiedad, sin embargo, estipuló la limitante relativa de que las corporaciones tanto de carácter eclesiástico como las de naturaleza civil no podían adquirir bienes.

SEXTA: Un aspecto sobresaliente de la Constitución de 1917 (carta magna que actualmente rige), fue el apartado de los derechos sociales, dentro de ellos se encuentra la garantía a la propiedad privada, es decir, el particular podrá usar y disfrutar de su propiedad, siempre y cuando no se afecte a la colectividad, en este sentido, representó un rubro importante que dispuso el constituyente de 1917, ya que atendió a la necesidad colectiva en virtud de que el bienestar social está por encima del interés individual, situación que no se daba antes de que México se consolidara como Estado, toda vez que en aquellos momentos, el corte predominante en relación con la propiedad era el individualista.

SÉPTIMA: El hombre tiene dos facetas, por un lado se encuentra la individual y por el otro la colectiva, quien organizado en una sociedad, forma toda una organización llamada Estado, un ente que se encuentra investido de atribuciones,

derechos y obligaciones determinadas por la sociedad, a través de ciertos elementos y notas específicas, las cuales, son útiles para el logro de los múltiples fines encomendados por la colectividad, tendientes a una armónica y sana convivencia social.

OCTAVA: El Estado como un ente abstracto, posee una dualidad en relación con su forma de actuar, ya que por una parte está su proceder como cualquier particular, el cual al asumir ese rol se regirá por las normas del Derecho Privado y, por la otra, se encuentra su función como sujeto de Derecho Público destacando que el Estado, conforme a su potestad impero-atributiva, dispone de ciertas formas de adquisición de bienes, mismas que son forzosas, precisamente por el ejercicio de esa potestad. Dichas formas de adquisición de bienes se dividen en dos, las que pertenecen al Derecho Privado como son: la compraventa, la donación, la permuta, la dación en pago, y las que se ubican en la esfera del Derecho Público entre las que están: la expropiación, la requisa, la nacionalización, el decomiso. Ambas formas de adquisición de bienes, se caracterizan por una nota común: el traslado de dominio de la propiedad; sin embargo, cabe hacer una diferenciación entre las mismas, pues las primeras implican la intervención directa de la voluntad de las partes contratantes, mientras que las segundas conllevan una decisión unilateral por el Estado, en ejercicio de su facultad de imperio, debido a que el mismo no lo hace con el consentimiento del particular, sino en atención a una necesidad social; en este sentido, la naturaleza jurídica de la expropiación deriva netamente del Derecho Público.

NOVENA: En relación con el procedimiento de expropiación no reviste formalidad alguna, salvo lo que se refiere al acto expropiatorio, el cual debe estar debidamente fundado y motivado como lo establece la Constitución, en cuanto al expediente de expropiación, la ley reglamentaria lo regula someramente, pues señala que lo tramitará la dependencia a la que le corresponda; asimismo es omisa, en cuanto a los requisitos que debe contener dicho expediente, este vacío es cubierto por algunas leyes de Expropiación de otros Estados.

DÉCIMA: Una situación importante que cabe destacar, es la relativa a la legislación que prevé la figura de la expropiación, en virtud de que a nivel Federal resulta dispersa y ambivalente, pues la Ley de Expropiación se aplica tanto en el fuero Federal como en el Distrito Federal; únicamente dispone que el Ejecutivo Federal será quien emita la declaratoria de expropiación y la Secretaría que corresponda, tramitará el expediente de expropiación. Por lo que toca a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estipula que la Secretaría de Gobernación ejercerá la figura de la expropiación solamente en el caso de que no estuviera asignada a otra dependencia, así también, la Ley General de Bienes Nacionales viene a subsanar hasta cierto punto el hecho de que dependiendo la materia, intervendrá la dependencia a la que corresponda; así pues, dependerá del caso en concreto para poder determinar las autoridades que tendrán injerencia en la expropiación; ésta situación es diferente en la esfera del Distrito Federal, pues si bien es cierto que aún cuando la Ley de Expropiación remite a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, también lo es que la reglamentación de la expropiación es más completa, pues a través de esta ley como de otros ordenamientos, se establecen claramente las autoridades que tendrán intervención en dicha figura, disponiendo sus atribuciones y facultades.

