

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EXPROPIACION Y AFECTACION
AGRARIA

T E S I S

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ROSARIO ARACELI GONZALEZ TORRES.

MEXICO, D.F.

1 9 8 5 .



FACULTAD DE DERECHO
COORDINACION DE EXAMENES
PROFESIONALES



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

TE M A R I O

EXPROPIACION Y AFECTACION AGRARIAS.

I.- LA PROPIEDAD COMO FUNCION SOCIAL

- 1.- Concepto de propiedad.
- 2.- Evolución del Derecho de propiedad.
- 3.- Teorías sobre la propiedad.
- 4.- El derecho de propiedad en el artículo 27 Constitucional.
- 5.- La propiedad como función social.

II.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXPROPIACION.

- 1.- En el Derecho Romano.
- 2.- En la edad media.
- 3.- En el derecho francés.
- 4.- En el derecho español.

III.- LA EXPROPIACION.

- 1.- Concepto.
- 2.- Causas de utilidad pública.
- 3.- Indemnización.
- 4.- Procedimiento.
- 5.- Características.

IV.- LA EXPROPIACION EN LA LEGISLACION MEXICANA.

- 1.- La evolución de la expropiación en el derecho mexicano.
- 2.- Disposiciones constitucionales sobre expropiación.

3.- La reglamentación de esas disposiciones.

a).- Análisis introductivo (federal y local).

b).- Somero análisis de las leyes reglamentarias--
sobre expropiación.

b.1).- Ley de expropiación.

b.2).- Leyes locales de expropiación.

b.3).- Fraccionamiento de excedentes de la esten-
sión máxima de la propiedad.

b.4).- Expropiación de bienes ejidales y comuna--
les en la Ley Federal de Reforma Agraria.

b.5).- Expropiación por afectación agraria.

V.- LA AFECTACION Y LA ACCION DOTATORIA DEL ESTADO.

1.- El procedimiento restitutorio y dotatorio.

2.- Propiedades afectables e inafectables.

3.- Concepto de afectación.

VI.- LA AFECTACION Y LA EXPROPIACION AGRARIAS.

1.- Similitud y diferencias entre afectación y expro--
piación.

2.- Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Na-
ción sobre el particular.

VII.- CONCLUSIONES.

VIII.- BIBLIOGRAFIA.

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

La presente Tesis, que someto a la consideración del H. Jurado, con la cual pretendo alcanzar el título de Licenciado en Derecho, tiene por objeto estudiar someramente la similitud o diferencia entre la afectación y la expropiación agraria, con el fin de precisar la significación entre ambos términos y así ayudar a la correcta aplicación de ellos en los distintos procedimientos agrarios, coadyuvando así a la más ágil y expedita administración de justicia.

Hemos encontrado que algunos de los autores que se dedican a escribir sobre esta materia, frecuentemente confunden los referidos términos, pues aún cuando sea muy leve la diferencia que existe entre los vocablos aludidos y por muy arraigada la costumbre en usarlos indistintamente, existen varias características que los distinguen, como veremos a lo largo del presente trabajo, por lo que invito a los estudiosos a tener en cuenta la diferencia que representan los citados conceptos jurídicos, ya que sin éste es casi imposible poner en orden el gran número de fenómenos que la teoría del procedimiento nos debe dar a conocer, por lo que me nació la idea de elaborar este modesto estudio, en el que se trata como ya se dijo antes de precisar la naturaleza real y exacta de estos cuerpos lega

les, ya que los mismos se encargan de beneficiar a la clase campesina con una justa distribución de tierra y un mejor nivel de vida, cumpliendo así como el fin de la función social que el Derecho Positivo Mexicano establece.

CAPITULO I

LA PROPIEDAD COMO FUNCION SOCIAL

a) CONCEPTO DE PROPIEDAD

Es el derecho real de la propiedad por excelencia -- del que se desprenden todos los demás derechos reales y sobre el que ha girado todo el desarrollo del derecho sobre -- las cosas.

El propietario ejerce un derecho subjetivo que le -- permite imponer a todos el respeto de la cosa que le pertenece. Como cualquier otro titular de derechos subjetivos en su ámbito, tiene el propietario un monopolio de la explotación de la cosa y obtiene de ella una ventaja cierta.

"Etimológicamente la palabra propiedad proviene del latín propietas, de la que deriva prope, que significa cerca y que indica una idea de adherencia entre las cosas que a éste sirven para satisfacer sus necesidades". (1)

Los autores alemanes opinan que las definiciones -- cuantitativas son imprecisas, pues hacen referencia al abstracto señorío que tiene el propietario, además señalan que todos los caracteres son manifestaciones de esa propiedad,--

(1) Enciclopedia Jurídica Omeba Tomo XXIII, pág. 486.

ya que su elasticidad hace que puedan ensancharse o reducirse al mínimo sin que se llegue a destruir totalmente.

Scioloja nos dice que la propiedad es una relación de derecho privado, en virtud de la cual, una cosa, como pertenencia de una persona, está completamente sujeta a la voluntad de ésta en todo lo que no resulta prohibida por el Derecho Público o por la concurrencia de un derecho ajeno.

El Maestro Rogina Villegas dice aplicando la definición del derecho real a la propiedad, "está se manifiesta en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo apreciable este poder a un sujeto pasivo universal, en virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto". (2)

El derecho francés define a la propiedad como "El derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, siempre que no se haga de ellos un uso prohibido por las leyes y los reglamentos también se considera que es el derecho de gozar y disponer libremente de nuestras cosas en cuanto las leyes no se opongan". (3)

(2) Rogina Villegas Rafael.- Compendio de Derecho Civil, Título II, pág. 79.

(3) Flores Gómez Fernando.- Introducción al estudio del Derecho, y Derecho Civil, pág. 158.

Nuestro Código Civil vigente, aunque no define a la propiedad, dispone en su artículo 830 que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes

Actualmente el derecho de propiedad gira en torno a la idea de relación entre el hombre y la propiedad o sea que no puede ser ajeno al hombre ni anterior a la sociedad. El hombre civilizado pertenece a la sociedad lo que hace impropio, imaginarlo en un estado natural, aislado, con esos derechos absolutos innatos. El derecho solo se concibe implicando una relación social y por ende pertenece a la sociedad, desechando la posibilidad independiente al grupo social.

b) ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PROPIEDAD
COMO FUNCION SOCIAL EN ROMA.

En el derecho Romano la tierra era de común uso, por lo que se dice que la propiedad nacional soberana era poseída por cada uno como pueblo y por nadie como individuo. Después los emperadores repartieron tierras a sus allegados o favoritos y así fue como se fue formando la propiedad de carácter individual y un tanto viciada ya que por muchos medios se fueron apoderando de todas las

tierras. (4) Entonces es cuando surgen hombres que ayudan al pueblo como Gayo, Graco, Tiberio y con la colaboración de Apio y el famoso juris-consulto Escévola propusieron la primera Ley Agraria y en ella se disponía, que ningún rico podía tener más de quinientas yugadas de tierra pública, que los terrenos sobrantes fueran un fraude público; y se debiera repartir entre los pobres para que así no volvieran a los ricos, a esto se tenía que agregarle 150 yugadas.

Por lo que la propiedad se convirtió en el poder absoluto, exclusivo y perpetuo de una persona sobre una cosa para usarla, disfrutarla y disponer de ella.

Era absoluto porque los dueños podían usar o disponer de su propiedad conforme a la razón y a la naturaleza. esto es, servirse de los bienes para su beneficio, pero nunca con el ánimo doloso de perjudicar a terceros. Esta taxativa da el carácter absoluto al derecho de propiedad, siempre la entendieron los jurisconsultos de Roma en un sentido negativo, esto es que debíase evitar un perjuicio a un tercero siempre que éste no les reportara alguna utilidad, pues si sucedía lo contrario, poco importaba que se lesionaran los intereses de otra persona. Ejemplo: Cuando

(4) Eugenio Petit. Derecho Romano, pág. 129.

se practicaba alguna excavación para abrir un pozo, aún -- cuando se perjudicara a un tercero, el acto era lícito, -- porque no había intervención dolosa ni ejercicio inútil -- del derecho.

Era exclusivo porque una sola persona poseía el poder jurídico total, no permitiendo naturalmente que dos o más poseyeran. En la co-propiedad parece que ésta idea se derrumba, pero lo que en verdad sucede, es que el poder se ejerce sobre la cosa en su totalidad, sino sobre todo cada una de las partes alícuotas de la misma.

Era perpetuo porque el derecho de propiedad se --- transmitía indefinidamente por herencia y no se extinguía por el no uso del mismo. Por simple abandono de la cosa no terminaba la propiedad materialmente con la voluntad de -- poseerla y disponer de ella como lo haría un propietario.

Este poder absoluto, exclusivo y perpetuo de detentador del bien se ejercitaba en el uso, en el disfrute y - en la disposición del mismo, que según Eugenio Peti¹, consistía en lo siguiente: "el uso o ius utendi" es la facultad de servirse de la cosa y aprovecharse de los servicios que pueda rendir fuera de sus frutos, el disfrute o "ius fruendi" es el derecho de recoger todos los productos o - frutos que de una manera natural o artificial produzca la cosa, y por extensión de disponer de ella de una manera --

definitiva, destruyéndola o enajenándola". (5)

Por lo anterior vemos que los propietarios romanos eran dueños y señores de sus bienes. Disponían de ellos de acuerdo con su voluntad, podían usarlos para su provecho o abandonarlos, y nadie los obligaba a mantenerlos en producción, o a destruirlos.

Las limitaciones al derecho de propiedad eran mínimas y solo se establecían en casos muy raros, por ejemplo: Cuando existían dos feudos contiguos se dejaba un espacio de cinco pies entre las dos propiedades para que sirviera a manera de límite. El dueño de un predio ribereño debía conservar el *ius publicus* de la orilla.

Los dueños, al tener este completo derecho de propiedad podían restringirlo por voluntad propia, concediendo a otras personas alguna ventaja de las que gozaban, - - esto es, gravando su bien con servidumbres que podía comprender todo o una parte del *ius utendi* o del *ius fruendi*, pero el *ius abutendi* siempre se lo reservaban para sí.

Al anterior dominio, o sea el *dominium ex iure* - - *queritium* se refirió a los fundos itálicos, pero no así al de las provincias en que el terreno era del Estado por derecho de conquista. Aquí los particulares no podían ser - -

(5) Ob. Cit. Eugenio Petit, pág. 130.

propietarios sino solamente poseedores y tenían que pagar por este derecho un tributo al Estado, quien se reservaba la propiedad de los fundos provinciales. Gayo decía que los habitantes de las provincias de Roma sólo tenían la posesión y el usufructo sobre la cosa, por la cual pagaban un tributum o Stipendium ex uire queritium a las demás regiones del Imperio Romano, dándoles a los pobladores de estas zonas, la propiedad completa y librándolos del pago de tributos. Pero quien de una manera total y definitiva extendió y aplicó este derecho fue Justiniano.

E D A D M E D I A

Durante la Edad Media el señor feudal tenía la propiedad y el imperio sobre las tierras y los vasallos que moraban en sus dominios. No sólo disfrutaba y disponía de una manera completa de sus bienes, sino que ejerce un derecho de soberanía sobre sus súbditos. Aspiraba a la inmunidad frente al poder del Estado y cada señorío vendría siendo una especie de Estado autónomo; aquí el derecho de propiedad es más amplio que el romano, ya que éste último, nunca concedió el dominio al propietario. En cambio, en el feudal, el señor venía siendo una especie de gobernante de su feudo con facultades judiciales, administrativas y legislativas. Los siervos estaban obligados a guardar fidelidad a su señor, acompañándole a la guerra y ayudándole eco

nómicamente en caso de que llegaran a menos sus bienes. En cambio el señor le proporcionaba tierras para que las cultivaran y era el encargado de administrar el señorío e impartir justicia a sus siervos en caso de que hubieran conflictos entre ellos y dictar las normas a las cuales debían sujetarse.

En consecuencia, lo que caracteriza el derecho de propiedad medieval es que lleva aparejado el dominio público. Esto es, todo detentador de bienes inmuebles es a la vez jefe político de los siervos que viven en sus propiedades.

En los primeros siglos de la Edad Media los contratos transferían al detentador de la cosa ajena un derecho ilimitado en su duración, de manera que la mayor parte de los inmuebles no eran poseídos por sus propietarios, sino por otras personas. Por este motivo el señor feudal conservaba su propiedad pero no tenía la posesión de sus tierras y el vasallo o detentador tenía la posesión pero no la propiedad.

De esto se deduce que dos personas distintas tenían derechos diferentes al mismo tiempo y sobre la misma cosa.

Al principio el vasallo sólo tenía un derecho de goce sobre la tierra ajena, pero poco a poco a causa de la

extensión y perpetuidad de su derecho se acostumbió a considerarlo como si fuera propio y se dió a su posesión el nombre de dominium o sea el de propiedad. Había dos derechos que los diferenciaban con los nombres de dominium directu, al del señor y dominum útil al del vasallo.

Con el tiempo el vasallo se convirtió en propietario verdadero y el dominum directum del señor feudal pasó a ser una simple servidumbre.

EL CODIGO DE NAPOLEON

Para conocer el derecho de propiedad en el Código de Napoleón es indispensable ver sus antecedentes en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y en las Constituciones Francesas de 1791 a 1793.

La revolución Francesa destruyó el feudalismo y con él el concepto de la propiedad que había privado en el medievo. Los revolucionarios franceses sepultaron el derecho de propiedad que durante más de mil años habían impedido en Europa.

La clase proletaria en combinación con la burguesía hicieron triunfar sus ideales en contra de las clases dominantes: la nobleza, el alto clero y los señores feudales. Al derrumbarse este mundo político y económico, los -

legisladores vencedores como fieles representantes de la burguesía naciente, vuelven la propiedad al antiguo concepto romano separándola de toda fuerza política, o en otros términos, este nuevo derecho de propiedad no otorga el imperio o soberanía, no concede privilegios, sino que simplemente es un derecho real de carácter privado, para usar -- disfrutar y disponer de una cosa.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, reconoce que la propiedad es un derecho natural que el hombre trae consigo al nacer. Este derecho solamente es reconocido por el Estado, pero no puede crearlo porque es anterior al Estado y al derecho objetivo.

Textualmente nos dice dicha declaración:

1o.- Los hombres nacen y permanecen libres o iguales en derechos; las distinciones sociales no pueden fundarse más que sobre la utilidad pública.

