

## 17. EL AMPARO DE “EL MANTE”\*

Sesión del 19 de febrero de 1943.

La Suprema Corte desecha la revisión interpuesta por el Consejo de Administración de la Cooperativa de Ejidatarios y Obreros del Ingenio del Mante, S.C. de P.E. de R.C., modifica la sentencia del Juez de Distrito, sobreseyendo respecto del decreto de expropiación de 18 de febrero de 1939, su refrendo, publicación y ejecución, y concede la protección federal a la Compañía Azucarera del Mante, S.A., contra el acuerdo de 11 de marzo del mismo año del presidente de la República y otras autoridades que negaron la revocación de dicho decreto.

### **Comentario.**

Para un análisis de la resolución dictada en este asunto, se deberá tomar en cuenta el entorno político-social de la época en que se dio. En efecto, la sentencia de la Corte se adopta en el segundo mes del año de 1943, ha quedado atrás el gobierno que presidió el general Lázaro Cárdenas del Río, el cual se caracterizó por emprender y consumir casos de expropiación. Esa situación hizo que la iniciativa privada, defendiera enérgicamente aquellos casos en que el Estado hubiera ejercido tales acciones como es el de la Compañía Azucarera del Mante, S.A. ubicada en el Estado de Tamaulipas.

Ya es otro gobierno, el de Manuel Ávila Camacho, presidente que en un intento de conciliación había manifestado ser creyente; decrece la militarización del país, disminuye la socialización de las actividades principales, conservándose la educación laica, se busca una mayor tranquilidad en el campo y se observa una incipiente industrialización a partir del desarrollo de la actividad petrolera, ya nacionalizada. En suma, el país va dejando atrás el radicalismo de la revolución, y al mismo tiempo el Estado se organiza administrativamente pero ya sin la ingerencia del sindicalismo impulsado en la era cardenista.

---

\* *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta Época, Tomo LXXV-3. Asunto: Amparo Administrativo en revisión. Núm. 8756 de 1941. Sec. 2a. Juzgado Segundo de Distrito, en Materia Administrativa en el Distrito Federal. Quejosa: La Cía. Azucarera del Mante, S.A. Autoridades responsables: el presidente de la República, y los Secretarios de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de la Economía Nacional. Garantías reclamadas: las de los artículos: 14, 16, 17, 20 21, 23 y 27 constitucionales. Actos reclamados: los especificados en el resultando primero. Aplicación de los artículos: 14, 16, 27, parte pertinente, 49, 73 y 124 de la Constitución.

El gobierno intenta la incorporación de algunas empresas que enfrentan una difícil situación. Tal es el caso de la Compañía Azucarera del Mante, S.A., en cuyo consejo de administración inicial figuró Aarón Sáenz, prominente político que luego derivó hacia el sector empresarial, bien sea el sector industrial del azúcar o en los comienzos de la aviación comercial.

El 20 de febrero de 1939, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación tomo CXII, número 43, el acuerdo expropiatorio del día 18 de febrero del mismo año, en el que se declara de utilidad pública la expropiación de los bienes de la Compañía Azucarera del Mante, S.A., rubricado por el presidente Lázaro Cárdenas.

Manifiesta el decreto expropiatorio que con fundamento en la fracción IX, del artículo 1o., y demás relativos de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, y en el inciso A del artículo 3o., de la Ley de 30 de diciembre de 1938, que crea el impuesto adicional sobre el azúcar, las instituciones nacionales de crédito (Banco de México), han sido establecidas para alcanzar propósitos de beneficio colectivo y sólo la realización de estas finalidades justifica el apoyo financiero que el Estado y el público les prestan.

En seguida apunta el acuerdo expropiatorio del general Cárdenas: "Considerando que los cargos públicos deben ser desempeñados lealmente y no aprovecharse para propósitos de interés particular, criterio éste que el Ejecutivo a mi cargo ha expuesto en la iniciativa de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, enviada al H. Congreso de la Unión, en la que se sanciona a los que hagan uso indebido de su posición oficial, asegurando por este medio los intereses morales y económicos de la nación."

El acuerdo continua: "Considerando que la inversión por las instituciones nacionales de crédito, de capitales pertenecientes al Estado o al público, mediante operaciones logradas por influencias de carácter político y para llenar propósitos predominantes de interés particular, debe calificarse como una censurable desviación del objeto que justifica la existencia de dichas instituciones y es preciso, para que esa desviación no prevalezca, tomar medidas que corrijan los efectos inconvenientes de tales operaciones y procuren que la inversión no continúe desviándose para beneficio individual, sino que se convierta en una fuente económica de provecho social."

El acuerdo de expropiación prosigue: "Considerando que la negociación agrícola industrial perteneciente a la Compañía Azucarera del Mante, S.A., fue establecida por un grupo de personas que emplearon para ello fondos obtenidos del Banco de México, valiéndose de la influencia de que disfrutaban, gracias a su posición privilegiada y a los puestos públicos que servían."

Se agrega: "Considerando que los cuantiosos préstamos obtenidos del Banco de México por los organizadores de la referida empresa no fueron para fines de beneficio general, ni se concedieron dentro de las funciones para las cuales el Banco Central se estableció, carecieron, además, de garantía suficiente y se otorgaron cuando algunos de los fundadores de la compañía desempeñaban funciones directivas en el banco, habiendo logrado un aumento del préstamo inicial hasta cerca de once millones de pesos y ampliación de los plazos relativos a un límite total de diecisiete años, así como sucesivas reducciones del tipo de interés originalmente pactado, en forma que actualmente el saldo del adeudo asciende todavía a más de nueve millones de pesos, incluyendo los intereses."