DÉCIMA PRIMERA: Es de destacarse que el particular que ha sufrido la expropiación tiene dos medios de defensa: por un lado se encuentra el recurso de revocación, el cual lo puede interponer en un término de 15 días a partir de que se le haya notificado personalmente el decreto de expropiación, y procede porque la expropiación estuvo mal hecha, no existe la causa de utilidad pública, o el bien expropiado no es el apropiado; por el otro, el recurso de reversión, mismo que se puede ejercer en un plazo de 2 años contados a partir de que el bien que se expropió no se haya destinado al fin para el que se llevó a cabo la expropiación durante un término de 5 años.

DÉCIMA SEGUNDA: La industria azucarera es un sector complejo, toda vez que la misma encierra una serie de situaciones como son: la fuerte inversión que requiere, un gran volumen de fuerza de trabajo, el proceso de producción que implica y el tiempo que tarda en recuperarse el costo de producción. Asimismo, esta actividad tiene un impacto directo en la economía nacional, por lo que a pesar de las múltiples intervenciones que ha tenido el Estado en este sector, como lo demuestra la historia, queda claro que las medidas adoptadas en las diversas crisis por las que ha atravesado esta industria, no han sido lo suficientemente sólidas como para poder erradicar muchos de los problemas que hasta la fecha continúa acarreado el sector azucarero.

DÉCIMA TERCERA: El caso de la expropiación de los 27 ingenios azucareros resultó mal planteado en el decreto emitido por el Ejecutivo Federal ya que establece una serie de situaciones que contravienen la naturaleza social de la institución de expropiación, debido a que en el rubro de considerandos hace alusión a una serie de razonamientos que trataron de justificar la causa de utilidad pública que dio origen a dicha expropiación, las cuales resultaron de una manera muy genérica, en virtud de que ninguna de ellas se adecuó a los supuestos previstos en el Artículo 1 de la Ley de Expropiación; además porque antes de querer ayudar a los cañicultores a solucionar el problema esgrimido por ellos, buscó sanear los estados financieros de las 27 empresas expropiadas.

DÉCIMA CUARTA: El punto radical sobre el que recae una expropiación es precisamente la causa de utilidad pública, es decir, la existencia material de una necesidad colectiva y para satisfacerla, el Gobierno Federal o Local en su caso, se allega de los bienes idóneos que cubran esa necesidad social, situación que no se justificó en ningún supuesto planteado por el decreto expropiatorio; este argumento se encuentra apoyado con la sentencia emitida por la Licenciada Luz Ma. Díaz Barriga de Silva, Juez Séptimo de Distrito en materia administrativa, dejando claramente plasmado en su sentencia que la autoridad correspondiente, en este caso la SAGARPA, no acreditó plenamente la existencia material de la

causa de utilidad pública pues carece de los estudios técnicos, planos y demás investigaciones suficientes para poder demostrarla.

DÉCIMA QUINTA: En general, la industria azucarera es una actividad que tiene un impacto directo sobre la economía mexicana, considerando además a todas aquellas personas que intervienen en esta actividad y que dependen económicamente de ella; no basta querer solucionar un problema tan antiguo con un simple decreto.

DÉCIMA SEXTA: Queda claro que la expropiación es una figura eminentemente pública, en cuanto a la importancia que reviste, ya que tiene como finalidad satisfacer una necesidad colectiva, sobreponiéndola al interés individual. Así pues, resultó mal aplicada al caso de los ingenios azucareros, ya que a fin de darle una solución al problema de la industria azucarera se utilizó la institución de la expropiación, para llevar a cabo un rescate financiero.

PROPUESTA: Partiendo de lo expuesto durante el desarrollo del presente trabajo, es pertinente sugerir una modificación al artículo 27 constitucional en relación con la figura de la expropiación, para que quede de la siguiente manera:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública mediante indemnización y previo el expediente integrado, el cual contendrá mínimamente: la necesidad social, la causa de utilidad pública, el bien o cosa que se pretenda expropiar, sea el idóneo para satisfacer esa necesidad social concreta, la valoración por perito autorizado del bien a expropiar, y la autoridad que va a llevar a cabo la expropiación."

BIBLIOGRAFÍA

a) LIBROS

ACOSTA Romero Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 2ª. Edición, México 1993.