2o.- El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre; estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

4o.- La libertad consiste en poder hacer todo lo que no dañe a otro. De aquí que el ejercicio de los derechos naturales del hombre no tenga más límites que los --

otros miembros de la sociedad el goce de los mismos derechos; éstos límites no pueden determinarse más que por la Ley.

5o.- La Ley no tiene derecho de prohibir más que las acciones nocivas de la sociedad. Todo lo que no es prohibido por la ley no puede impedirse y nadie está obligado a hacer lo que ello no ordena.

17o.- Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, sino cuando la necesidad pública legalmente comprobada y bajo la condición de una justa y previa indemnización.

Como vemos en los artículos precedentes, priva un criterio individualista en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Se postula que lo único valioso es el hombre como ser individual. El derecho debe ser creado para el hombre y no el hombre para el derecho, o en otros términos, el contenido, la substancia del derecho es el respeto y protección del individuo.

Por ello mismo, se protege de una manera tan absoluta el derecho de propiedad privada. Los bienes son hechos para el beneficio del hombre; debe poseerlos de una manera absoluta y perpetua. Las leyes solamente deben garantizar este dominio; pero nunca podran intervenir en él, ya sea restringiéndolo o modificándolo.

A partir de la antedicha declaración, pasando por las constituciones de 1791-1793, hasta llegar al Código de Napoleón, el concepto de la propiedad privada es individualista, esto es, protege el derecho de propiedad en favor del individuo para sus intereses personales. Este criterio tiene como fundamento filosófico el que el derecho de propiedad natural, innato, subjetivo, anterior al derecho objetivo y que el Estado y la Ley sólo debe reconocer y amparar, pero no crear, puesto que es anterior al individuo y a la sociedad misma.

La Constitución de 1791, en su artículo tercero garantizó la inviolabilidad de la propiedad o la justa y previa indemnización de aquella de que la necesidad pública - legalmente comprobada exigiera el sacrificio, o en otras palabras, la propiedad seguía conservando todas sus características romanas, y en caso de que hubiera necesidad de afectar ciertas cosas para llevar a cabo un bien de carácter general sería necesario un justo pago para indemnizar al propietario perjudicado.

El 18 de marzo de 1793, la Convención decretó la pena de muerte contra cualquiera que propusiere una Ley Agraria u otra subversiva de las propiedades territoriales, comerciales e industriales.

Los diputados constituyentes de 1793, siguen enten-

diendo la propiedad en la acepción romana: la afectación -- exclusiva de cierta cantidad de bienes con la facultad, de parte del dueño, de usarlos, disfrutarlos y disponer de -- ellos con completa y absoluta libertad. Además postula la -- misma fundamentación filosófica de la propiedad como lo -- hacía la Declaración y la Constitución de 1791. La Consti- -- tución de 1793, define en los siguientes artículos lo ante -- riormente expuesto.

1o.- El objeto de la sociedad es el bien o felici- -- dad general, el gobierno es instituido para asegurar al -- hombre el uso libre de sus derechos naturales e inaliena- -- bles.

2o.- Estos derechos son: la igualdad, la libertad, -- la seguridad y la propiedad.

3o.- Todos los hombres son iguales por naturaleza -- y ante la Ley.

4o.- La seguridad recae sobre la protección que la -- sociedad dá a cada uno de sus miembros, para la conserva- -- ción de su persona de sus derechos y de su propiedad.

16o.- El derecho de propiedad es aquel por el cual -- todo ciudadano puede gozar de sus bienes y su renta, de -- los frutos de su trabajo y de su industrial, y disponer de -- ellos a su arbitrio.

190.- Nadie puede ser privado de la menor porción de su propiedad sin su propio consentimiento a menos que así lo exija una necesidad general y legalmente especificada y en ese caso solamente con condición de una justa compensación fijada previamente.

122o.- La Constitución garantiza a todos los franceses la igualdad, la libertad, la seguridad, la propiedad, la deuda pública, el libre ejercicio de la religión, la -- instrucción general, los socorros públicos, la absoluta li bertad de la prensa, el derecho de petición, el derecho de celebrar asambleas y el goce de todos los derechos del hom bre.

El Código de Napoleón tuvo como objeto principal - definir y garantizar el ejercicio de este derecho de pro-- piedad cuya inviolabilidad había sido afirmada por todas - las declaraciones y constituciones del período revolucio-- nario.

En el artículo 544 define la propiedad como el de-- recho de disfrutar y disponer de las cosas de la manera -- más absoluta, siempre que no se hagan de ellas un uso pro-- hibido por la Ley y los reglamentos, y en el artículo 545- declara, que a nadie puede constreñirse a ceder su pro-- piedad sino es por causa de utilidad pública y mediante -- una justa y previa indemnización.

Al declarar que la propiedad es un derecho absoluto e inviolable del individuo, orienta el beneficio que se puede extraer de las cosas hacia un fin privado. Y en caso de que alguna cosa sea indispensable para el beneficio colectivo, se expropiará mediante el pago de una compensación.

La idea que dominaba a los hombres de ese tiempo era que la conservación de las propiedades existentes debían garantizarse de hecho a los titulares actuales.

Es lógico que la nueva clase social creara las armas que le permitiera su desarrollo y fortalecimiento para derrotar a la sociedad feudal, y en este caso apoyar ampliamente la propiedad de los nuevos ricos, era hacer fuerte a la burguesía y debilitar a los antiguos señores.

El mismo Código dispone hasta donde debe extenderse el derecho de propiedad y las facultades que tiene el dueño para hacer o dejar de hacer determinadas afectaciones en sus dominios: Artículo 546.- La propiedad de una cosa, sea mueble o inmueble, dá derecho sobre lo que ella produce, y sobre todo lo que se le une de manera accesoria, sea natural o artificialmente.

Artículo 552.- La propiedad del suelo lleva consigo la propiedad de lo que está sobre y bajo del mismo.

El propietario puede hacer todas las plantaciones-

y construcciones que él juzgue a propósito salvo las excepciones establecidas a título de servidumbre o servicios -- propios de la tierra.

Se pueden hacer en el subsuelo todas las construcciones y excavaciones que juzgue a propósito, y extraer de esas excavaciones todos los productos que puedan suministrar, salvo las modificaciones resultantes de leyes y reglamentos relativos a los mismos y de las leyes y reglamentos de policía.

LEÓN DUGUIT

La función social de la propiedad es tratada por primera vez en las conferencias efectuadas por el catedrático León Duguit en Argentina, en el año de 1911.

El autor citado nos dice que frente al derecho individualista que se encontraba en la Declaración de los -- Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1782 y el Código de Napoleón, se dió un cambio social que va a transformar el concepto tradicional de la propiedad, ya que éste era un derecho absoluto e inalienable para transformarse en una función social, la cual va a beneficiar a la colectividad. Respecto a la propiedad, León Duguit expresa que existen tres tesis sobre el derecho de propiedad, una de carácter individualista, otra socialista y una tercera que con ele-

mentos de ambas tesis lleva a una nueva concepción del derecho de propiedad, atendiendo a la función del mismo.

Según la primera teoría mencionada, el individuo solo tiende a la motivación particular de sus actos; sin tomar las consecuencias sociales. Por tal motivo en este sistema, la propiedad aparece como una proyección de la personalidad humana en la esfera patrimonial, como un derecho natural, absoluto, inalienable e imprescriptible, que varias constituciones clasifican de sagradas. En este derecho se integra únicamente la personalidad o sea que estaba anterior al estado, ya que la teoría del hombre pre-social lo crea cuando se empieza a asociar con otros grupos, el Estado no lo ha creado, y debe reconocerlo y garantizarlo, sin que le pueda imponer más limitaciones que las indispensables para asegurar la tranquilidad social, para evitar que los derechos de unos choquen con los derechos de otros, lo que traería como consecuencia un obstáculo para la convivencia social.

El propietario puede disponer de sus bienes de la forma en que más le agrade, siempre y cuando no afecte a un tercero, pudiendo si quiere, dejar sin explotar su tierra e impedir que otros la aprovechen.

En esta doctrina el dueño del bien es amo y señor de lo suyo y nadie puede restringirle su derecho, salvo por ejemplo en el pago de impuesto o cuando se encuentre -

en peligro la nación por un ataque militar, etc., ni tampoco se podía imponer ninguna obligación a su propiedad para que cumpliera algún fin social.

La segunda tesis que es la socialista, totalmente opuesta a la anterior, aparece como una enérgica reacción contra el individualismo imperante. Al principio tuvo un carácter demoledor; pero en su segunda fase, ya encarnó -- una dirección positiva y constructiva. El pensamiento de independencia individual cede su lugar a la interdependencia y solidaridad. Por lo que en las naciones socialistas las actividades o las personas se encuentran encaminadas a servir al Estado, ésto quiere decir, que por encima de éste no existe nadie.

En esta doctrina el único fin que se persigue es -- la conservación y desarrollo del conjunto, los intereses individuales quedan en segundo plano, ya que el hombre sólo tiene un valor como componente del grupo social.

El profesor Francisco H. Ruiz nos dice a este respecto que: "El socialismo propugna la abolición de la propiedad privada y porque se socialicen todos los medios de producción". Además afirma que la riqueza social debe ser administrada directamente por los productores, por medio de sus organizaciones económicas y sociales. Sostiene que para evitar que exista un desajuste social es necesario --

que haya producción tomando en cuenta la distribución y -- el consumo de la riqueza social. (7)

Para poder satisfacer las necesidades colectivas, -- es necesario que el propietario haga que produzcan sus tie -- rras ya que con su capacidad intelectual y física se van a crear medios indispensables para la sociedad, y a los pro -- ductores les corresponde administrar por medio de sus orga -- nizaciones, la riqueza social que han creado.

El maestro antes citado nos manifiesta que la pro -- piedad privada debe desaparecer, porque representa la ini -- cua explotación de trabajo humano y el injustificado acapa -- ramiento de la riqueza en provecho de unos cuantos y con -- ello va a existir día con día más miseria en el Estado. -- Nos dice además que "esa viciosa organización desapaparece -- rá cuando todos los medios de producción estén al alcance -- de todos porque se hayan socializado, y así quedaría re --- suelto íntegramente el problema económico". (8)

En esta tesis se da el problema de como diferen --- ciar entre la propiedad privada y la colectiva, la primera es injusta porque implica que los bienes los utilicen para su beneficio y capricho personal y la segunda también es -

(7) Francisco H. Ruiz. La Socialización del Derecho Pri -- vado y el Código Civil de 1928. Revista de la Escuela Na -- cional de Jurisprudencia Tomo XXXI, Méx. pág. 48.

(8) Ob. cit. Francisco H. Ruiz, pág. 81.

injusta porque no se toma en cuenta que el hombre tiende siempre a poseer algo individualmente y que sólo la propiedad privada es capaz de que un país florezca y logra aumentar los elementos satisfactorios de las necesidades de sus habitantes.

La tesis ecléctica nos dice que la propiedad privada es la única capaz de intensificar la riqueza y estimular a los hombres a procurar el bien general. Pero no debe utilizarse en beneficio propio, y dejarse abandonar por un capricho. Esta tiene que perseguir dos fines que son:

1.- Satisfacer necesidades de la colectividad.

2.- Como factor de producción, interesa no solamente al propietario sino a la sociedad.

"La sociedad debe intervenir en el concepto de la propiedad, no solo en forma negativa, en que debe señalar límites a la extensión y ejercicio del derecho de propiedad; sino por el contrario en la forma positiva de imponer al dueño aquellas obligaciones y responsabilidades que demanda el interés general". (9)

El dueño debe ayudar a incrementar la riqueza pública, el bienestar colectivo, haciendo que su bien produz

(9) Dr. Lucio Mendieta y Nuñez.- El Sistema Agrario Constitucional, pág. 38.

ca frutos para él y para los que le rodean. El que no quiere intervenir con esto, es mejor que venda lo que tiene y se dedique a otra cosa, ya que no merece ser propietario.

Este bien ayuda a las necesidades de su propietario como son la física, intelectual o rural, pero aquí no se extingue su función, sino que además va a servir a la colectividad para satisfacer sus necesidades.

La función social de la propiedad se finca en la satisfacción de las necesidades humanas, incluyéndose individuales y colectivas, y no se excluyen esos fines que la conjugación y armonización de los mismos deben tomarse en cuenta en la doctrina integral de la propiedad.

Esta doctrina es la más aceptada ya que resuelve el problema de la propiedad, de tal manera que pueda satisfacer necesidades individuales y colectivas de la humanidad, para que se pueda vivir mejor.

Es pertinente aclarar que los antecedentes expuestos en los párrafos precedentes, fueron importantes señalarlos, toda vez que estas corrientes doctrinarias han tenido influencia en mayor o menor grado en la Legislación española y por consiguiente en la nuestra.

c).- LA PROPIEDAD EN EL ARTICULO 27
CONSTITUCIONAL.

El tema que se trata hace necesario analizar el -- artículo 27 Constitucional, en virtud que es el precepto - regulador de la propiedad, así como de las modalidades que se dicten para el interés social.

El problema agrario en nuestro país presenta diver- sos matices que provoca su complejidad por citar algunos - ejemplos: Tierra, agua, ganado, educación, asistencia téc- nica, etc., ubicándose los mismos dentro del campo de lo - económico, el social y el jurídico, encontrándose ligados- entre sí e influyéndose recíprocamente. Pero donde se pre- senta el desajuste de la estructura agraria con mayor pro- fundidad, es en el aspecto de la tenencia de la tierra, -- pudiendo afirmar que éste fue el motor principal que accio- nó el movimiento revolucionario agrario que culminó con -- nuestro artículo 27 Constitucional, como una síntesis de - los postulados revolucionarios.

Dentro de ese gran contexto que establece el ---- artículo 27 Constitucional, al regular la propiedad rústi- ca de nuestro país, encontramos frente a la propiedad --- agraria ejidal y comunal, de especial régimen jurídico, - a una especie de propiedad agraria de la que son titulado- res personas físicas o morales que no integran núcleos de población y no han recibido gratuitamente la propiedad de sus tierras a través de dotaciones o restituciones, y que consecuentemente se encuentran sujetas a un régimen jurí-

dico diverso.