Y sigue: "Considerando que el Ejecutivo de mi cargo estima que en casos concretos como el de que se trata, existe causa de utilidad pública bien justificada para decretar la expropiación de los bienes adquiridos en tales condiciones con fondos provenientes de una institución nacional de crédito, pues es indispensable que la empresa creada con dinero de esa procedencia opere en provecho de los obreros y campesinos que en ella prestan sus servicios y deje así de tener finalidades de lucro particular para convertirse en fuente económica que aproveche a núcleos sociales de importancia, colocándose al Ingenio del Mante, en condiciones similares a las del Ingenio "Emiliano Zapata", que el Gobierno Federal ha establecido en Zacatepec, Morelos, y en el que las utilidades se destinan para beneficio directo de los campesinos y obreros del propio ingenio."

Y concluye: "Por lo expuesto, he tenido a bien expedir el siguiente acuerdo:

Primero.—Se expropián por causa de utilidad pública, en beneficio de la nación, los bienes pertenecientes a la Compañía Azucarera del Mante, S.A., que constituyen la negociación agrícola industrial destinada a la producción de azúcar y alcohol.

Segundo.—La Secretaría de la Economía Nacional, con intervención de la de Hacienda y Crédito Público, tomará posesión de los bienes expropiados, levantándose los inventarios correspondientes.

Tercero.—Para los efectos del acuerdo, el valor de los bienes expropiados se fijará en los términos del artículo 10 de la Ley de Expropiación.

Cuarto.—Los bienes expropiados se pondrán en su oportunidad a disposición del Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, a fin de que los conceda en explotación a la cooperativa de participación estatal que al efecto se organice con los obreros y campesinos actualmente interesados en el funcionamiento de la negociación, conforme a las bases que el Ejecutivo Federal establezca de acuerdo con la Ley General de Sociedades Cooperativas y constitutiva del Banco Obrero.

Quinto.—Publíquese este acuerdo en el Diario Oficial de la Federación y notifíquese a la compañía afectada en los términos del artículo 4o. de la Ley de Expropiación. Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciocho días del mes de febrero de año mil novecientos treinta y nueve.—Lázaro Cárdenas.—Rúbrica.—El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez.—Rúbrica.—El secretario de la Economía Nacional, Efraín Buenrostro.—Rúbrica."

Claramente se ve que el anterior acuerdo de expropiación alude a una denuncia oficial de hechos acaecidos con anterioridad y en aquella época se dijo que tal acuerdo era en realidad una forma de sanear parte del gobierno de Lázaro Cárdenas, a algunos funcionarios que ocuparon cargos en el Banco de México, cuando se fundó el Ingenio del Mante, con marcada referencia a Aarón Sáenz, tal vez por sus ligas con caudillos como Plutarco Elías Calles o Álvaro Obregón.

El acuerdo transcrito da a conocer detalles acerca de la obtención de créditos del Banco de México en un tráfico de influencias y de las ventajas obtenidas como las referentes al aumento de capital y largos plazos para la liquidación de intereses.

### **Demanda de Amparo.**

En esas condiciones, el 29 de junio de 1939, el licenciado Eduardo Bustamante, representante de la Compañía Azucarera del Mante, S.A., por escrito presentado ante el Juez Segundo de Distrito, en Materia Administrativa, en el Distrito Federal, pide amparo contra los siguientes actos:

a) La aprobación y expedición por el Congreso de la Unión de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, y de la Ley de 30 de diciembre de 1938, que creó el impuesto adicional sobre el azúcar.

b) La promulgación, refrendo y publicación de los anteriores ordenamientos por el presidente de la República y los secretarios de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de la Economía Nacional.

c) La expedición por el presidente de la República del acuerdo de 18 de febrero de 1939, que declara expropiados, por causa de utilidad pública, en beneficio de la nación, los bienes pertenecientes a la quejosa que constituyen la negociación agrícola e industrial destinada a la producción de azúcar y alcohol.

d) El refrendo y publicación del anterior acuerdo por los secretarios de Estado nombrados.

e) La aplicación que del repetido acuerdo se hace de las leyes de expropiación y del impuesto adicional sobre el azúcar.

f) La destinación de las defensas aducidas por la quejosa como fundamento de la revocación que solicitó del acuerdo expropiatorio.

g) La tramitación del recurso de revocación interpuesto por la quejosa, en cuanto dicha tramitación se hizo sin cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento.

h) La expedición del acuerdo de 11 de marzo de 1939, firmado el 5 de junio del mismo año, por el que se resolvió que no ha lugar a revocar el acuerdo expropiatorio.

- i) La aplicación en este acuerdo de la leyes de expropiación y del impuesto adicional sobre el azúcar.
- j) El refrendo de este acuerdo por los Secretarios de Hacienda y de la Economía Nacional.
- k) La ejecución de los acuerdos de 18 de febrero y 11 de marzo, 5 de junio de 1939.
- l) Todos los efectos y consecuencias que se deriven de los anteriores actos.

En la demanda de amparo se sostiene que los actos reclamados son violatorios de garantías por los siguientes conceptos.