ANDRADE Sánchez Eduardo, Teoría General del Estado, Ed. Harla, México 1987.

AYLUARDO Saúl Mario, Lecciones de Derecho Administrativo, UAM Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México 1990.

BASDRESCH Luis, Garantías Constitucionales, Curso Introductorio Actualizado, Ed. Trillas, México 1997.

BEJARANO Sánchez Manuel, Obligaciones Civiles, Ed. Oxford University Press – Harla, 4ª. Edición, México 1997.

BURGOA Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 7ª. Edición, México 1989.

CRESPO Horacio (Dirección), REYES Retana Sergio (et. al.), Historia del Azúcar en México I y II, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1988.

CHIRINO Castillo Joel, Derecho Civil III, Contratos Civiles, Ed. Mc Graw-Hill, México 1996.

DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto, LUCERO Espinosa Manuel, Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Ed. Limusa, México 1991.

FERNÁNDEZ Del Castillo Germán, La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano actual, Escuela Libre de Derecho, México 1987.

FERNÁNDEZ Ruiz Jorge, Derecho Administrativo (Servicios Públicos), Ed. Porrúa, México 1995.

FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, revisado y actualizado por Manuel Fraga, Ed. Porrúa, México 2001.

GALINDO Camacho Miguel, Derecho Administrativo Tomo II, Ed. Porrúa, 3ª. Edición, México 2000.

_____, Teoría del Estado, Ed. Porrúa, México 1988.

GALLAGA Roberto, Azúcar, tiempos perdidos, Ed. El Caballito S.A., México 1984.

GAMAS Torruco José, El federalismo mexicano, Ed. Secretaría de Educación Pública, México 1975.

GARCÍA Campos Ezequiel, Ella se llamaba Dulce Crisis y Estatización Azucarera, Ediciones Nueva Sociología, México 1987.

HOBBES Thomas, Leviatán I, Ed. Sarpe, España 1984.

LÓPEZ Portillo y Pacheco José, Génesis y Teoría General del Estado Moderno, 2ª. Edición, Ed. Textos Universitarios S.A., México 1976.

MARTÍNEZ Morales Rafael I., Derecho Administrativo 1er y 2º. Cursos, Ed. Oxford University Press – Harla, 3ª. Edición, México 1996.

MENDIETA y Núñez Lucio, El Problema Agrario de México, Ed. Porrúa, México 1971.

MORAL Padilla Luis, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Ed. Mc Graw-Hill, México 1997.

NAVA Negrete Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2ª. Reimpresión, México 1999.

PÉREZ Fernández Del Castillo Bernardo, Contratos Civiles, Ed. Porrúa, 7ª. Edición, México 2000.

PETIT Eugené, Tratado Elemental de Derecho Romano, Ed. Nacional, México 1963.

PORRÚA Pérez Francisco, Teoría General del Estado, Ed. Porrúa, México 1999.

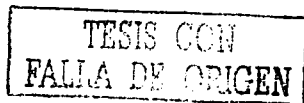
RAMÍREZ José Ch., Apuntes sobre problemas azucareros, México, s.e., 1963.

QUIROZ Acosta Enrique, Lecciones de Derecho Constitucional I, Ed. Porrúa, México 1999.

POLO Bernal Efraín, Manual de Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, México 1985.

RABASA Emilio O., Historia de las Constituciones Mexicanas, Ed. UNAM, México 1990.

RIVA Palacio D. Vicente (Dirección), México a través de los Siglos, Tomo IX "La Reforma", Ed. Cumbre, S.A., México 1983.



ROJINA Villegas Rafael, Derecho Civil Mexicano Tomo Sexto, Contratos Vol. I, Ed. Porrúa, 7a. edición, México 1998.

SÁNCHEZ Bringas Enrique, Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, 6ª. Edición, México 2001.

SÁNCHEZ Medal Ramón, De los Contratos Civiles, Ed. Porrúa, 9ª. Edición, México 1988.

SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo 2º. Curso, Ed. Porrúa, 19ª. Edición corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri, México 1999.

SOBERANES José Luis, Una aproximación a la Historia del Sistema Jurídico Mexicano, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1992.

TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 — 1973, Ed. Porrúa, México 1973.