Fue motivo de profunda preocupación para el constituyente la injusta distribución de la tierra y la forma en que el derecho de propiedad se ejercitaba, por ello estimó necesario establecer una fórmula jurídica que le ayudara-- al Estado a hacerle frente al complejo problema, que es la liquidación de los latifundios y restituir en sus derechos agrarios a los pueblos despojados. A ello se debe la elaboración del artículo 27 constitucional, que comprende un -- nuevo concepto de la propiedad, y que en su primer párrafo señala:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". (10)

A este respecto la exposición de motivos del proyecto del artículo 27 constitucional señalaba entre otras cosas; "La principal importancia del derecho pleno de propiedad que la proposición que hacemos atribuye a la Nación, no está sin embargo en las ventajas ya anotadas con ser -- tan grandes, sino en que permitirá al Gobierno de una vez-

por todas, resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario, y que consiste en fraccionar los latifundios sin perjuicio de los latifundistas. En efecto, la nación reservándose sobre las propiedades el dominio supremo, podrán en todo tiempo disponer de las que necesite para regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes". (11)

Obsérvese pues, que el Constituyente originario no fue parco en sus expresiones, era necesario acabar con el latifundio que ahogaba la vida económica y política de nuestro país. Es pues este párrafo primero el resultado de una necesidad apremiante en nuestro País, coincidiéndose sobre tales bases el derecho de propiedad en favor de los particulares.

De la lectura superficial de este primer enunciado parece derivarse que solo hay un propietario: La Nación, y desde luego surge la pregunta ¿ que podemos entender por Nación ? y ¿ es la Nación un propietario absoluto ?. En relación a la primera cuestión, es un concepto eminentemente sociológico, al decir el Maestro Carlos Arellano García "un lazo de orden espiritual, que surge espontáneamente --

(11) Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, Pastor Rouaix, pág. 148.

dentro del seno de la colectividad y por el que la persona física intuitivamente se identifica con el grupo al que se ha denominado "Nación" independientemente de que tenga o no la calidad del Estado. (12) Consecuentemente, si en un Estado existen diversos grupos sociales cuyos integrantes están identificados espiritualmente entre sí, tendremos varias naciones dentro de un mismo Estado; ello significa que nuestra República Mexicana está constituida por diversas naciones, al variar la raza, costumbres, etc.

No obstante lo anterior, "la palabra Nación - nos dice- Mendieta y Nuñez en el artículo 27 Constitucional, - debe tomarse como sinónimo de Estado. Sólo el Estado Mexicano, sujeto de derechos, puede atribuirse la propiedad de las tierras y aguas a que alude el primer párrafo que analizamos y si se dice Nación, es sólo prolongando un viejo error o una ficción de nuestra literatura jurídica".(13)

Siguiendo el presente análisis, Konstantin Katzarov señala que "otro elemento llama la atención en esta parte del texto del artículo 27 de esta Constitución" "la propiedad primaria, verdadera de la tierra de las aguas no pertenecen al Estado sino a la Nación" "evitando la pala-

(12) Derecho Internacional Privado, Carlos Arellano García, pág. 228.

(13) Ob. Cit. Mendieta y Nuñez, pág. 74

bra Estado" y substituyéndola por la de "Nación", el legislador ha sugerido subrayar la prioridad del Estado sobre el elemento de la soberanía y del poder". (14)

Ahora bien, si analizamos el artículo 27 de la Carta Magna encontramos, que el Constituyente originario utilizó el término Nación no sólo en el primer párrafo del mismo, sino también en los párrafos 3, 4, 5, 6 y al hablar sobre la capacidad para adquirir tierras por ciertos sujetos, así como en las fracciones I, II, XVIII; en el término Estado, lo utiliza con la misma imprecisión en la fracción I y el párrafo tercero de la misma fracción, términos usados indistintamente por lo que ante la presencia de la anarquía de conceptos reiterantes en nuestra Constitución, podemos concluir que al utilizar el término nación se refiere "al pueblo de México" organizado política y jurídicamente lo que se llama Estado Mexicano". (15)

Entendido así el concepto de nación, es necesario entrar ahora al análisis de ese derecho de propiedad originario que le corresponde de las tierras que se encuentren comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, según el primer párrafo del artículo 27 de nuestra Consti-

(14) Introducción Jurídica de la Reforma Agraria, Méx. E. Ricord, pág. 97.

(15) Estudio sobre la Constitucionalidad de la Ley de Asentamientos Humanos, Ignacio Burgoa, pág. 48.

tución Política, pretendiendo abarcar sus fundamentos y -- contenidos.

Al elaborar Don Andrés Molina Enríquez la exposi- ción de motivos del proyecto del artículo 27 Constitucio-- nal, señaló la importancia y trascendencia del precepto, - manifestando: "En este artículo tienen por fuerza que asen tarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar -- todo el sistema de los derechos que puedan tenerse a la -- propiedad raíz comprendida dentro del Territorio Nacional". "La propiedad, tal cual ha llegado hasta nosotros, se formó durante la época colonial, y es extremadamente comple-- ja. El principio absoluto de la autoridad del Rey, dueño - de las personas y de los bienes de sus súbditos, en tanto que la voluntad del Rey no dispusiera lo contrario". (16)

Tales fueron pues los fundamentos que dieron a --- nuestro artículo 27 Constitucional (tesis patrimonialista), aunque los mismos por virtud de que su autor no fue ínte-- grante de la comisión de diputados encargada de redactar - dicho proyecto, no constituye su interpretación fiel y --- exacta, pues el profesionista citado era el abogado de la Comisión Nacional Agraria y su carácter dentro del procedi-- miento para la elaboración de dicho artículo no fue más -- que asesor, a quien tocó en suerte elaborar la exposición-

(16) Ob. Cit. Pastor Roaux, pág. 145.

de motivos citados.

Lo anterior trae como consecuencia que no exista un nexo real entre la exposición de motivos y el contenido del artículo 27 constitucional, sin que ello signifique -- que las ideas de Don Andrés Molina Enríquez no hayan in--- fluído en parte en la formación del citado artículo, tal - circunstancia quedó debidamente aclarada por el Diputado - Constituyente Pastor Roaux, quien al señalar la participa- ción del citado jurista, expresa: "... En su discurso expo- sitivo que buscó el fundamento de las disposiciones innova- doras del artículo 27 en el derecho absoluto de la propie- dad que se habían atribuído a los Reyes de España, sobre - las tierras, aguas y accesiones de las colonias, como con- secuencia del descubrimiento y conquista de ellas y del -- origen divino de su autoridad, y expresa que seguramente - si los Diputados que formaron el artículo hubiésemos dis-- puesto de tiempo bastante para redactar la exposición no - hubieramos tomado como apoyo jurídico de nuestra reforma - el derecho de conquista que no había sido más que un despo- jo en gran escala y que precisamente eran esos derechos -- los que trataban de destruir la revolución popular que re- presentabamos en aquellos momentos; nos hubiera bastado la consideración de que en un Estado como representante, direc- to y organizado del conglomerado humano que forma una nacio- nalidad, tiene facultades y derechos ingénitos superiores-

a los que individualmente pueda tener cada uno de los habitantes y por lo tanto, sin el apoyo de tradiciones injus--tas ha tenido y tiene autoridad para establecer a la pro--piedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social la que está muy por encima de los intereses particulares". (17)

Por lo que, podemos decir que existe un vacío que nos impide con exactitud dar los alcances y contenido de este derecho de propiedad, o debemos considerar las pala--bras del Ing. Pastor Roaux que por su autoridad como Dipu--tado Constituyente viene a explicar después de 25 años en su obra Génesis del artículo 27 y 123 de la Constitución de 1917 cual hubiera sido el sentir de la Comisión redactora y de la Asamblea Constituyente, no hay nada que nos obligue a ello, pues así como se le criticó a Molina Enrí--quez igualmente podemos decir que la opinión del Ing. -- Roaux no es más que un punto de vista personal, veamos -- entonces cuáles son los puntos de vista de diferentes ju--ristas, a reserva de coincidir o no nuestras conclusiones con el Diputado constituyente citado.

Don Andrés Molina Enriquez, fue considerado durante un buen tiempo como intérprete auténtico del artículo -

(17) Ob. Cit. Pastor Roaux, pág. 144

27 Constitucional, escribió una carta la que dirigió a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que señala que como los derechos de los particulares, de los pueblos y de los grupos que no habían llegado a pueblos todavía, estaban forzosamente comprendidos dentro de los derechos patrimoniales de los Reyes, eran a voluntad de éstos, revocables, por medio de lo que se llamó derecho de reversión". (18). Esta idea fue tomada por el Constituyente y consignado en el mencionado artículo 27 de nuestra Carta Magna.

Tal es pues la teoría que sustentó el Lic. Molina, para tratar de interpretar y justificar el primer párrafo del citado artículo 27; teoría que el Maestro Lucio Mendieta y Núñez, se encarga de destruir, al señalar que no hay tal donación de tierras a título de propiedad privada en favor de las personas físicas de los Reyes y sus herederos, ello en virtud de que la misma se hizo a los Reyes como tales y no a las personas desprovistas de tal realeza que los mismos Reyes en diferentes cédulas señalaron que las tierras pertenecieron a la Corona Real; y lo que es más importante. ¿ Con qué derecho disponía el Sumo Pontífice de la Iglesia Católica de la propiedad y de los destinos de los pueblos cristianos que desconocían su autori---

(18) Sistema Agrario Constitucional. Lucio Mendieta y Núñez. pág. 11.

dad?. Es evidente que esa bula no podía obligar a la parte más interesada que era la constituida por los Estados libres existentes en el nuevo continente. (19)

Al analizar este principio constitucional el Dr. - Ignacio Burgoa y siguiendo al Lic. M.G. Villers, le dá una justificación y consecuencias diversas, transcribo sus palabras para un mejor entendimiento: "En síntesis, el concepto de propiedad originaria empleado en el primer párrafo del artículo 27 Constitucional equivale en realidad a la idea de dominio eminente, o sea, alto imperio, soberanía o autoridad que el Estado como política y jurídica --- ejerce sobre la parte física integrante a un ser: El territorio, semejante consideración formula el Lic. M.G. Villers en una interesante monografía sobre los fundamentos del derecho de propiedad en comparación con las legislaciones contemporáneas, evolucionando, al grado de que la teoría del derecho natural de todo hombre a la tierra necesaria es para su subsistencia, y la teoría del hombre sobre el producto de su trabajo personal se substituyó por la -- utilidad social, así lo afirmaron los constituyentes, después de comparar la existencia de este derecho en la constitución de 1857, al decir: En esta forma, el artículo 27- substituye, en el concepto jurídico de la propiedad la vie

(19) Sistema Agrario Constitucional. Lucio Mendieta N. pág. 15.

ja teoría individualista del derecho subjetivo destinado -- únicamente a producir beneficio a sus titulares, por la -- doctrina de la propiedad como función social que tiene por objeto hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuando el propio concepto dispone de que se dicten medidas para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad". (20)

Se subraya a través de este párrafo pues, el giro total que existe en el concepto de propiedad, pasando del individualista al de utilidad social y, resultando claras las facultades que el Estado tiene para controlar su aprovechamiento.

Este ambiente reformista que existió en el constituyente de 1917, lo sintetiza el Ing. Pastor Roaux, de la manera siguiente, y que consideramos importante por tratarse del dicho de uno de los autores de nuestro artículo 27 de la Carta Magna del País.

"Desde luego, el propósito fundamental que teníamos los Diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todo el de que en la Legislación Mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individua

listas a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición su uso y su conservación". (21)

De los antecedentes de la propiedad de nuestro País, se demuestra que la excesiva acumulación de la tierra en pocas manos, y el uso sin restricciones de ese derecho de propiedad trajo como consecuencia la creación de poderosos señores y la degeneración y atraso de nuestro indígenas y campesinos, aunado al grave problema que representaba el poder político y económico de la iglesia, situaciones éstas que hicieron crisis al nacimiento del movimiento revolucionario, que exigió una fórmula para que el Estado como representante de esa mayoría salvara de tal ancestral realidad a los que al grito de libertad, justicia y ley, se enfrascaran en la lucha revolucionaria con el ánimo de que sus derechos les fueran reivindicados.

La nebulosa tal vez se disipe si tomamos en cuenta los antecedentes que hemos venido narrando, nos lleva a la conclusión de que se trata de un derecho de propiedad sui generis, que se sustenta en los fines del Estado (que toma como base ese nuevo concepto del derecho de propiedad cuyo cimiento estriba en la función social a que está destinada)

que le permita reservarse el derecho de imponerle las modalidades que las necesidades cambiantes de la sociedad requiera, obligando así a su uso, etc., facultándolo a distribuirla con justicia y a expropiarla. No se trata entonces de que el Estado sea propietario, desde el punto de vista del derecho subjetivo de los predios rústicos que existen sobre su territorio que el derecho del Estado tiene sobre la tierra comprendida dentro de su territorio.

No es el Estado un propietario absoluto sobre las tierras y aguas que se encuentran en los límites del Territorio Nacional, y se reconoce la propiedad privada imponiéndole modalidades a la misma con el objeto de que ésta cumpla con la tarea que se le ha asignado.

Conforme el procedimiento citado, la propiedad privada resulta de la transmisión que de ella haga el Estado a los particulares, pero también existe la posibilidad de que aquellas propiedades que se encontraban constituidas en favor de diversas personas antes de la vigencia de nuestra Constitución de 1917, de no encontrarse en los casos de excepción a que el precepto en cita se refiere, sus derechos de propiedad tienen plena vigencia antes y después de entrar en vigor nuestra Suprema Ley.

Valga decir finalmente, que habiendo el Estado transmitido la propiedad de tierras y aguas a particulares

y así constituir la propiedad privada, éste está obligado a respetarla, salvo las posibilidades que plantea el propio artículo 27.

d) MODALIDAD QUE IMPONE EL ESTADO A
LA PROPIEDAD PRIVADA.

Ahora toca hacer el análisis del apartado tercero del artículo 27 Constitucional, que resulta ser una novedad en relación a la Constitución de 1857, que dice lo siguiente:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas adecuadas, -- provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva

de los ejidos, y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que le sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas a las que no tengan en cantidad suficiente para -- las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la propiedad agrícola en explotación". (22)

Este concepto de propiedad surgió a raíz del movimiento revolucionario agrario, sucede que del contenido de los debates del Constituyente en relación a este apartado, poco podemos sacar en claro para dilucidar el alcance -- exacto de este párrafo, ello en virtud de que dicho párrafo en el momento de ponerse a consideración de la Asamblea Constituyente no provocó ninguna discusión o aclaración, -- simple y sencillamente se leyó y al finalizar la Asamblea se aprobó.