1o. La Ley de Expropiación es inconstitucional:

- a) Porque no se ajusta al mandato del artículo 27 constitucional, que determina los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y autoriza la expropiación en forma vaga e imprecisa;
- b) Porque pretende determinar los casos de utilidad pública sin tener en cuenta las facultades jurisdiccionales de la Federación como lo exige el estatuto citado;
- c) Porque contraviniendo la disposición del mismo precepto de que la acción expropiatoria se hará efectiva por el procedimiento judicial, establece una forma de llevarla a cabo sin intervención de los tribunales;
- d) Porque no da a los afectados ocasión de ser oídos; y,
- e) Porque autoriza la expropiación a favor del Estado sin dar reglas para someter su ejecución a la capacidad de pago haciendo así nula la garantía de indemnización consignada en el artículo 27 constitucional.

2o. También considera que la Ley del Impuesto Adicional sobre el Azúcar es inconstitucional:

- a) Porque establece un impuesto que no se destina a cubrir el presupuesto contrariando los artículos 73 y 74 de la Carta Magna y violando por consiguiente los artículos 14 y 16 de este ordenamiento; y,
- b) Porque autoriza la expropiación de bienes no sometidos a la jurisdicción federal para la realización de fines que tampoco competen a la Federación, conculcando el artículo 27 constitucional.

3o. El acuerdo de 18 de febrero de 1939 es inconstitucional:

- a) Porque no existen las causas de utilidad pública que invoca y porque no son ciertos los hechos en que pretende fundarse, por lo que se aplican inexactamente los artículos 1o., fracción IX, de la Ley Federal de Expropiación y 3o., Inciso a), de la Ley del Impuesto Adicional sobre el Azúcar;
- b) Porque el objeto de la expropiación decretada (dar los bienes en explotación a tercera personas) no es constitucionalmente causa de utilidad pública;
- c) Porque ni el objeto a que estaban destinados los bienes expropiados ni el que se pretende darles son de la competencia de la Federación;
- d) Porque no se oyó previamente a la quejosa;
- e) Porque habiéndose expropiado en favor del Estado no se observaron las reglas del artículo 64 de la Ley de Bienes Inmuebles de la Federación;
- f) Porque el fin que se persigue con la expropiación (sancionar a quienes ejecutaron los actos que censura, corregir las consecuencias de esos actos o ejercitar las acciones de que ellos puedan derivarse), no es causa de utilidad pública, ni es facultad del Ejecutivo ni puede lograrse por expropiación conculcándose los artículos 14,16,17,20,21,22 y 27 constitucionales;
- g) Porque importa la falta de revocación, sin facultades para ello, la ratificación de decisiones anteriores que reconocieron la validez de las operaciones que critica;
- h) Porque el fin que persigue no puede calificarse legalmente como causa de utilidad pública;
- i) Porque no fija la indemnización ni da reglas para su pago;
- j) Porque para decretar la expropiación no se cumplieron las formalidades esenciales del procedimiento. El acuerdo presidencial que negó la revocación del acuerdo expropiatorio es inconstitucional:
- a) Porque el recurso de revocación se tramitó sin cumplir las formalidades esenciales del procedimiento;
- b) Porque no se examinaron todas las causas de revocación aducidas por la quejosa;
- c) Porque desconoce infundadamente la jurisdicción federal, violando el artículo 124 de la Constitución y a través de él los artículos 14, 16 y 27 también constitucionales;

- d) Porque son inexactos los hechos en que se basó la expropiación y la negativa a revocarla;
- e) Porque no se cumplieron los requisitos del artículo 50 de la Ley de Bienes Inmuebles de la Federación;
- f) Porque arbitrariamente, niega al Poder Judicial Federal la facultad de ejercer el control de constitucionalidad de los actos del Ejecutivo; y,
- g) Porque no reparó las violaciones cometidas por el acuerdo de 18 de febrero de 1939.

Con excepción del Congreso de la Unión que no rindió informe, todas las demás autoridades responsables rindieron sus informes justificados admitiendo la existencia de los actos reclamados, y así, el Juez de Distrito rindió su fallo en los siguientes términos:

### **El fallo del Juez**

Consideró que no es improcedente el juicio en cuanto se reclaman la aprobación, expedición, promulgación y publicación de las Leyes de Expropiación y del Impuesto Adicional sobre el Azúcar, porque esos actos no se combaten en sí mismos, sino en cuanto contribuyen a dar existencia formal a las disposiciones cuya aplicación por medio del acuerdo expropiatorio se impugna por la quejosa como violatorias de garantías. Se apoya en las tesis de la Suprema Corte sustentadas en las ejecutorias publicadas en el Tomo LXII del *Semanario Judicial de la Federación* página 3022, y en el Informe del presidente de la Corte de 1940, página 44.

Desechó la causa de improcedencia que se hizo consistir en que el acuerdo expropiatorio de 18 de febrero de 1939, fue sustituido por la resolución que recayó en el recurso de reconsideración intentado contra ese acuerdo, porque los problemas constitucionales planteados por la quejosa, no pudieron ser resueltos dentro del recurso administrativo de revocación, lo cual se reconoce en los considerandos de la resolución que dio fin a ese recurso, y porque el sentido mismo en que se resolvió ese recurso, permite afirmar que el acuerdo expropiatorio no dejó de surtir efectos al ser dictada la resolución que negó su revocación.

Negó el amparo contra la Ley de Expropiación, porque al ser una ley federal, es de aplicación restringida a los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación, por lo que en este caso, si las autoridades federales aplicaron la Ley de Expropiación a materias diversas de las que competen a la Federación, podrá apreciarse una violación del artículo 21 de esa ley y ese mismo hecho revela que la ley no es inconstitucional, pues no permite que el Estado se salga de sus funciones, como aseveró la quejosa.