ZAMORA y Valencia Miguel Ángel, Contratos Civiles, Ed. Porrúa, 7ª. Edición, México 1998.

b) DICCIONARIOS

BURGOA Orihuela Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, 3ª. Edición, México 1992.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Ed. Espasa Calpe, 21ª. Edición, Madrid 1992.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed. Porrúa, 2ª. Edición, México 1998.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed. Porrúa, 13ª. Edición, México 1999.

FERNÁNDEZ Vázquez Emilio, Diccionario de Derecho Público, Administrativo, Constitucional, Fiscal, Ed. Astrea, Argentina 1981.

LUNA Arroyo Antonio, G. ALCERRECA Luis, Diccionario de Derecho Agrario Mexicano, Ed. Porrúa, México 1982.

MARTÍNEZ Morales Rafael I., Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Administrativo, Ed. Oxford University Press – Harla, 2ª. Edición, México 2001.

SOROA y Pinide José María, Diccionario de Agricultura, Ed. Labor, Madrid 1968.

c) LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Expropiación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley de Vías Generales de Comunicación.

Ley Federal de Derechos de Autor.

Ley de Expropiación para el Estado de Colima.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Código Civil para el Distrito Federal.

Nuevo Código Penal para el Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Reglamento Interno de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

d) DOCUMENTAL

Azúcar & Fructosa. Dirección General: Rosa Elena Garcés. Ed. Resp. Luis Pablo Soto Ortiz, Año 3, No. 42, Septiembre de 2001.

Azúcar & Fructosa. Dirección General: Rosa Elena Garcés. Ed. Resp. Luis Pablo Soto Ortiz, Año 3, No. 44, Noviembre de 2001.

Azúcar & Fructosa. Dirección General: Rosa Elena Garcés. Ed. Resp. Luis Pablo Soto Ortiz, Año 4, No. 60, Marzo de 2003.

Decreto por el que se expropia por causa de utilidad pública, a favor de la Nación, las acciones, los cupones y/o los títulos representativos del capital o partes sociales de las empresas que adelante se enlistan, publicado el 3 de septiembre de 2001 en el Diario Oficial de la Federación.

Decreto por el que se expropia por causa de utilidad pública, a favor de la Nación, las acciones, los cupones y/o los títulos representativos del capital o partes sociales de las empresas que adelante se enlistan, publicado el 10 de septiembre de 2001 (segunda publicación) en el Diario Oficial de la Federación.

Decreto, lineamientos de operación del Fondo Especial para el pago de diversos compromisos de operación del Sector Azucarero, por los 27 ingenios incluidos en el Decreto de Expropiación publicado el 3 de septiembre de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de septiembre de 2001.

e) JURISPRUDENCIA

Sentencia de Amparo emitida el 30 de octubre de 2002, por la Juez Séptima de Distrito en materia Administrativa, Licenciada Luz María Díaz Barriga de Silva.

IUS 2001, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia y Tesis aisladas, junio 1917 - mayo 2001.

f) INTERNET

- <http://www.congresocol.gob.mx/leyes/ley-expropiacion.htm>
- <http://www-ni.laprensa.com.ni/archivo/2002/abril/22/economia/economia-20020422-09.html>
- http://www.asambleadf.gob.mx/princip/e-06_t.htm
- <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/73.pdf>
- <http://www.procampo.gob.mx/servidor/reglamsagarpa.htm>
- <http://www.economía.gob.mx/pics/p/p1376/R1.pdf>
- <http://www.funcionpublica.gob.mx/index1.html>
- <http://www.shcp.gob.mx/index01.html>
- <http://www.jornada.unam.mx/2001/sep01/010904/003n1pol.html>
- <http://www.ld.edu.mx/alumnos/pandecta/Enlinea.htm>
- <http://www.cronica.com.mx/2001/dic/08/opiniones01.html>
- <http://www.caneros.org.mx/regiones3/ingenios/0096.htm>
- <http://www.semarnat.gob.mx/slp/general/huasteca/TAMASOPO.doc>
- <http://www.sagarpa.gob.mx/forma/directorio/ijmor.htm>

- http://www.sagarpa.gob.mx/forma/directorio/i_direc.htm

TESIS U...
FALLA DE CENEN