Por otro lado poco podemos sacar del dictamen que precedió al proyecto del artículo 27 Constitucional, en relación a este punto se dijo escuetamente "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, basada en el deber-- que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los ciudadanos; deber que no podrá cumplir sin el derecho correlativo". (23)

Poca luz nos da sobre el alcance de dicho precepto, sólo se limita a señalar que la propiedad privada ha -- sufrido modalidades en el pasado y podrá sufrirlas en el futuro, pues el derecho de propiedad de los particulares -- no es absoluto.

La laguna anterior ha traído como consecuencia que al estudiar dicha fracción los autores señalen su preocupación. Así el Dr. Ignacio Burgoa expresa: "El alcance de la disposición constitucional que faculta a la Nación para -- imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte -- el interés público, es sin embargo difícil de precisar". -- (24).

De la misma manera el Lic. Mendieta y Núñez dice -- lo siguiente: :la verdad es que ni en el derecho nuestro -- ni en el extranjero hay antecedentes sobre el concepto de -- modalidad y a estó se deben las vaguedades, las desorienta

(23) Ob. Cit. Pastor Roaux, pág. 159

(24) Ob. Cit. Pastor Roaux, pág. 158

ciones, nos movemos en un plano de conjeturas que ni siquiera tienen punto de partida en el pensamiento del Legislador porque ignoramos cuál sería su intención al introducir este nuevo precepto constitucional". (25)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entrado al estudio de este concepto, y ha sostenido: "No debe confundirse con modalidad a la propiedad privada cualquier fenómeno jurídico o cualquier alteración relacionada con el ejercicio del derecho de propiedad, debe entenderse el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad... Así como la modalidad viene a ser un término equivalente a limitaciones o transformaciones". Los efectos de la modalidad que se imprimen en la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos de propietario, de tal 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 sus derechos. Así importaría una modalidad a la propiedad privada la supresión de la facultad de transmitir a título universal la propiedad de los bienes de los que se es dueño... La finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada dentro de un sistema que --

haga prevalecer el interés público sobre el interés particular, hasta el grado en que la Nación lo estime conveniente. Finalmente encuentra su cabal justificación en -- que el derecho de propiedad y no se considera ya un derecho absoluto, irreductible, desorganizado, soberano y hasta despótico, sino que representa una función social que -- tiende y debe tender forzosamente a la satisfacción de -- las necesidades colectivas; por lo que, debe ser protegido y garantizado en cuanto cumpla y desempeñe debidamente esa función". Agrega dicha tesis después de explicar en -- que consiste la expropiación. "Precisados los conceptos -- de modalidad a la propiedad privada y de expropiación son -- fácilmente perceptibles las diferencias que los separan. -- La primera supone una restricción al derecho de propie--- dad, de carácter general y permanente; la segunda implica la transmisión de derechos sobre un bien concreto, median--- te la intervención del Estado, del expropiado a la enti--- dad, corporación o sujeto beneficiado. La modalidad se -- traduce en una extinción parcial de las facultades del -- propietario; la expropiación, importa la substitución del -- derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de la in--- demnización. En aquella, la supresión de facultades par--- ciales del propietario se verifica sin contra-prestación--- alguna; en esta, se compensan los perjuicios ocasionados; -- o lo que es lo mismo, en la modalidad de la restricción -- del derecho propiedad se verifica sin indemnización y, en

cambio, la expropiación implica la indemnización correspondiente". (26)

Añade la Suprema Corte de Justicia de la Nación en otra tesis "... de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución Federal, las facultades que no están expresamente concedidas a los poderes federales se entiende reservadas a los Estados; de manera que no estando concedida expresamente al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia civil (salvo en el caso en que el Congreso actúa como Organó Legislativo del Distrito y Territorios Federales o legisla en materia federal) dicha facultad corresponde a los Estados; y siendo la propiedad privada una institución típica del Derecho Civil, debe concluirse que los Estados tienen facultad para imponerle, como le han impuesto mediante sus Códigos Civiles, ciertas formas que limitan el ejercicio del derecho y que no son propiamente modalidades de aquellas que competen imponer única y exclusivamente a la unión que de acuerdo con el artículo 27 constitucional son solamente las que dicte el interés público -- para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. de ésta índole son, como lo establece el propio precepto, las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios, para el desa-

rrollo de la pequeña propiedad agrícola, para la creación de nuevos centros de población, para el fomento de la agricultura, para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. En consecuencia, cuando las modalidades al derecho de propiedad no tienen ninguno de estos fines enunciados por el artículo 27, pueden ser impuestos -- por los Estados". (27)

Al tocar este tema tanto Leyes y Códigos caen en la misma omisión de los autores del precepto constitucional, al no dar un concepto del término en cuestión, así en su artículo 130 el Código Agrario de 1942, dispuso que "a partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población será propietario y poseedor, con las limitaciones y modalidades que este Código establece, de las tierras y aguas que de acuerdo con la resolución presidencial se le entreguen". Posteriormente la Ley Federal de Reforma Agraria, en su disposición correlativa, artículo 51, señala " a partir de la publicación de la resolución presidencial en el Diario Oficial de la Federación, el núcleo de población ejidal, es propietario de las tierras y bienes que en la misma se señale con las modalidades y regulacio-

(27) Araujo Valdivia, Derecho de los casos y de las sucesiones, pág. 246.

nes. que esta ley establece"; (28) del contenido de estos dos preceptos se deduce que hay diferencia entre lo que el Código entiende por limitación y modalidad y la ley por regulación y modalidad, pues los separa empleándolos como -- términos diversos no como sinónimos.

Por otro lado, los Códigos Civiles al tratar el -- tema de las modalidades a la propiedad privada no nos dicen el contenido de ésta, aunque en la exposición de motivos del Código Civil para el Distrito Federal se asientan las siguientes ideas orientadoras: "al tratar de la propiedad se separó la comisión de la tendencia individualista -- que campeaba con el derecho Romano, en la legislación napoleónica y en gran parte de nuestro Código Civil, y aceptó la teoría progresista que considera el derecho de propiedad como el medio de cumplir una función social. Por -- tanto no se consideró la propiedad como un derecho individual del propietario, sino como un derecho mutable que debe modelarse sobre las necesidades sociales a las cuales -- está llamado a responder frecuentemente. A este efecto, de acuerdo con los preceptos constitucionales relativos, se -- impusieron algunas modalidades a la propiedad, tendientes a que no se quedara al arbitrio del propietario dejar improductiva su propiedad, y a que no se usara de su derecho

(28) Ley Federal de Reforma Agraria.- Lic. José Hinojosa Ortiz, pág. 33.

con perjuicio de terceros o con detrimento de los intereses generales". (29)

Nos dice el maestro Rojina Villegas "que el concepto de propiedad se fecundó en nuestro movimiento revolucionario agrario, el cual se plasmó en nuestra Carta Magna, - se aparta de sus antecedentes contenidos en la Constitución de 1857, y de la Doctrina que lo concebía como el derecho que solo puede expropiarse por causa de utilidad pública previa indemnización; elaborando un concepto nuevo, - quizás influenciado por algunas teorías que ya se manejaban en el ambiente jurídico como las de Duguit e indudablemente por la de que la propiedad privada no es un derecho exclusivo en beneficio de un solo individuo, sino un derecho subordinado al bienestar social o colectivo". (30)

Es esta pues la razón o el fondo de nuestro precepto constitucional, que debe interpretarse en su conjunto - es decir, al hablar en estos momentos del apartado tercero del mismo, automáticamente tenemos que ligarlo a su apartado primero y segundo, y a todos los demás que comprenden el artículo en cuestión, por eso aseveramos en un principio que este apartado resulta ser una novedad, producto de ese nuevo concepto, que trae como consecuencia la posibilidad

(29) Código Civil del Distrito y Territorios Federales, - pág. 19.

(30) Citado por el Lic. Rojina Villegas, Bienes Reales y Sucesiones, pág. 78.

dad de que el Estado imponga modalidades a la propiedad -- privada cuando así lo dicte el interés público.

Ahora bien, cuando el propietario tiene a su favor todos los atributos de que nos habla el derecho romano de usar de la cosa, obtener sus frutos y disponer de ella sin que ningún derecho extraño limite el ejercicio de ese derecho de propiedad, se dice que éste tiene la propiedad privada perfecta, pero sucede que tales atributos pueden verse limitados, entonces tal propiedad es imperfecta, en este último caso hablamos de modalidades, que desde luego su extensión no es tal que llegue a traer como consecuencia la desaparición del derecho en perjuicio del titular, ello significaría la expropiación, "por tanto, la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión o en la limitación de alguno de los derechos reales inherentes y substanciales a ella, a saber el derecho de usar de la cosa (jus utendi), el disfrutar de la misma (jus fruendi), y el disposición respectiva (jus abutendi)... En la inteligencia de que dicha afectación debe recaer en el derecho mismo de que se trate y no en la cosa o bien que constituye la materia de su ejercicio o goce, ya que pueden existir afectaciones a tal cosa o bien sin que éstas importen a su vez, lesión al derecho de propiedad en si mismo considerado". (31)

Siguiendo al Dr. Ignacio Burgoa, podemos agregar - que esta imposición de modalidades se manifiesta a través- de restricciones o prohibiciones que afectan el uso, disfrute o disposición de las cosas, así como en el cumplimiento por parte del propietario de actos positivos con motivo del aprovechamiento de los mismos, tratándose de la propiedad ganadera inafectable no puede destinarse a la agricultura, pues ello acarrea su afectación (art. 418 - fracción III de la Ley Federal de Reforma Agraria), asimismo, tratándose de la disposición de los predios afectables se establecen requisitos que restringen su transmisión por cualquier título (artículo 210 y 212 del ordenamiento legal antes invocado); y por lo que se refiere al segundo aspecto señalado, tenemos la obligación de no dejar ociosas las tierras para que conserven su inafectabilidad, salvo que existan causas de fuerza mayor (artículo 251 de la Ley en mención).

Pero hay que tener en cuenta que tales modalidades deben tener como antecedente o causa, la satisfacción del interés público. El Lic. Mendieta y Núñez nos dice: "el interés público no es una categoría absoluta, cambia con tal tiempo y en el espacio. Lo que ayer fue interés público hoy no lo es, ni lo que es ahora consideramos como tal, lo será mañana". (32)

El Dr. Burgoa señala: "que se trata de un interés-general personalmente indeterminado" (33). Importa pues-precisar en que consiste este interés, pues es claro que -no cualquier modalidad se le puede imponer a la propiedad-privada, sino sólo lo que dicte el interés público.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al resol-ver el amparo en revisión número 605/32 señaló "no puede -marcarse una línea que separe radicalmente lo que puede en-tenderse por interés público, por interés social y por in-terés nacional y todo interés nacional es un interés so---cial". (34) Tal es pues el análisis que hace nuestro Má-ximo Tribunal de lo que debe entenderse por interés, que -sigue expresando:

"Tratandose de desarrollar las ideas expuestas, --por un lado tenemos el interés que es un elemento que se -compone de dos ingredientes concurrentes, el subjetivo y -el objetivo, es la coincidencia de obtener una ventaja, un-beneficio o un provecho de una situación, o de un hecho, -un fenómeno o una circunstancialidad objetiva, y desde 'lue-go, el beneficio que debe ser económico y material", y al-hablar de público hacia donde nos dirigimos, nos referimos

(33) Ob. Cit. Ignacio Burgoa, pág. 482.

(34) Citada por Gabino Fraga, Derecho Administrativo, --pág. 86.

a populus, adjetivo de populus, pueblo, que es la nación mexicana, es pues el interés de todos los integrantes de la nación mexicana, o de la mayoría, de procurar un beneficio a la sociedad que forman, ya sea creando algo o mejorándolo, o evitándolo. Considerando desde luego que éste es variable por virtud de la propia evolución de las sociedades". (35)

Resta ahora señalar que dicha facultad de imponer modalidades a la propia concedida a la nación, corresponde al Congreso de la Unión como organismo legislativo federal, ello en virtud de que según hemos entendido tal concepto corresponde al estado federal.

Tal ha sido el criterio que ha sostenido nuestro Máximo Tribunal en su tesis jurisprudencial número 832 al señalar "que esta facultad ha de entenderse en el sentido de que toca exclusivamente al Congreso de la Unión, expedir las leyes que reglamenta el citado párrafo tercero" -- (36). Consecuentemente ante la ausencia de tales leyes, ninguna autoridad, sea cual fuera, puede imponer por mutuo propio modalidades a la propiedad privada y a las leyes -- que expidan los Estados al respecto resultaran contradictorias al espíritu del artículo 27 de la Carta Magna del País.

(35) Ob. cit. Gabino Fraga, pág. 86.

(36) Ob. Cit. Gabino Fraga, pág. 87.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXPROPIACION.

a) EN EL DERECHO ROMANO.

En este apartado acudiremos a épocas pasadas no -- por curiosidad histórica sino buscando la explicación de -- la expropiación como actualmente se conoce, no trataremos de dar una visión completa de la organización de la institución que trataremos, sino un somero panorama de lo que -- fue la expropiación en esas épocas, señalando costumbres -- existentes que pudieron influir o determinar las formas -- que le sucedieron.

En primer lugar nos referiremos al Derecho Romano.

El estudio de cualquier institución jurídica por -- lo general debe iniciarse en el Derecho Romano, por ser -- éste el primer cuerpo de leyes cuyo conocimiento si bien a veces es incompleto, nos proporciona los datos suficientes y precisos con que debe contar toda referencia, así sea -- remota. De aquí precisamente, la importancia de la Legislación romana, compendio perfectísimo de lo que para enton-- ces el hombre conoció como jurídico e inspiración substancial para las posteriores elaboraciones.

Los modernos romanistas consideran que la expropiación fue conocida por ese pueblo, aunque bien es cierto --

que muchas veces la estiman como un mero abuso de poder, -- derivado del imperio que el Estado tenía sobre el indivi-- duo y de ninguna manera de derecho o de poder alguna de -- aquel sobre la propiedad.

Clemente de Diego reúne las opiniones de diversos-- autores modernos sobre el problema, describiendo que todos ellos consideraban que la expropiación fue una institución conocida por los romanos, aunque para algunos, no revestía propiamente carácter jurídico, ya que la consideraban como un abuso de poder, y en cambio para otros nunca pasó de -- ser un principio poco desarrollado.