Negó el amparo contra la Ley del Impuesto Adicional sobre el Azúcar, porque esa ley tiene dos propósitos básicos: 1o. Establecer un impuesto adicional sobre el azúcar, y 2o. Regular el aprovechamiento del producto de ese impuesto. Expuso que para que prosperara el amparo sería necesario que ocasionara daños, molestia o perjuicio a un individuo y que ese individuo reclamara la violación de garantías. En el caso, la quejosa no reclama la aplicación del impuesto y ningún daño puede causarle que la indemnización por la expropiación de sus bienes, se le pague con el producto de ese impuesto. Así, el primer agravio no está fundado.

En cuanto al segundo, independientemente de la letra o espíritu de una ley, puede haber una aplicación inexacta de la misma que implique una violación de garantías, pero eso no quiere decir que la ley sea inconstitucional.

Se observa que el legislador al decretar esa ley, no declaró de utilidad pública la expropiación de ingenios azucareros, ni trató de adicionar la fracción IX, del artículo 1o. de la Ley de Expropiación, ya que sólo se concretó a reglamentar la distribución de los fondos adquiridos por ese impuesto, a fin de depositarlos en el Banco de México para que el Gobierno Federal pudiera adquirir algunos ingenios cuya explotación fuera incoesteable.

En el acuerdo de expropiación de 18 de febrero de 1939, el presidente de la República interpretó la Ley de 30 de diciembre de 1938, en el sentido de que esa ley le faculta para expropiar ingenios azucareros. Así, en su acuerdo de 11 de marzo de 1939, señala que debía tomarse en cuenta que el artículo 21 de la Ley

de Expropiación se amplía por el artículo 3o. de esa Ley del Impuesto Adicional sobre el Azúcar, para que el Gobierno Federal pueda expropiar aquellos ingenios. Pero los informes rendidos por las autoridades responsables, incluyendo al presidente, aceptaron que la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936 no faculta al gobierno para expropiar ingenios azucareros. Por tanto, se concluye que la Ley del Impuesto Adicional no es en sí misma inconstitucional, aunque su aplicación en el caso concreto que se revisa, si pudiera serlo.

El Juez negó el amparo contra el acto consistente en la tramitación irregular del recurso de revocación y adujo lo siguiente: La Ley de Expropiación no determina procedimiento o tramitación alguna para sustanciar la revocación, por lo que la autoridad competente pudo dictar su resolución sobre la revocación, sin contravenir ninguna disposición. Por otra parte, la resolución del 11 de marzo de 1939, firmada en Hermosillo, el 5 de junio del mismo año, en la que se resolvió el recurso que declaró que no había lugar a revocar el acuerdo expropiatorio, alude a algunas de las consideraciones sobre las defensas interpuestas por la quejosa, por lo que no puede afirmarse que hubo desestimación de esas defensas.

### **Puntos resolutivos**

El inferior concedió el amparo contra el acuerdo de expropiación;

Contra la resolución por la que se negó la revocación de dicho acuerdo.

Contra la aplicación de las Leyes de Expropiación y del Impuesto Adicional sobre el Azúcar; y,

Contra el refrendo y publicación del acuerdo y resolución mencionada, y contra la ejecución, efectos y consecuencias de estos actos.

El Juez, para mejor comprensión del estudio de los actos reclamados, pidió insertar el acuerdo expropiatorio y afirma categóricamente que en ese acuerdo no se invocan las causas de utilidad pública. Enfatiza que al conceder un préstamo el Banco de México a la Compañía Azucarera del Mante, S.A., hizo una mala operación financiera y trata de establecer un precedente para que no se repitan esa clase de operaciones, pero no hay, en esencia, una causa de utilidad pública.

Todavía más, la quejosa aportó pruebas a fin de demostrar que el Ejecutivo Federal no estuvo en lo justo en hacer esas apreciaciones financieras y sólo intentó formular la tesis de que la expropiación es un acto de soberanía, y que la existencia de la causa de utilidad pública determina a aquélla.

La quejosa ofreció la prueba de que el préstamo del Banco de México sí estuvo bien garantizado y señaló que las ventajas pecunarias de los obreros y campesinos que laboraban en El Mante, eran superiores a las obtenidas por quienes trabajaban en el Ingenio de Zacatepec, Morelos, por lo que la explotación del Ingenio del Mante sí era costeable. La Secretaría de la Economía Nacional rechazó esa prueba de la quejosa, por inconducente y reiteró que estos hechos no están sujetos a la apreciación judicial, sino que son de la exclusiva competencia de la autoridad administrativa.

El Juez de Distrito se apoyó en varias tesis de jurisprudencia: la tesis 549. "... no existe utilidad pública cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular, que puede adquirir la cosa sin la intervención del Poder Público ..." Se agrega: "No es bastante para que la utilidad pública quede demostrada, el hecho de que la autoridad responsable lo afirme, en casos de expropiación, sino que es indispensable que se aduzca o rindan pruebas que justifiquen esa utilidad". También en las tesis 187: Pruebas en el amparo.—"La carga de la prueba corresponde tanto al quejoso como a la autoridad responsable" 452.—Expropiación. "Las Leyes Federales y las de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente" y 457.—Expropiación por causa de utilidad pública.—"Llevada a cabo sin los requisitos previstos por la ley, aun cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías."