No hay duda que en Derecho Romano si se conoció -- esta figura como ya se dijo antes en los párrafos preceden-- tes y la utilización de la expropiación para el engrande-- cimiento de Bizancio, consignándola en las Leyes 50, 51 y-- 52 de Operbus Publicis del Código Teodosiano, en la Novela VII, Capítulo II, que estableció la enajenación de las fin-- cas de la Iglesia cuando el interés público lo reclamara,-- en cambio, el pago de lo expropiado no estaba sujeto a re-- gla alguna, sino que se encontraba al criterio discrecio-- nal del Emperador.

Justiniano autorizaba la expropiación de inmuebles pertenecientes a los eclesiásticos, no obstante sus privi-- legios, en razón a la utilidad pública y previa indemniza--

ción.

El ejercicio del ius publicandi, que en cierta manera corresponde con el segundo período de expropiación, - corresponde probablemente a los censores como gerentes de Hacienda y Obras Públicas.

En cuanto a la indemnización, en caso de desacuerdo se fijaba por el pretor; en cambio se excedía de 50 libras de plata se liquidaría por el Emperador que mediante su imperilis auctoritas podía reducir las pretensiones de los expropiados, salvo el caso de que correspondiese esta facultad al pretor especial que adiecit divus nerva, qui - inter fiscum et privatas uis dicirit. Por lo que existía el Derecho a la indemnización que tenía el infiteme y el superficiario.

b) EN LA EDAD MEDIA.

Se puede apreciar que en esta época la expropiación pasó a formar parte de un conjunto de derechos, que se consolidaron en manos de los Príncipes, se le consideraba como un derecho de superioridad, derivado del ius emittens, que fue llamado dominurmm omnes.

Naturalmente toda la institución estaba informada por las elaboraciones romanas a través de los estudios de los glosadores.

Posteriormente se pensó si ese poder no era mejor que *dominum imperium*, excepto en Inglaterra, donde prevaleció la Teoría del Dominio de la Corona.

El Príncipe podía, sin embargo, limitar este poder mediante una relación de carácter contractual, excepción hecha de las justas causas, en cuyo caso siempre procedía la expropiación.

Como consecuencia del dominio que sobre su territorio jurisdiccional ejercía el príncipe, no podía pensarse seriamente en la compensación o indemnización.

Posteriormente apareció la doctrina del *ius politiae*, debida principalmente a los trabajos de los postglosadores y a la evolución de los estudios de Derecho Canónico y Romano en las Universidades Europeas al finalizar la Edad Media.

Se entendía el *ius politiae* como el poder que tenía el Príncipe para modificar la propiedad privada por medio de la expropiación, cuando el interés público lo exige, constituyéndose el Estado, en deudor del expropiado.

Por otra parte, la tesis del precio, es decir, de la indemnización, fue introducida por los canonistas, para evitar que la propiedad de la Iglesia fuera despojada por príncipes o emperadores, sin compensación alguna para ésta,

tesis que asentaba la necesidad de la indemnización aún en los casos de utilidad pública.

Los glosadores, manteniendo la teoría de la omnipotencia de Estado, sostuvieron la tesis de que se podía expropiar sin justa causa y, por consiguiente, sin indemnización. Fue para ellos cuestión fundamental la relativa a la legitimidad de la expropiación, que arrancaba bien de un derecho real de propiedad que pertenecía al Príncipe sobre las cosas de los particulares incondicional y absoluto, de la expropiación, bien reconociéndole sólo un derecho de protección y jurisdicción sobre las cosas privadas, le atribuía un derecho de expropiación, pero no incondicional y absoluto, sino con justa causa. Los post-glosadores ya admitieron que siendo la propiedad un *iuris gentium* permanente no puede el Príncipe desconocerlo y buscaban el fundamento, además en los Libros Santos. Así recordaban como David pidió a Oman su campo para levantar en él un altar a fin de que cesara la peste que asolaba al pueblo, pero ofreciéndole un justo precio al mismo tiempo.

Finalmente, otra escuela sostuvo que sólo el Príncipe era el Juez de la utilidad pública y por lo tanto podía libremente expropiar, pero dando el precio, pues toda costumbre en contrario hubiera sido diabólica como decía Baldo.

Los glosadores se inspiraron en este punto, según parece, en el Código de las Partidas que fué al primero en que en España se dispuso con carácter general sobre la institución a que venimos refiriéndonos. Contiene dos Leyes, - en las que claramente se resuelve el principio de la expropiación. Estas son la 2a., Título I, Parte 2a. y la 31, Título XVIII, Parte 3a. La Primera dice así: "Si por ventura gelo oviese (el emperador) a tomar (heredamiento) por ra--zón que el emperador oviese menester de facer alguna cosa-- en ello que se tomase a procomunal de la tierra, tenuto es por derecho de le dar ante buen camino que vala tanto o --mas de guisa que el finque pagado a bien vista de omes buenos". (1). Y la segunda dispone "Fueras ende si el Rey - las (cosas) las oviese menester, por fazer de ellas, alguna labor, o alguna cosa, que fuese a procomunal del Reyno; -- así como si fuese alguna heredad, en que oviesse fazer -- castillo, o torre, o puente, o alguna otra cosa semejante-- destas, que tornasse a pro, o a amparamiento de todos o de algún lugar señaladamente. Pero esto deven fazer en una -- destas dos maneras: dándole cambio por ello primeramente, - o comprandogelo según que valiers" (2)

(1) Los Derroteros de la Expropiación Forzosa.- Alcalá - Zamora.- 1922.- pág. 7.

(2) Idem.- pág. 8

Como puede apreciarse en los párrafos antes transcritos, estos contienen los principios mismos del sistema vigenté como son el amparar la propiedad, la utilidad pública, la necesidad de la ocupación, el previo pago, el justo precio y aún el precio de afección.

A esta doctrina ajustaban la suya los antiguos jurisconsultos castellanos, bien que algunos restringieron y extendieron otros las facultades que en este punto correspondían al Estado. De esta manera, el Maestro Recaredo F. de Velasco Calvo nos dice que "Montalvo afirmaba que el Rey no podía expropiar a nadie en razón a su potestad ordinaria y que la plena no alcanzaba a alterar los preceptos del derecho natural y en que se fundan los dominios, aunque sí para ocupar alguno de ellos por causa legítima y con indemnización previa sin otras limitaciones". (3)

Por otra parte el Lic. Gregorio López sostenía que la facultad de expropiar era atributo de la potestad ordinaria y limitaba sus restricciones admitiendo que el dominio adquirido por título de Derecho Civil podía expropiarse sin causa; y el dominio de la cosa expropiada se transmite al Estado, antes de que se pague su precio, el cual puede diferirse indefinidamente por utilidad común; que el --

(3) Ob. Cit. Zamora Alcalá. pág. 8.

Rey podía excusar estas formalidades usando de la potestad plena, a menos de tratarse de cosas públicas de pueblos o corporaciones, y aún de las privadas cuya posesión se hubiese tolerado por el Principe, casos todos dudosos.

Por manera análoga procedieron otros jurisconsultos en los que se encuentran Vázquez Menchaca, quien escribió sobre la expropiación al iniciarse el Siglo XVI, desarrolla su teoría en forma tan completa, que según Clemente Diego, no solo supera grandemente a los de su tiempo, sino que difícilmente puede ser superado por los estudios actuales.

Considera Vázquez Menchaca que el poder público -- emana de Dios, esté poder en manos del Monarca o de representantes legítimamente elegidos por el pueblo.

Siendo el gobernante representante de Dios, debe -- ver por el bien de sus subditos y proteger sus intereses, -- por lo cual sólo le será lícito atacar los derechos de los particulares cuando a un interés individual se oponga un -- verdadero interés colectivo, requiriéndose por lo tanto -- una causa pública que justifique la expropiación, aún en los casos en los cuales el beneficiado directamente sea -- una persona particular. Es por tanto que esta teoría antecedente claro de las modernas que aceptan la expropiación, aún en los casos en los cuales el beneficiado directamente

sea una persona particular. Es por tanto que esta teoría - es antecedente claro de las modernas que aceptan la expropiación a favor de cualquier sujeto, persona moral de Derecho Público ó Privado, siempre que exista una causa de interés o utilidad de orden colectivo ó público. En resumen, el autor que nos ocupa considera necesaria la concurrencia de dos circunstancias siguientes:

- a) Que haya utilidad pública; y
- b) Que se de una justa recompensa.

Considera también que el Estado no debe ser arbitrario, y si la expropiación es un beneficio para la colectividad, no debe ésta obtenerlo a costa de un perjuicio -- para el expropiado pues el bien común no debe adquirirse a costa de uno, sino a expensas de los sacrificios comunes. - (4).

c) REVOLUCION FRANCESA.

Con las condiciones de necesidad e indemnización, - la expropiación se inicia en Francia con la Declaración -- los Derechos del Hombre y del Ciudadano creada en el año - de 1789, y se consideraba como una excepción a la inviola-

(4) Ob. Cit. Velasco Calvo Recaredo, pág. 260.

bilidad de la propiedad privada y disponía en su artículo-
17 lo siguiente:

Siendo la propiedad un derecho sagrado e inviola--
ble, nadie puede ser privado de ella de no exigirlo evidente
mente la necesidad pública legalmente comprobada y con -
la condición de previo y justo indemnización.

Por lo que requiere de tres condiciones que son:

- 1.- Que hubiera una necesidad pública legalmente considerada
da;
- 2.- Una justa indemnización;
- 3.- El previo pago de la misma.

La Asamblea Nacional Francesa creó un derecho pú--
blico constitucional asegurando la realidad jurídica del -
derecho privado por medio de la justa compensación.

La Constitución de 1791, consideró también necesario
el requisito de necesidad pública.

El concepto de utilidad pública, más abstracto, --
comprende no sólo los casos de necesidad, sino también el-
interés general, dado que satisface a ambos, no fue intro-
ducido en Francia sino hasta el Código de Napoleón y la --
Ley Complementaria del 8 de marzo de 1810, y aún cuándo no
se trata de una novedad propiamente hablando, ya que - - -

Vazquez Menchaca hablaba no sólo de los casos de necesidad, sino también de utilidad pública tres siglos antes, - si constituye una innovación de carácter legal, puesto que con anterioridad sólo se había hablado de utilidad pública doctrinalmente.

La Ley de 7 de julio de 1783, introduce una modalidad típica en el proceso expropiatorio al crear un Jurado de Expropiación integrado por propietarios y presidido por un miembro del Tribunal Civil, cuerpo colegiado que tenía como finalidad salvaguardar la inviolabilidad de la propiedad y ver que se cumpliera con el requisito legal de la -- indemnización previa, y así se evitaría el despojo, ya que eso sería la expropiación sin indemnización previa.

En la legislación francesa se señala que la indemnización debe ser suficiente y al respecto Marcel Planiol, comenta que "son fijadas generalmente con tal largueza que superan el valor real del inmueble de manera que el ser -- expropiado se considera por los propietarios, más que una buena fortuna, un mal". (4)

La Ley de 1841 señala que la indemnización debe -- ser previa, teniendo el propietario un derecho, llamado de retención, que le asegura el pago.

(4) Ob. Cit. Marcel Planiol pág. 2428.

El principio de la expropiación por utilidad pública, previa indemnización, fue admitido por casi todas las legislaciones.

d) DERECHO ESPAÑOL.

Por lo que respecta a España, la expropiación fue ya tratada en las Leyes de Partidas, las cuales, si bien dejan la apreciación de las causas de expropiación al arbitrio real, las limitan al interés ó utilidad pública, como se puede apreciar en la Ley Segunda, Título Primero de la Partida II en la que dice que "si el Emperador quissiese tomar heredamiento ó alguna otra cosa, alguno para sí ó -- para dado a otro, como quier que el sea Señor de todos los del Imperio para ampararlo de fuerza e para mantenerlos en justicia con todo ello no puede tomar el a ninguno lo suyo, sin su placer, si no faziere tal cosa, por que lo deviesse pedir según Ley. E si por ventura se lo oviesse menester de fazer alguna cosa en ello que se toma se a procomunal de la tierra, tenuto es, por derecho de le dar ante buen cambio que vale tanto o más de guisa que él fin que pagado a bien vista de omes, buenos" (5). Esto se hacía dandole a cambio por ello o comprandoselo según valiere.

Tambien trataron sobre el particular diversas dis-

(5) Op. Cit. Velasco Calvo Recaredo pág. 263.

posiciones, relativas a expropiar por Carlos I, Felipe V y Fernando VI, Leyes que tenían como fundamento el interés público, traducido en la riqueza forestal y relacionada -- con la distribución y regularización de las aguas. Carlos-IV ordenó como requisito necesario para que procediera la-expropiación, una prueba pericial en la cual serían jueces, un perito presentado por cada una de las partes, con la -- intervención de un tercero nombrado por el juez para resolver los desacuerdos de los primeros.

También se puede considerar como verdaderas Leyes-de expropiación las llamadas Leyes de Desamortización, de-aplicación abundantísima en el siglo pasado, y las cuales-se iniciaron con el decreto de Cádiz de 13 de agosto de -- 1803 y 13 de septiembre. Las Leyes de Desamortización reconocieron por lo general el derecho a la indemnización, --- exceptuando las del período de Mendizabal, que con la Ley-de 29 de julio de 1837, consumó la desamortización de los-bienes eclesiásticos dicha ley aplicaba el importe de venta de los inmuebles conventuales y parroquiales al pago de la deuda pública, sin que correspondiera cantidad alguna a las entidades expropiadas.

El primer sistema legal que existió en España considerando que la expropiación forzosa sólo procedería por-causa de utilidad pública y previa la indemnización correspondiente, fué el consignado, en la Ley de 17 de julio de-

1836, cuyo Reglamento se dictó hasta el año de 1845.

La Constitución española de 1865, expresaba que --
"Nadie podía ser expropiado de sus bienes sino por causa -
de utilidad pública, que no se ejecutará sin previa indem-
nización, regulada por el juez con intervención del intere-
sado". (6)

El decreto del 11 de agosto de 1869, desarrolló --
el correspondiente precepto de la Constitución del mismo -
año, cuyo artículo 14 exigía para la expropiación manda---
miento Judicial y que la indemnización se fijara por el --
juez con intervención del interesado.

Posteriormente, si bien no se otorgó ya competen--
cia a las autoridades judiciales para la fijación del mon-
to de la indemnización, si se determinó que éstas deberán-
amparar y reintegrar en la posesión al expropiado en caso-
de no proceder el requisito de la indemnización. Existen -
tambien algunos preceptos que tratan sobre la expropiación
en casos especiales como son: del Ramo de Guerra de 1881,-
La Ley de Ensanche de Población de 1895, Obras Públicas de
1877, Carreteras de 1877, Ferrocarriles de 1877, Aguas y -
Puertos de 1830.