De este modo, el Juez de Distrito se pronunció porque la expropiación sólo puede llevarse a cabo ajustándose a las normas constitucionales y a las leyes que determinan los casos en que es de utilidad pública la expropiación de la propiedad privada. No puede aceptarse que el Ejecutivo tenga facultades ilimitadas para expropiar lo que venga en gana, sin sujetarse a las leyes previamente establecidas y sin fundar ni justificar sus actos.

Por otra parte, el Juez Federal apoyó a la quejosa, la cual rindió pruebas para demostrar que no son ciertos los motivos invocados en los considerandos del decreto de expropiación de 18 de febrero de 1939 y las autoridades responsables no rindieron ninguna prueba para demostrar sus aseveraciones, ni la existencia de las causas de utilidad pública que se invocan en dicho decreto.

El Juez admite que los organizadores de la Compañía Azucarera del Mante, S.A. señalaron que no tuvieron la influencia de funcionarios del Banco de México y que esa empresa se organizó en 1929 y que el consejo de administración del banco la aprobó, según consta el acta No. 236 de la sesión de 8 de enero de 1930 y que el único de los fundadores de la compañía, en esa época fue el licenciado Aarón Sáenz, quien fue designado Secretario de Educación Pública el 6 de febrero de 1930, o sea, 29 días después de la fecha en que el Banco de México aprobó aquella operación. El banco, conforme su ley constitutiva de 25 de agosto de 1925 autorizó el préstamo que estuvo garantizado en forma suficiente; que además, el banco se reservó el derecho a designar a miembros del consejo de administración de la empresa. Los créditos sumaron 10 millones, 765 mil, 434 pesos, con 24 centavos y al decretarse la expropiación estaban pendientes de pago nueve anualidades por cerca de 9 millones de pesos; el capital adeudado sumaba más de 6 millones de pesos; que entre 1932 y 1939 se pagaron 6 millones 250 mil, 74 pesos, con 41 centavos, siendo tres millones 770 mil pesos destinados a amortización de capital y dos millones 742 mil pesos al pago de intereses, por lo que no son ciertas las apreciaciones del Ejecutivo en su decreto expropiatorio.

También el Juez de Distrito apoyó a la quejosa que presentó pruebas a fin de negar la exactitud de los hechos invocados en el acuerdo expropiatorio, entre ellas las siguientes:

I.—El Ingenio del Mante se estableció con fondos del Banco de México.

II.—El préstamo del banco no se obtuvo por tráfico de influencias, como lo demuestra el acta de sesión del Banco de México, de 8 de enero de 1930, en que se aprobó el préstamo a la Compañía Azucarera del Mante, S.A. y el hecho de que el señor Aarón Sáenz, quien fue funcionario de la Federación en 1930, fue designado Secretario de Educación Pública el 6 de febrero de 1930, por lo que el préstamo se aprobó sin que ninguno de los organizadores de dicho ingenio fuera funcionario público de la Federación.

III.—El banco estaba autorizado para efectuar operaciones bancarias con particulares, según el artículo 93 de la Ley General de Instituciones de Crédito de 31 de agosto de 1926.

IV.—La Compañía Azucarera del Mante, S.A. sí ofreció garantía suficiente por ese préstamo, ya que el valor de sus bienes dados en garantía, asciende a tres veces al valor total de los créditos del banco a la quejosa.

V.—Las personas que figuraron en el Consejo de Administración de la Compañía Azucarera y al mismo tiempo eran funcionarios del Banco de México, no lo fueron por su propio derecho, sino en representación del Banco.

VI.—La quejosa hizo pagos por cuenta del crédito recibido, desde agosto de 1932, cuando se consolidó la operación financiera, hasta el 31 de diciembre de 1938, por 7 millones de pesos aproximadamente.

VII.—Se pudo demostrar que la empresa no era incosteable en su explotación, pero, además, la operación entre la azucarera y el banco fue una operación de crédito entre particulares y el hecho de que el Gobierno Federal sea accionista del banco, no le da derecho para ejercer directamente ninguna acción contra los acreedores del banco, pues la Constitución no autoriza en ningún caso al Poder Ejecutivo para aplicar sanciones, castigo o correcciones de actos irregulares cometidos por particulares, ni menos tiene facultades para sancionar con la expropiación de bienes a un particular, por sus tratos con el banco. Por ello, se concluye que el Ejecutivo Federal carece de facultades para expropiar ingenios azucareros, ni aun con base en la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, ni en la fracción IX del artículo 1o. ni en la ley que estableció el impuesto adicional sobre el azúcar.

Por todo ello, se resume que el decreto expropiatorio de 18 de febrero de 1939, es inconstitucional y viola en perjuicio de la quejosa las garantías individuales que consagran los artículos 14,16,17,21,27 y 28 constitucionales y procede conceder a la quejosa el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de ese decreto.

La quejosa invocó la incompetencia del Poder Ejecutivo Federal para decretar esa expropiación, porque la industria azucarera no es de jurisdicción federal y la Federación no tiene competencia para expropiar los bienes de que se trata. La utilidad pública es un concepto jurídico por lo que sólo son expropiables los bienes de propiedad privada necesarios para la realización de las finalidades del Estado. Las causas de esta expropiación no caben dentro del concepto jurídico de causa de utilidad pública. En cuanto a la facultad soberana del Ejecutivo de apreciar la existencia de la causa de utilidad pública, como afirmaron las autoridades responsables en este caso, no encaja, ni puede encajar dentro de nuestro sistema constitucional, en el que la Constitución garantiza la existencia de la propiedad privada y consagra la garantía individual de que las expropiaciones sólo proceden por causa de utilidad pública debidamente probada.