En la Constitución de la República Española, obra de las Cortes Constituyentes y promulgada el 9 de diciembre de 1931, siendo Presidente Don Niceto Alcalá Zamora, que reguló con toda precisión el proceso expropiatorio, en su artículo 15 faculta al Estado para que expropie en los siguientes términos:

"Corresponde al Estado Español la legislación, y podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes, sobre las siguientes materias:

"Fracción II.- Derecho de expropiación, salvo siempre la facultad del Estado para ejecutar por sí sus obras".

El artículo que mayor importancia tiene para nosotros es el 44, que dispone; "Toda riqueza del país, sea -- quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las Leyes".

(7)

La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social -- mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra

cosa una Ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes.

"Con los mismos requisitos la propiedad podrá ser socializada. Los servicios públicos y las explotaciones -- que afectan al interés común puede de dicha facultad, que debiera estar reglamentada por una Ley determinada para que no constituyera, como así lo es un abuso o desvío del poder". (8)

CAPITULO III

a).- CONCEPTO.

Para tener un concepto de expropiación, es necesario conocer el origen etimológico de la palabra expropiación. Este término procede de dos vocablos latinos que son: Ex- que significa fuera, es decir sacar hacia afuera y propietas que se traduce en propiedad, luego entonces al unirse ambos términos equivale a sacar un bien del dominio privado convirtiendolo en propiedad pública.

Analizada la raíz etimológica, conviene repasar -- los conceptos que sobre expropiación dan diversos autores.

El Dr. Lucio Mendieta y Nuñez dice que "... la --- expropiación es un acto de la Administración Pública derivada de una Ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho, -- por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad social". (1)

Otra definición es la que da el Maestro Gabino Fraga y expresa: "La expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un par-

(1) Ob. Cit. Lucio Mendieta y Nuñez.- pág. 46.

ricular la sesión de su propiedad cuando existe una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad".

(2) .

El Dr. Andrés Serra Rojas señala que "La Administración Pública tiene necesidades apremiantes que atender, las cuales no permiten dilaciones o interrupciones. Existen bienes que forman parte de la propiedad particular que el Estado se ve obligado a expropiar por una reconocida -- causa de utilidad pública, ante la negativa del propietario para un arreglo contractual. La expropiación que significa etimológicamente privación de la propiedad y para -- otros fuera de la propiedad", es una institución administrativa de derecho público, necesaria para que el Estado - pueda atender al funcionamiento de los servicios públicos y sus demás fines. En ninguna fase del procedimiento expropiatorio se justifica la aplicación del derecho privado, - tal como sostienen algunos autores de esta materia". (3)

En base a lo expuesto, concluye este autor que"... la expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado - y en ocasiones

(2) Derecho Administrativo. Gabino Fraga, págs. 386 y 387

(3) Derecho Administrativo. Andrés Serra Rojas, págs. -- 239 y 240.

un particular, subrogado en sus derechos -, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa".

(4) .

Esta definición se considera que es la más completa puesto que toma en cuenta la utilidad pública y la indemnización dos elementos esenciales de la expropiación, - así como la función que desempeña el Estado para su realización.

b).- CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.

El artículo 27 Constitucional, en su párrafo segundo señala textualmente que "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", y en la fracción VI párrafo segundo dice "Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinaran los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada..."

Como puede apreciarse de las disposiciones constitucionales transcritas, se desprenden dos condiciones ine-

ludibles, para la expropiación: La primera de ellas es que debe existir siempre una causa de utilidad pública y la -- segunda es que medie indemnización.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reitera estas mismas condiciones en su tesis jurisprudencial número 385, y que a continuación se transcribe - - "EXPROPIACION.- Para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones: primera, que la utilidad pública así lo exija: segundo que medie indemniza---ción. El artículo 27 Constitucional, al decretar que las - expropiaciones sólo puedan hacerse por causa de utilidad - pública y mediante indemnización, ha querido que ésta no - quede incierta y las leyes que ordenen la expropiación en otra forma, importan una violación de garantías". (5)

Como ya se indico, el párrafo decimoquinto del - - artículo 27 Constitucional, establece que la determinación de las causas de utilidad pública, corresponde hacerla al Poder Legislativo, Federal o Local, según el caso y al Poder Ejecutivo emitir la declaratoria ya aplicada al caso - concreto, debiendo existir la causa de utilidad pública -- prevista por la ley, y habiendo determinado el bien que se pretende afectar para satisfacer una necesidad pública, --

(5) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de - 1917 a 1975, Tercera Parte, 2o. Sala, visible pág. - 637.

también le corresponde a éste poder la toma de posesión de dicho bien. El Poder Judicial, sólo debe intervenir cuando existe inconformidad por parte del propietario expropiado con el avalúo que fija el monto de la indemnización del bien expropiado.

El Supremo Tribunal del País trata lo expuesto en el párrafo anterior en la ejecutoria dictada en el juicio de garantías promovido por Blanco y Pastor Concepción y -- otros que dice: "EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.- La Constitución General, con el objeto de prevenir -- que se cometan arbitrariedades en la ocupación de la propiedad privada, por causa de utilidad pública, ha dispuesto que las leyes de la Federación o de los Estados, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad particular y que de acuerdo con esas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. De manera que es necesario: Primero , que haya utilidad pública; y en segundo, que el Ejecutivo, -- aplicando esa ley, decida en cada caso, si existe o no esa necesidad, para que se verifique la expropiación. Llevada a cabo sin que se cumplan las formalidades legales, importa una violación de garantías". (6)

(6) Semanario Oficial de la Federación, Quinta Epoca, -- Tomo XI, pág. 685.

La causa de utilidad pública, como ya se dijo antes, es fijada por las Legislaturas Federales y de los Estados, las que son competentes para establecerlas en leyes secundarias.

Al respecto el Maestro Lucio Mendieta y Núñez expresa: "Desde luego debe repetirse que la utilidad pública no es un concepto absoluto e invariable, sino que por el contrario varia con el tiempo y el lugar, obedece a determinadas circunstancias que son características, muchas veces de un momento dado o de una región determinada y por lo mismo el artículo 27 Constitucional, faculta a la legislatura de la Federación y a la de los Estados, que son las que mejor pueden apreciar esas circunstancias dentro de sus respectivas jurisdicciones, para que con arreglo a ellas determinen los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada". (7)

Aquí se hace un señalamiento de jurisdicción, o sea de una facultad que debe estar supeditada a las garantías individuales. En efecto, el artículo 27 Constitucional en su párrafo segundo establece que la expropiación sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública, y esta debe ser establecida por las Leyes que se dicten por la Federación o los Estados, ya que si esta utilidad no estuviere

(7) Ob. cit. Lucio Mendieta y Núñez.- pág. 111.

ra previamente fijada y comprobada en cada caso concreto, - el acto expropiatorio sería infundado e inmotivado, y se - violaría en perjuicio del propietario afectado la garantía individual de legalidad, y en este caso, los Tribunales Federales los únicos organismos judiciales facultados para - interpretar preceptos Constitucionales y decidir si las -- Leyes que establecieron los casos de utilidad pública y/o - el acto concreto de expropiación violan las garantías individuales del expropiado.

En jurisprudencia citada por el Maestro Gabino Fraga la Suprema Corte de Justicia de la Nación nos dice respecto a la utilidad social que "Ultimamente, se han precisado las ideas a este respecto, adoptándose la tesis de la utilidad pública, en sentido genérico, la que abarca tres causas específicas: La utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediante - ella a toda la colectividad, y la utilidad nacional, que - exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional..." (8)

(8) Ob. cit. Gabino Fraga.- pág, 394.

Este criterio se hace innecesario, ya que, la Suprema Corte al señalar que todos los intereses tanto social y nacional, se concretan a uno sólo que es el interés público, que es el que debe acreditarse en toda expropiación.

Al referirse al concepto de utilidad pública el maestro Gabino Fraga dice "... pensamos que el concepto de utilidad pública, como todos los conceptos del derecho público debe definirse en relación con la noción de atribuciones del Estado, de tal modo de considerar que existe siempre la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado". (9)

Una vez determinada la utilidad pública, que constituye el móvil o razón esencial de la expropiación, ésta necesita de tres elementos para que pueda materializarse, y son las que a continuación se citan:

a).- Debe haber siempre una necesidad pública que satisfacer.

b).- Un objeto considerado como capaz de satisfacer una necesidad.

(9) Ob. cit. Gabino Fraga, pág. 394.

c).- El destino directo del objeto a la satisfacción de la necesidad.

Si falta cualquiera de estos elementos, no puede haber expropiación, porque si se omite la necesidad, los bienes pueden ser superfluos, y aún nocivos si la cosa no es adecuada a las necesidades, dará como resultado que la necesidad seguira subsistiendo, lo mismo pasará si falta la aplicación de la cosa a la satisfacción de la necesidad, puesto que entonces la expropiación sería inútil.

Se concluye entonces, la necesidad pública, viene a ser un malestar que desaparece en cuanto se aplica a ella el satisfactor correspondiente, en esa virtud, hay necesidades públicas, cuando el Gobierno requiere de los bienes para realizar diversos planes que se le encomendaron, por ejemplo para la educación, para la ampliación de calles, para la regularización de asentamientos humanos, así como para satisfacer necesidades de tierra, etc.

Debe señalarse que las leyes reglamentarias de los preceptos constitucionales sobre expropiación aluden a los conceptos expuestos en los párrafos anteriores.

c).- INDEMNIZACION.

La indemnización es elemento importante de la expropiación, y consiste en el pago o compensación que reci-

be en dinero el propietario afectado por el acto expropiatorio.

El Maestro Serra Rojas define que "La indemnización es el resarcimiento de los daños causados que se cubren principalmente con dinero. La indemnización en materia de expropiación es la suma que en dinero el Estado cubre a la persona afectada con un procedimiento de expropiación". (10)

La indemnización que se da al particular debe de considerar varios aspectos entre ellos, el de la violación o merma del patrimonio que sufre el particular; en segundo lugar el derecho a la compensación, sustituyendo el bien por su equivalente en dinero, en función de las garantías constitucionales, y en tercero y último, la limitación que el Estado ha impuesto asimismo en cuanto a la materia de expropiación.

El artículo 27 de la Constitución de 1917, estableció la procedencia de la expropiación mediante la indemnización, ya que la anterior del año 1857, en lugar de utilizar el término mediante, empleaba la palabra previa indemnización lo cual, da a entender que el legislador de 1917, quiso variar el significado, y el alcance en cuanto al - -

tiempo ha de cubrirse la indemnización puesto que el vocablo 'previa' quiere decir antes y la palabra 'mediante' -- puede ser previa, simultánea o posterior a la indemnización, basta con que se haga en cualquier tiempo.

A mayor abundamiento y para precisar mejor el alcance de esa disposición de que se trata, el propio artículo 27 Constitucional señala expresamente dos casos en que el pago de la indemnización, es posterior al acto expropiatorio, estos son los que se refieren a las expropiaciones para dotar y restituir de tierras a los poblados, fracción XIV, y en el caso de los fraccionamientos de latifundios, fracción XVII incisos d) y e); disposiciones en las que, en forma clara, queda establecido que la indemnización no es previa ni simultánea a la expropiación, sino por el contrario es posterior a ella.

En cuanto a los demás casos existen múltiples y -- encontradas opiniones, por ejemplo hay una corriente en la que sostienen que la indemnización, debe ser previa, el -- criterio de la Constitución de 1857, no ha variado; toda vez que se trata de una venta forzosa y el pago debe ser -- simultáneo, porque el cambio de la palabra previa por me-- diante, no significa que la indemnización deba ser hecha -- posteriormente.

Otra tesis establece que el cambio de los vocablos

previa y mediante señalan el sentir del legislador de --
crear una nueva situación jurídica al respecto. Sobre el --
particular el Maestro Gabino Fraga manifiesta que en "...-
nuestra opinión el problema debe ser resuelto en el senti-
do de que la Constitución no establece una época precisa --
como requisito esencial para la indemnización; que lo úni-
co que establece con ese carácter es la indemnización; --
pero que en realidad corresponde a las leyes secundarias --
determinar la época en que debe de efectuarse, pudiendo --
dichas leyes establecerlas como previa, simultánea ó poste-
rior a la expropiación, pero siempre que en este último ca-
so haya una justificación irrefutable de la necesidad de --
que sea posterior; de que el plazo guarde también relación
justificada con las posibilidades presupuestales del Esta-
do, y de que se dé una garantía eficaz de que la indemniza-
ción ha de efectuarse cumplidamente. De otro modo el expro-
piado sufrirá una afectación no compatible con el princi-
pio que domina toda la materia, de igualdad de todos los --
individuos frente a las cargas públicas". (11)

La Ley de Expropiación en sus artículos 19 y 20 --
establece que el Estado o el Organismo beneficiado es --
quién deberá de cubrir la indemnización y la autoridad ex-
propiante esta obligada a fijar las formas y plazos en que

(11) Ob. Cit. Andrés Serra Rojas.- pág. 254.

se deberá pagar, sin abarcar nunca un plazo mayor de 10' -- años.

d).- DETERMINACION DE LA INDEMNIZACION
Y FORMAS DE PAGO.

La indemnización siempre se cubrirá en dinero. Lo anterior no obsta para que se pague a los propietarios del bien expropiado con bonos de la deuda pública.

Sobre esta cuestión el Lic. Gabino Fraga manifiesta que "... en el caso de las expropiaciones agrarias, la objeción no es fundada si se afirma que el pago no se hace en dinero, sino que se hacía en bonos, pues en realidad el Gobierno no se siente liberado con la entrega de los bonos, sino que estos constituyen solamente un título que -- tendrá que convertirse en efectivo, en los términos que la Ley de la deuda pública agraria lo disponga". (12)

El párrafo décimoquinto del artículo 27 Constitucional establece 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 man

(12) Ob. cit. Gabino Fraga.- pág. 401.

festado por el propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base..."

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia en una de sus ejecutorias, ha establecido la siguiente tesis: - - "EXPROPIACION.- 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 tocando a la autoridad administrativa hacer la declaratoria correspondiente. El precio de la cosa expropiada, será la cantidad que como valor fiscal de la misma, figure en las oficinas catastrales y liquidadoras, - - debiendo sujetarse a juicio de peritos o a resolución judicial, únicamente el exceso de valor que alcance la propiedad expropiada, con posterioridad a la época en que se le asignó determinado valor fiscal". (13)

En cuanto a la segunda parte del párrafo que se comenta, señala que debe recurrirse a peritos o a la autoridad judicial solo en los casos de deterioros o mejoras ocurridas con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal.

Cuando existe inconformidad con el monto de la in-

demnización fijada por las autoridades administrativas --- para conocer del presente asunto, este se recurrirá ante - el Poder Judicial que es la autoridad competente para conocer del juicio relativo.

La forma en que se debe de recurrir la inconformidad citada, es la que se encuentra establecida por la Ley de Expropiación y por el Código Federal de Procedimientos Civiles, en los que se señaló que solo cuando exista con--troversias sobre el monto de la indemnización, se hará a - través del Ministerio Federal, quién ocurrirá al Tribunal-competente, aportando los datos indispensables para el - - exacto conocimiento de los bienes o derechos que han de valuarse, y en el mismo escrito nombrará perito de su parte- y propondrá tercero para el caso de discordía. Se correrá--traslado de dicha promoción al expropiado, señalando un -- término de 5 días para que nombre perito de su parte, así--como si esta conforme con el perito designado como tercero en discordía. Una vez que se hayan puesto de acuerdo las - partes el Tribunal, fijará el término para que rindan sus--dictámenes los peritos, ya que los hayan rendido, si no -- discrepan en más de un diez por ciento, promediará el Juz--gador sus resultados, y fijará el valor en el que resulte--de éste promedio. Si aún existe discrepancia, se pedirá la intervención del perito tercero en discordía, él que en un plazo que se le señale, emitirá su dictamen, en el que - -

establecerá el valor que estime justo, exponiendo sus razones en las que apoye su parecer, y con base en éste el Tribunal emitirá su sentencia.

e).- PROCEDIMIENTO.

Con base en el artículo 27 de la Constitución General de la República, establece que las autoridades competentes para decretar la expropiación, son las administrativas, ya sean federales o locales, según el caso.

Se inicia el procedimiento sin formalidades estrictas, las autoridades administrativas emitirán la declaración correspondiente, sin la audiencia de las partes interesadas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que no rige en materia de expropiación la previa audiencia consagrada en el artículo 1º y 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta Magna.

Sin embargo en otra tesis la Corte ha considerado que la expropiación llevada a cabo sin los requisitos previstos por la Ley, aún y cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías.

En cuanto a lo expuesto por el Máximo Tribunal de-

Justicia, debe interpretarse que si la Ley establece determinadas formalidades como la de que se notifique en cualquier fase del procedimiento al afectado, se deberá cumplir con ello, so pena de incurrir en violaciones de garantías de audiencia y legalidad.

Por lo que se refiere a la declaratoria está se -- elaborará por conducto de la autoridad competente, toda -- vez que es la que realizó el procedimiento expropiatorio, -- la cual se publicará en el Diario Oficial de la Federación -- y además notificará personalmente al propietario afectado, -- y en el caso de que no se conozca su domicilio se hará por -- medio del Periódico Oficial.

d).- CARACTERISTICAS DE LA EXPROPIACION.

Las características de la expropiación, pueden dividirse en 2 tipos: Las de fondo y las procesales.

Las primeras son las siguientes:

1.- La expropiación es un acto de soberanía, por medio del cual el Estado obtiene la propiedad del bien que necesita para satisfacer una necesidad pública por la vía administrativa, para poder así realizar fines sociales.

2.- Se finca en bienes tanto inmuebles como muebles.

3.- Es un acto unilateral que no requiere del consentimiento del propietario; por tanto, en la declaratoria de expropiación no es necesaria la concurrencia del afectado.

4.- La expropiación debe de realizarse para fines o causas de utilidad pública, que nunca debe realizarse en función de algún interés privado.

5.- Siempre se efectuará mediante indemnización.

Por lo que se refiere a los elementos procesales, o de forma son aquellos que implican la realización de un procedimiento administrativo conforme lo señala la Ley de la Materia, el cual debe cumplirse para que se pueda operar legalmente el transferimiento de una propiedad. Durante este procedimiento es cuando debe determinarse con precisión, la existencia de una causa de utilidad pública.

CAPITULO IV.

LA EXPROPIACION EN LA LEGISLACION MEXICANA.

a). IDEAS GENERALES DE LA EXPROPIACION EN EL DERECHO MEXICANO.

Después de observar, aún cuando sea a grandes rasgos, la evolución de las doctrinas europeas que influyeron en la formación de la expropiación española, así como de analizar el concepto debemos estudiar que instituciones se desarrollaron en el derecho ciertamente rudimentario, pero siempre interesante que regía situaciones similares entre los aztecas, aún cuando sea sólo para describir el sentido jurídico de dicho pueblo y encontrar así el antecedente -- histórico, tan importante en nuestra legislación y cuyo -- desconocimiento lleva a errores.

Indudablemente los datos con que contamos para determinar las ideas jurídicas de nuestros pueblos autóctonos, son escasos, y con esa falta de datos se hace más notable aún al tratarse del pueblo que en primer lugar conquistaron los españoles, quienes en su afán de exterminar la religión nativa por todos los medios, hicieron desaparecer junto con los templos, ídolos, todo vestigio escrito sobre su religión y cultura en general.

Las tierras se encontraban divididas en cuatro cla

ses, cada una se regía por un orden jurídico especial.

En primer lugar tenemos las Tecpantlalli, eran las tierras de la corona que el monarca repartía entre sus servidores y eran conocidos con el nombre de Tecpantlaca, los cuales no eran realmente propietarios, reduciéndose su derecho a un mero usufructo a cambio del cual ofrecían al señor, flores y pajaros en señal de vasallaje; este usufructo se perdía al dejar de prestar servicio.

El segundo son las Pitlalli que eran tierras que el rey repartía, entre los miembros de su familia, éstas sí constituían una verdadera propiedad, que puede asimilarse a la institución de mayorazgo, puesto que se transmitía por herencia al hijo mayor, aún más, dichas tierras podían ser enajenadas, pero estas enajenaciones sólo eran posibles entre personas distinguidas, por ejemplo, familia real o guerreros principales, y constituían una verdadera propiedad, se trataba simplemente de una distinción jurídica en cuanto a la capacidad para adquirir, limitación que existió también entre los romanos.

El tercer tipo eran las Teotlapan que eran las tierras de los Dioses cuyo producto se destinaba al culto y al sostenimiento de sacerdotes y al templo, y una vez satisfechas sus necesidades, lo que sobraba se repartía entre los menesterosos. Este tipo era inalienable.

Por último, los Calpulli, que eran las tierras de los barrios de la Ciudad, de los cuales una parte se destinaba al mantenimiento del ejército conocido con el nombre de Millchimalli, siendo distribuido el resto de las tierras entre los vecinos, según sus necesidades y capacidad de -- trabajo, derecho que se perdía cuando el favorecido dejaba de ser vecino del lugar o cuando no realizaba el cultivo -- de su tierra por dos años consecutivos.

Se puede considerar al Derecho sobre el Calpulli, -- como forma, así sea embrionaria, de propiedad privada, --- perdiéndose dicho derecho, en virtud de una finalidad procomunal --el no cultivo de la misma-, y a esa pérdida se -- puede considerar en un sentido amplio, como un antecedente más remoto de la expropiación en México.

A la llegada de los españoles, Hernán Cortés, observó las formalidades jurídicas, procedió inmediatamente al establecimiento de un orden municipal en la Villa Rica de la Veracruz, única forma legal posible de legitimar su conquista, dado que las instrucciones que Cortés había recibido se reducían a una exploración en las costas y el -- tráfico con los naturales para la obtención de oro y mercadería, de ninguna manera permitían un establecimiento permanente ni menos aún emprender la conquista, pero creado -- el municipio en forma democrática se le pedía autorizar como Capitán General de los miembros de la Villa, designa---

ción que él persiguió a través de la aludida política municipal tan sutilmente desarrollada.

Consecuentes con el jurismo de que siempre dieron-prueba, deben los españoles haber establecido sus poblaciones conforme a ordenanzas dadas por Cortés o bien ajustándose a lo que sobre al respecto establecía la tradición española.

En el derecho colonial hay antecedentes sobre el carácter de función de la propiedad en beneficio de la colectividad, disposiciones sobre repartos de tierras a españoles y a indígenas en forma individual y colectiva, respecto a la propiedad y derechos adquiridos sobre tierras, la obligación de poseerlas y cultivarlas como requisito para ser reconocido como propietarios, pero en virtud de la peculiar situación de conquista, colonización y existencia sobrada de tierras en relación de la población existente - casi no era necesario recurrir a la ocupación de propiedades particulares.

Sin embargo existen disposiciones que pueden considerarse como antecedentes del reparto de tierras.

Las Ordenanzas sobre descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias dadas por Felipe II el 13 de junio de 1537, las cuales pasaron en gran parte a la Recopi-

lación de Leyes de Indias, prescribe en el Capítulo I, que las conquistas se hagan con licencia del Rey o de quien -- tuviera autoridad delegada, y en el Capítulo XIII, que se tomara posesión de las tierras en nombre del Rey, haciendo la solemnidad y autos necesarios, de los cuales traigan fé y testimonio en pública forma, de manera que haga fé.

Dentro del orden jurídico así establecido, es lógica la disposición del Capítulo XX de la mencionada Ordenanza de Felipe II en la cual se ordena que los conquistado-- res no hagan guerras innecesarias contra los naturales, ni les tomen contra su voluntad cosa alguna, sino fuere por -- rescate, o dándolo ellos de su voluntad.

Como puede apreciarse de las anteriores disposiciones, se desprende claramente que el Rey reconoció el derecho de propiedad que los indios tenían sobre sus tierras -- al tiempo de la Conquista, motivo por el cual prohibió que se les quitaran sus tierras a los nativos en contra de su voluntad, así como tampoco engañarlos, sino que las dieron libremente. A mayor abundamiento dicho reconocimiento se -- había hecho tiempo atrás por Carlos V en una de sus Ins--- trucciones a Cortés en fecha 26 de junio de 1523, él le indicaba que no se repartieran las tierras de los naturales.

Indudablemente se cometieron abusos, llegando los-- indios, a sufrir verdaderos despojos por parte de los espa--

ñoles, pero hay datos para suponer que en muchas ocasiones se procedió con verdadero espíritu de justicia.

Existía cierta inquietud por los Reyes de esa época para que la tierra de la Nueva España, se trabajará y - se hiciera producir, tan es así que se crearon diferentes medios para distribuir tierras, como son la peonía, caba-- llería y la suerte. La finalidad, el destino, su sentido - funcional aparece claramente en la disposición de 18 de fe brero de 1606, dado por Felipe III, en la cual ordenaba -- que se les diera instrucciones a los gobernadores, córregi dores y alcaldes mayores, para que procuren que se beneficie y cultive la tierra de modo que produzca todos los fru tos permitidos, interponiendo con particular cuidado los - medios justos y convenientes.

Podemos concluir que hasta finalizar la época colo nial, la propiedad fue en México una institución de caracte rísticas particulares, tanto entre los indios como en los españoles, estructurada especialmente en vista de un senti do funcional que no permitía la libre disposición en el sen tido romano, sino que encaminaba el aprovechamiento de la misma en su sentido social, y que las modificaciones a las que se le sometía obedeciendo también a una finalidad de - carácter social -pérdida de los derechos sobre las tierras del calpulli que no dudamos en llamar propiedad entre los indios y condiciones de la apropiación española "mercedes",

que nos indica los antecedentes del sentido funcional que nuestra Constitución da a la propiedad.

Ahora toca referir como se reguló la expropiación en las diversas Constituciones mexicanas, por lo que empezaremos con la de 1814, fue la llamada Constitución de Apatzingan, elaborada por el Congreso que para tal efecto reunió Morelos, en la Ciudad de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, dando por terminada su labor el 22 de septiembre de 1814, en Apatzingan, siendo proclamada la Constitución el 24 del mismo mes y año.

El primer Congreso convocado en México, una vez que había obtenido su independencia no pudo terminar su cometido, pues la primera Revolución del país lo impidió, y dió lugar a la instalación de un nuevo congreso, el cual expidió el acta constitutiva de 31 de enero de 1824, misma que fue publicada por el ejecutivo el 5 de abril de ese mismo año, pero con el nombre de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 112, fracción III, versa sobre la expropiación y dispone que "El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarla en la posesión uso o aprovechamiento de ellas; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corpora

ción, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, - la indemnización siempre será a la parte interesada a juicio de hombres buenos por ella y el Gobierno. (1)

En 1834, siendo Presidente Santa Ana, disolvió el Congreso convocado a elección para otro, que tendría carácter de constituyente y el cual termino su labor el 29 de diciembre de 1836, la cual fue conocida con el nombre de la Siete Leyes.

La primera parte en su artículo 2do., reconoce como derechos del mexicano entre otros "... III.- No podría 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 (del Interior, de Relaciones Exteriores, Hacienda y Guerra y Marina), 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 o tasación de dos peritos, nombrados uno de ellos por él, y según las Leyes el tercero en discordia, caso de haberla..." (2)

(1) Ob. Cit. Tena Ramírez Felipe, pág. 200.

(2) Idem., págs. 205 y 206.

La calificación a que se refiere el artículo anterior, podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la Capital, y en los Departamentos ante el superior Tribunal respectivo, suspendiendo dicho reclamo la ejecución hasta la pronunciación del fallo. En este precepto Don Manuel Herrera y Lasso pretende encontrar el origen de nuestro juicio de amparo:

Las bases de Organización Política de la República Mexicana, del 12 de junio de 1943 se trataba en el Título II, artículo 9o., fracción XIII, de la propiedad en los siguientes términos: "La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponde según las leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o 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". (3)

Poco tiempo estuvo en vigor esta Ley, al ser desconocida por el mismo Santa Ana, se convocó de nuevo a un Congreso Constituyente entrando a regir en forma provisional la Constitución de 1824, y estuvo en vigor hasta el 18

de marzo de 1847, en que se produjo el Acta de Reforma.

La sección primera de la Constitución de 1847, establece en la sección I denominada "De los derechos del -- Hombre", en su artículo 27, que: "La propiedad de las personas no pueden ser ocupadas sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropia---ción y los requisitos con que éste se haya de verificar"-- (4).