El Juez de Distrito sostuvo que procede el amparo pues el afectado reclama violaciones de garantías por la decisión expropiatoria del Ejecutivo y, en el fallo de 11 de marzo de 1939, que resolvió ese recurso administrativo, se observa que no se apreció debidamente el caso. Además la quejosa reclama que en esa resolución no se repararon las violaciones constitucionales, por lo que se estimó que este agravio es fundado, ya que siendo inconstitucional el decreto expropiatorio, en la revocación debieron repararse las violaciones, por lo que el acuerdo del 11 de marzo de 1939 dictado en la revocación, también es inconstitucional, por las mismas razones aducidas al hacer el estudio del decreto expropiatorio. Por lo mismo, procede conceder a la quejosa el amparo y protección de la Justicia Federal, contra la resolución recaída al recurso de revocación de 11 de marzo (firmado el 5 de junio) de 1939.

### **Recurren el Fallo**

Sobre este fallo del inferior, las autoridades responsables lo recurrieron expresando agravios, alegando violaciones de los artículos 379 y 388 del Código Federal del Procedimientos Civiles. Alegaron asimismo que el Juez dejó de aplicar la jurisprudencia de la Suprema Corte que ordena se sobresean los juicios de amparo cuando los actos se conviertan en consumados de manera irreparable, como lo es la publicación del acuerdo de expropiación, y su refrendo.

Por su parte, el Consejo de Administración de la Cooperativa de Ejidatarios y Obreros del Ingenio del Mante, S.C. de P.E. de R.S., también pidió la revisión del fallo y señaló que el acuerdo expropiatorio no es un acto definitivo, de acuerdo con el artículo 114, fracción II de la Ley de Amparo, por lo que debió haber sido sobreseído el juicio de garantías. El acuerdo expropiatorio fue sustituido por la resolución que negó su revocación y al cesar sus efectos, concurren la causa de improcedencia a que alude la fracción XVI del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Mencionó la cooperativa que al Poder Ejecutivo se le otorgan facultades en otras materias, como la educativa, por lo que no necesita que la industria azucarera sea de jurisdicción federal para decretar la expropiación de un ingenio ... La expropiación no fue un acto punitivo, ni tampoco la aplicación de una pena por la operación celebrada entre la Compañía Azucarera del Mante y el Banco de México, por lo que piden la revocación del fallo impugnado, el sobreseimiento y la negativa del amparo.

### **Intervención de la Suprema Corte**

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estudió el caso y consideró que la Cooperativa de Ejidatarios y Obreros del Ingenio del Mante, no tiene el carácter de tercero perjudicado, por no haber gestionado, ni haberse dictado en su favor, ninguno de los actos reclamados. Además, esa cooperativa se organizó después de la fecha en que se expidió el decreto de expropiación. No gestionó el acto

efectuado con anterioridad a su organización, por lo que no está en la situación prevista por el artículo 5o., fracción III, inciso c), de la Ley de Amparo, por lo que procede desechar el recurso de revisión que interpuso.

La Secretaría de la Economía Nacional sostiene que el acuerdo expropiatorio de 18 de febrero de 1939, tiene la causa de improcedencia que especifica la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, por no ser un acto definitivo, ya que en su contra se interpuso el recurso de revocación, por lo que estimó que el acto definitivo que generó la acción constitucional es la resolución dictada en ese recurso de revocación. El Juez se negó a admitir esa causa de improcedencia, ya que el acuerdo expropiatorio sí surtió efectos. La Sala consideró que el inferior confundió el concepto de definitividad para los efectos del amparo, con el concepto de acto definitivo para los efectos de la ejecución material, y agregó: "Acto definitivo para los efectos del amparo es aquél que no puede ser modificado, confirmado o revocado en la jurisdicción ordinaria, y por tanto, sólo puede ser enmendado en el juicio constitucional". Por ello, estimó fundado el agravio formulado por la Secretaría de la Economía Nacional y sobreseer en el juicio, por lo que toca al acuerdo de expropiación de 18 de febrero de 1939, y también por lo que corresponde a su refrendo, publicación y ejecución.

También consideró que debe sobreseerse por el acto que hizo consistir en la aplicación de la Ley de Expropiación y de la Ley del Impuesto Adicional sobre el Azúcar, en la resolución que recayó al recurso de revocación, ya que propiamente no es un acto reclamado sino un concepto de violación. Hubo una equivocación en la demanda y también en el Juez de Distrito, pero no se sobresee, sino que no se aprecia como acto reclamado lo que son conceptos de violación.

Sobre la solicitud de la Secretaría de Hacienda de que se sobresea en el juicio por no afectar los intereses de la quejosa, se estimó que sí se afectan sus intereses y, además, el refrendo sí fue necesario para dar validez constitucional al acto de que se trata.

El presidente de la República y el secretario de Gobernación insisten en que el juicio es improcedente por cuanto se enderezó contra la publicación en el Diario Oficial el acuerdo que negó la revocación, ya que se trata de un acto consumado.

Sobre los agravios hechos valer por la Secretaría de la Economía Nacional, la Segunda Sala cuestiona cuatro puntos: ¿Goza el Poder Ejecutivo de la facultad soberana para apreciar en casos concretos la existencia de la utilidad pública que justifique el acto expropiatorio? ¿La mención que se hace en el acuerdo expropiatorio de las irregularidades en el otorgamiento de los créditos por el Banco de México en favor de la quejosa, constituyen el fundamento de la expropiación? ¿La fracción IX del artículo 1o. de la Ley Federal de Expropiación, autoriza la expropiación de los bienes de una negociación agrícola-industrial en actividad, para crear una empresa cooperativa? Y, ¿Tiene competencia el Gobierno Federal para expropiar ingenios destinados a la producción de azúcar?

La Sala examina el último punto, refiriéndose al párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 constitucional: "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 esas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente". La órbita de la competencia federal debe buscarse en las facultades expresas concedidas a funcionarios federales. La Federación tiene jurisdicción territorial sobre todos los bienes ubicados en el Distrito y Territorios Federales. La jurisdicción de los Estados en materia de expropiación comprende a la propiedad privada que se encuentra dentro de su territorio. La jurisdicción se integra también por razón de la naturaleza de los bienes y por razón de la materia. Por razón de su naturaleza: sustancias minerales, ferrocarriles, telégrafos, teléfonos y demás vías de comunicación (artículos 28 y 73, fracciones X, XVII y demás relativas). Por razón de su materia, pueden ser expropiados por la Federación, bienes ubicados en territorio de los Estados, cuando su ocupación sea necesaria para la realización de las facultades concedidas a los Poderes de la Unión, como los casos de colonización, migración, salubridad, escuelas, energía eléctrica, etcétera (artículo 73, fracciones X, XVI y demás relativas) Pero, la Federación, ni por razón territorial, ni por razón de la materia, ni por la naturaleza del bien, está facultada para expropiar un ingenio azucarero. Por lo que se consideró este agravio, infundado.

La fracción VI del artículo 27 constitucional establece: “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” ... Es decir, el Ejecutivo no tiene facultad absoluta para expropiar la propiedad particular, para ello, debe interpretar correctamente los preceptos legales y aplicarlos exactamente al caso particular. Ahora bien, cuando el Ejecutivo interpreta equivocadamente las disposiciones sobre expropiación y las aplica en forma inexacta, conculca las garantías consagradas por los artículos 14 y 16 constitucionales.

La Constitución no proscribe el juicio de garantías en materia de expropiación, ya que el artículo 103 de la Carta Magna, instituye el juicio de amparo para la resolución de todas las controversias en contra de leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.

La Secretaría de la Economía Nacional al expresar sus agravios expuso que en la ejecutoria de la Suprema Corte (pág. 1266 del Tomo XVIII del Semanario Judicial de la Federación) y con base en los tratadistas Teodosio Lares y Fleiner, opina que el Poder Judicial está incapacitado en materia de expropiación para controlar la constitucionalidad de los otros poderes. Sin embargo, la solución correcta se deriva de los mandatos constitucionales y se ha comprobado que no se otorga al Ejecutivo Federal una facultad soberana para declarar la ocupación de la propiedad privada por causa de utilidad pública, ni se prohíbe el juicio de garantías en materia de expropiación. Por excepción es cierto que la fracción XIV del artículo 27 constitucional concede facultad soberana al presidente de la República a fin de dictar soluciones definitivas en los casos de dotación de ejidos. También en materia de educación, el artículo 3o. constitucional permite al Ejecutivo revocar autorizaciones para las escuelas particulares o el artículo 33 de la Constitución, le otorga facultad soberana para expulsar a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

La Segunda Sala explica que la tesis de la facultad soberana en materia de expropiación se citó del Tomo XVIII, página 1276, pero la cita es equivocada, ya que en la página 1266 del mismo tomo se expresa: El artículo 27 constitucional, al establecer 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 y que, de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente” Bastaría esta tesis para rebatir a la Secretaría de la Economía Nacional.

La jurisprudencia sólo en un caso se refiere a la ocupación de la propiedad privada, sin demostrar las causas de utilidad pública (Tomo XLII. Página 1756 del Semanario Judicial de la Federación). Pero en todos los demás, la Suprema Corte de Justicia ha resuelto constantemente no sólo que el Poder Judicial Federal está capacitado para juzgar si la expropiación se decretó de acuerdo con la ley de la materia, sino, además, que la autoridad administrativa se obliga a demostrar la existencia de la utilidad pública, en apoyo de sus actos. (Tomo XXXI. Pág.451.)

Al confirmarse que la Constitución no otorga al Poder Ejecutivo facultad soberana para interpretar y aplicar las disposiciones legales que determinan las causas de utilidad pública que justifiquen la ocupación de la propiedad privada, se concluye que procede resolver negativamente la cuestión planteada por la autoridad responsable y desechar este agravio.

Sobre las supuestas irregularidades en el otorgamiento de créditos por el Banco de México a favor de la quejosa, expresa la Sala que la expropiación del Ingenio de El Mante debe calificarse como una notoria y censurable desviación del objeto que justifica la existencia de esa institución. Para que esa desviación no prevalezca, es preciso tomar medidas que corrijan los efectos de tales operaciones y procuren que la inversión no continúe destinada a explotarse para beneficio individual. El presidente de la República consideró que la causa de utilidad pública tuvo su origen en las condiciones en que la quejosa obtuvo los créditos del Banco de México. Sin embargo la Corte analiza que “no son exactas las apreciaciones hechas por el Ejecutivo en cuanto a los hechos expuestos en los considerandos” y que “no está declarada por el legislador como causa de utilidad pública, la circunstancia de que el Banco de México haya hecho una mala operación de préstamo con la compañía quejosa”. Es inconstitucional considerar como causa de utilidad pública que justifique la expropiación de los bienes de la quejosa, la necesidad de “corregir los efectos inconvenientes de tales operaciones” y evitar que “la desviación prevalezca.”.

En cuanto al otro punto esgrimido por la Secretaría de la Economía Nacional, sobre que la causa de utilidad pública es “la creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad”, la fracción IX del artículo 1o. de la Ley de Expropiación señala tres casos: a) Cuando sea necesario para la creación de una empresa de beneficio colectivo; b) Cuando sea indispensable para el desarrollo o incremento de empresas de esa categoría que se hayan organizado y estén en actividad con antelación al acto expropiatorio y, c) Cuando una negociación esté en vísperas de desaparecer o suspender sus actividades, con perjuicio de la colectividad. O sea, se pretende crear y fomentar empresas de beneficio colectivo y la expropiación no debe recaer sobre bienes destinados a una producción similar a la que se trata de crear.

La expropiación que es la más enérgica de las limitaciones al derecho de propiedad, está subordinada rigurosamente a las condiciones estrictas fijadas por las leyes especiales. En el caso, se reconoce que la expropiación de los bienes de la quejosa no se efectuó por la causa de utilidad pública a que se refiere la fracción IX del artículo 1o. de la Ley de Expropiación, la cual no autoriza la expropiación de una empresa en actividad, para entregarla en explotación a obreros y campesinos que le prestaban sus servicios. No puede significar “crear una empresa de beneficio colectivo”, ni sustituir la explotación del negocio de una sociedad anónima por una sociedad cooperativa. Además, la Constitución considera a las cooperativas como de utilidad pública, cuando se organizan para la construcción de casas baratas e higiénicas “destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados”. Fuera de este caso, las cooperativas no pueden considerarse como de utilidad pública. Por todo ello, se rechaza este agravio.

### La sentencia

La Segunda Sala de la Suprema Corte resume: se ha demostrado que el Poder Ejecutivo no tiene facultad soberana para interpretar y aplicar las disposiciones legales que establecen los casos de utilidad pública que justifiquen la ocupación de la propiedad privada.

La fracción IX del artículo 1o. de la Ley Federal de Expropiación fue aplicada inexactamente. El Ejecutivo de la Unión invadió la jurisdicción del Estado de Tamaulipas al expropiar un ingenio azucarero ubicado en el territorio de esta entidad. Subsisten las consideraciones de la sentencia de primera instancia, por no haberse expresado ningún agravio en su contra, respecto de las irregularidades que se dicen cometidas en el otorgamiento por el Banco de México de diversos créditos en favor de la quejosa, los cuales no constituyen una causa de utilidad pública que justifique la expropiación. La resolución o acuerdo de 11 de marzo de 1939, firmado el 5 de junio del mismo año, es violatorio de los artículos 14, 16, 27, 49, 73 y 124 constitucionales, al haberse negado a revocar el acuerdo de 18 de febrero del año citado que expropió bienes de la quejosa, aplicando inexactamente el artículo 1o., fracción IX de la Ley Federal de Expropiación, sin motivar y fundar la causa legal del procedimiento y vulnerando la soberanía del Estado de Tamaulipas.

Por lo expuesto y fundado, resuelve la Segunda Sala:

Primero.—Se desecha el recurso de revisión interpuesto por el Consejo de Administración de la Cooperativa de Ejidatarios y Obreros del Ingenio “El Mante”, S.C. de P.E. de R.S.

Segundo.—Se modifica la sentencia de primera instancia en la parte sujeta a revisión.

Tercero.—Se sobresee el presente juicio en cuanto a los actos consistentes: en el acuerdo de expropiación de 11 (es 18) de febrero de 1939; en el refrendo, publicación y ejecución de este acuerdo.

Cuarto.—La Justicia de la Unión ampara y protege a la Compañía Azucarera del Mante, S.A., contra actos del presidente de la República y de los secretarios de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y de la Economía Nacional, consistentes: en el acuerdo de 11 de marzo de 1939, firmado el 5 de junio de año citado, en el refrendo, publicación y ejecución de aquel acuerdo; y en todas las consecuencias y efectos que se deriven de estos actos.

Así, por unanimidad de cinco votos por lo que hace a los puntos primero, segundo y cuarto resolutivos y por mayoría de cuatro de los Ministros Ramírez, Bartlett, Mendoza González y Carreño, por lo que respecta al punto tercero resolutivo, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo relator el Ministro Carreño.

El Ministro Fraga fundó su voto manifestando su conformidad con los puntos primero, segundo y cuarto resolutivos, sosteniendo, por lo que hace al agravio relativo a que el Poder Ejecutivo tiene facultad soberana en materia de expropiación, que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo sí tienen cierta discreción en las intervenciones que la Constitución les autoriza en materia de expropiación por causa de utilidad pública, pero que el Poder Judicial está también facultado para controlar el uso legítimo de aquella facultad discrecional. Votó igualmente en contra del tercer punto resolutivo que sobresee el juicio respecto del decreto expropiatorio, por considerar que la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, en que la sentencia funda el sobreseimiento, sólo establece una causa de improcedencia cuando no se hayan agotado los recursos ordinarios; pero sin que esto signifique que el acto primitivo quede sustituido por la resolución en el recurso administrativo.

El Ministro Mendoza González votó de conformidad todos los puntos resolutivos, manifestando su adhesión a la opinión del Ministro Fraga en lo que se refiere al control por la autoridad judicial de la facultad discrecional que tiene los Poderes Legislativo y Ejecutivo en materia de expropiación por causa de utilidad pública.