En los Códigos Civiles de 1880 y 1884 en sus ar---tículos 729 y 730 respectivamente en esencia establece que la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una -- cosa, sin más limitación que las que fijan las leyes, que tal derecho es inviolable, que ni puede ser ocupada la pro

iedad sino por causa de utilidad y previa indemnización.

Es evidente el carácter liberal e individualista -- de esta disposición que establece que la expropiación solo como medida extrema y se le rodea de medios de protección--tales que hubieran dificultado enormemente su aplicación.

Los anteriores antecedentes se expusieron en vir--tud de que con ellos se ve la evolución que ha tenido la --

(4) Ob. cit. Tena Ramírez, pág. 610.

expropiación hasta en el Derecho Mexicano, por lo que ----
ahora se tratará la Ley del 6 de enero de 1815.

El movimiento iniciado en 1910 fue impuesto mate--
rialmente por campesinos, quien carentes de tierras, prin--
cipalmente originarios de comunidades que habian sido des--
pojados durante dictadura con apoyo con la aplicación e in--
terpretación de las disposiciones antes indicados.

En consecuencia, los diversos grupos revoluçiona--
rios, por convicción o por conveniencia emitieron procla--
mas, planes o proyectos de leyes de carácter agrario.

Dentro de estas, reviste especial relevancia la --
Ley Agraria de 6 de enero de 1915, expedida en el Puerto -
de Veracruz, por el jefe del Ejercito Constitucionalista,-
siendo en esa época Don Venustiano Carranza, por ser una -
Ley que estuvo formalmente vigente y es el origen de toda-
la Legislación Agraria posterior.

La expedición de la Ley que se comenta, es el pri-
mer precedente de lo que más tarde se llamaría "Reforma --
Agraria", en cuya elaboración intervino el Lic. Luis Cabre-
ra, abriría nuevos horizontes en favor del campesino. Esta
Ley consta de 9 considerandos y 12 artículos.

Por las circunstancias y el momento en que surgio-
esta era una ley enfocada fundamentalmente a la restitui---

ción de tierras a los poblados; la dotación solo se contempla como una medida supletoria o complementaria de aquella.

En su artículo 30. establece que "los pueblos necesitándolos carezcan de ejidos ó que no pudieren lograr su restitución por falta de título, por imposibilidad de identificarlos ó porque legalmente hubieren sido enajenados, - podrán obtener que se les dote de terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados". (5)

Ahora bien, desde el punto de vista estrictamente-jurídico debe señalarse que la expropiación de las tierras con que debían ser dotados los pueblos a que aluden ese -- Ordenamiento, debería hacerse de acuerdo a las disposiciones del artículo 27 de la Constitución de 1857, la que formal y materialmente seguía en vigor, según establecía la - organización política del Estado, regulando primordialmente los aspectos administrativos, ésta forma clásica y tradicionalista, ya no está marcada en la nueva Constitución.

La idea medular del artículo 27 Constitucional, en materia de la propiedad rústica consiste en disolver los -

(5) Ob. Cit. Lucio Mendieta y Nuñez pág. 182.

latifundios, crear la pequeña propiedad y redistribuir la tierra mediante nuevos centros de población agrícola y, -- fundamentalmente, la dotación de ejidos, que es el principio rector de la Ley del 6 de enero de 1915.

El maestro Lucio Mendieta y Núñez menciona que el artículo 27 Constitucional, se vislumbra perspectivas como en la siguiente: "lo.- Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a ésta, las modalidades que dicte el interés público". (6)

Agrega el maestro "que la mala distribución de la tierra ha sido desde la época colonial hasta nuestros ---- días, la causa de las innumerables revoluciones que han agitado al país, tan es así que las mismas autoridades españolas, pensadores del México Independiente y de la revolución y, los hechos mismos demuestran que en el fondo de -- nuestras contiendas civiles se encuentran siempre la miseria de los propietarios del campo". (7)

Es importante señalar que, el carácter de función que se le imprime al concepto de propiedad, atiende a que ya el propietario no es exclusivamente dueño de ese derecho de propiedad, sino lo es, en relación con la sociedad,

(6) El Sistema Agrario Constitucional.- Mendieta y Núñez Lucio, pág. 184

(7) Ob. cit. Mendieta y Núñez Lucio, pág. 185.

atendiendo a las diferentes modalidades que el interés público dicte y, además, la propiedad original se encuentra en poder del Estado, quien ya tiene la pauta que en función del interés público, como garantía social, pueda propiciarle a los núcleos de población, tierras suficientes para satisfacer sus necesidades y afectar los grandes latifundios. Aquí es donde se rompe el concepto tradicionalista de la propiedad.

El artículo 27 Constitucional, en su párrafo segundo desde su texto original prescribe que: "Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y, mediante indemnización". En la Constitución de 1857, y en las disposiciones Constitucionales, como puede apreciarse en los párrafos precedentes, se anteponía la palabra "previa" indemnización, según los criterios que se conocen, la intervención del legislador al cambiar la palabra "mediante" por "previa"; fue seguramente con la finalidad de darle al Estado una amplia libertad en materia de expropiación desde el punto de vista económico principalmente, que la declaración de expropiación será por la autoridad administrativa, que de acuerdo con la competencia derivada de la propia Constitución le toca conocer, así el artículo 27, fracción VI, párrafo segundo, del texto vigente, señala: "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". (8)

Y respecto del monto de la indemnización dispone de manera amplia 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 éste valor haya sido manifestado, por el propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el démerito 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 trata de objetos, cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Debe recalcar que si bien el texto original del artículo 27 Constitucional, no indicaba expresamente que el medio de obtener las propiedades particulares con que debieran dotarse a los poblados fuera la expropiación, es claro que era el medio al aludir que al referirse que la adquisición era de utilidad pública y al señalarse en su

párrafo séptimo, continuaría vigente la Ley de enero de -- 1915, con el rango Constitucional como ya se indico si se referia a la expropiación.

Pero al abrogarse dicha Ley en el año de 1932, y a la vez modificarse y adicionarse el artículo 27 Constitu-- cional, entre estas se encuentra la que hizo al párrafo -- tercero parte final cuyo texto es el siguiente" ... "Los -- núcleos de población que carezcan de tierras y aguas ó los tengan en cantidades suficientes para las necesidades de - su población, tendran derecho a que se les dote de ellas, - tomándolas de tierras y aguas ó no las tengan en calidad - suficiente para las necesidades de las propiedades inmedia - tas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en - explotación..." (9)

Y como se desincorporó del texto del artículo 27 - Constitucional varias disposiciones de la Ley del 6 de ene - ro de 1915, se hicieron adiciones entre los cuales esta la fracción X que establece: ... "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución - por falta de título por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados - con terrenos, tierras y aguas suficientes para constituir-

(9) Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.- Fábila Manuel.- pág. 547.

los, conforme a las necesidades de su población; sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados". (10)

De la simple lectura de esta fracción, se corrobora que reitera la disposición sobre las medidas que el Estado debe tomar para dotar con tierras y aguas a los núcleos de población carentes de ellas, y además de manera expresa tal como lo decía el artículo 3o. de la Ley del 6 de enero, que señalaba que el medio para dotar esas tierras es la expropiación.

Del análisis de los párrafos precedentes se desprende que el texto actual del artículo que comentamos, conserva en esencia el mismo contenido de las disposiciones de la Ley del 6 de enero de 1915, y de su texto original, aunque ahora ya no se hace referencia expresa a la adquisición de propiedades para fines dotatorios, es de utilidad pública.

Por otra parte, el párrafo segundo del artículo 24 Constitucional, señala que los afectados con dotación solamente tendrán el derecho de acudir al Gobierno Federal - -

(10) Ob. cit. Fábila Manuel.- pág. 551

para que les sea pagada la indemnización correspondiente, esto es consecuencia de la expropiación de que fuerón objeto.

Finalmente el artículo 27 en su fracción XVII incisos c), d), y e) como medio para lograr el fraccionamiento de los excedentes de las superficies maximas señaladas como propiedad rural que no se haga voluntariamente, la expropiación por conducto de los Gobiernos Locales.

b).- LA LEY DE EXPROPIACION.

De las disposiciones del artículo 27 Constitucional, contenidas en los párrafos segundo y tercero fracciones X, XIV y XVII, antes analizados se desprende que la reglamentación de estas disposiciones deben hacerse en diferentes esferas de competencia y por diversas autoridades.

Así en el ámbito Federal debe hacerse la reglamentación de la expropiación en general, lo que se hizo mediante la Ley de Expropiación el 23 de noviembre de 1836.

Corresponde también a la competencia Federal reglamentar lo relativo a la expropiación de bienes ejidales y comunales, lo que por la propiedad dada su naturaleza y características de estas entidades, siempre se ha regulado en las Leyes Agrarias, tal como acontece en la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Otro aspecto de la expropiación que debe reglamentarse en materia Federal es la relativa, a la expropiación de los terrenos necesarios para dotar de tierras a núcleos de población.

Y un tercer aspecto en el ámbito Federal corresponde a la reglamentación de la fracción XVII, en la jurisdicción del Congreso de la Unión para fijar la propiedad máxima de la propiedad rural y su fracción.

Por lo que se refiere a la competencia local por disposición expresa del párrafo segundo fracción XVI del artículo 27, corresponde a los Estados dictar Leyes en sus respectivas jurisdicciones en la que se determinará los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada y conforme a las cuales se hará la declaratoria correspondiente.

Debe hacerse notar de que no existe inconveniente legal para que en estas mismas disposiciones se reglamente lo relativo a la expropiación a que se alude en la fracción XVII, aunque debe convenirse también por las especiales características de disposición señaladas, fijación máxima de la propiedad rural y fraccionamiento de sus excedentes por lo que requiere de una reglamentación especial, circunstancia que se corrobora con el hecho de que en las disposiciones locales de la expropiación no se hace referencia a-

ella y por otra parte los estados, han sido omisos en reglamentar la fracción antes citada.

A manera de dar una idea a continuación se hace un brevisimo análisis de las Leyes de Expropiación, comenzando con la Ley de Expropiación.

Dicha Ley en su artículo 10., señala las siguientes causas como de utilidad pública: El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; la apertura, ampliación o alineamiento de las calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y tuneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano; el embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizajes y de cualquiera otra obra destinada a prestar servicio de beneficio colectivo; 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; la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de viveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras-

ella y por otra parte los estados, han sido omisos en reglamentar la fracción antes citada.

A manera de dar una idea a continuación se hace un brevisimo análisis de las Leyes de Expropiación, comenzando con la Ley de Expropiación.

Dicha Ley en su artículo 1o., señala las siguientes causas como de utilidad pública: El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; la apertura, ampliación o alineamiento de las calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y tuneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano; el embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizajes y de cualquiera otra obra destinada a prestar servicio de beneficio colectivo; 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; la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de viveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras

calamidades públicas; los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública; la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos materiales susceptibles de explotación; 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; la creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad; las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad; la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida; los demás casos previstos por leyes especiales.

El procedimiento para decretar la expropiación, no requiere de formalidades, salvo las relativas a publicidad, y se inicia con los estudios que hace el estado para fundar y motivar la expropiación y la necesidad de la obra, a la cual se van a destinar los bienes expropiados. Una vez realizados dichos estudios el Ejecutivo hará la declaratoria de expropiación, la cual se publicará en el Diario Oficial de la Federación o en el Periódico Oficial de los Estados, sin audiencia judicial.

Una vez hecha la declaratoria, se notificará a los afectados personalmente y si se ignorase el domicilio de -

éstos, surtirá efectos de notificación personal la segunda publicación de la resolución en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 50., de la Ley que se comenta, señala que los afectados pueden oponer el recurso administrativo de revocación dentro del plazo de quince días hábiles después de notificada la resolución o en su caso publicada en el Diario Oficial de la Federación, y si el resultado es negativo o el recurso no fue presentado en tiempo, la autoridad administrativa procederá a la ejecución.

Una vez hecha la declaratoria se concede un plazo determinado para que los propietarios afectados entreguen voluntariamente el bien, con el apercibimiento de que sino lo desocupan, la autoridad tomará posesión del bien con -- auxilio de la fuerza pública.

El derecho de reversión lo tiene el propietario -- que fué afectado por la expropiación cuando en un plazo de cinco años, contado a partir de la publicación de la resolución administrativa, la autoridad competente no hubiera destinado el bien expropiado a los fines a que fue señalado para satisfacer necesidades públicas, por otra parte el propietario afectado una vez que se le haya transferido la propiedad de dicho bien deberá devolver la cantidad que -- recibió por concepto de indemnización.

La indemnización es el pago en dinero que recibe el propietario afectado por los daños causados, por el estado y que se fija conforme al valor fiscal del bien expropiado o bien mediante peritos cuando se trata de bienes -- cuyo valor fiscal no esté fijado en las oficinas rentis---tas.

c).- LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES EN LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.

Antes de entrar al estudio de la Ley que nos ocupa, es pertinente aclarar y reiterar que la expropiación en materia agraria abarca tres aspectos diversos: Una materia - dotatoria la expropiación de la tierras afectadas para beneficiar a un núcleo de población, consagrada en la fracción X del artículo 27 Constitucional, tiene relación con las diversas, fracción XIV, y el párrafo segundo de dicho precepto, la relativa al fraccionamiento de expedientes de propiedades señalada en la fracción XVII, y la tercera de expropiaciones ejidales y comunales, regulada de manera amplia en la Ley Federal de Reforma Agraria, tema ajeno de la tesis, pero al igual que la Ley de expropiación resulta útil y conveniente referirse al capítulo de la expropiación en materia agraria, aunque sea en forma somera.

La Ley Federal de Reforma Agraria, consta de 7 libros, los cuatro contienen el Derecho sustantivo, y los --

restantes se refieren a los procedimientos, planeación y a la responsabilidad en materia agraria.

El tema que abordaremos que es la expropiación de bienes ejidales y comunales, se encuentra en el Título Segundo, Capítulo Octavo.

La expropiación agraria procede en defecto de bienes particulares expropiables y por causa de utilidad pública superior es a las normales que justifiquen la desvinculación de bienes que como los ejidales y comunales -- están destinados a la satisfacción de necesidades sociales, se consideran causas de utilidad pública las siguientes: El establecimiento, explotación o alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizajes y demás obras que faciliten el transporte, el establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, de producción de semillas, postas zootécnicas, y en general, servicios del Estado para la producción; las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para conducción de energía eléctrica; la creación fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad; la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes -- propias de vida; la explotación de elementos naturales pertenecientes a la nación, sujetos a régimen de concesión, -

y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ellos; la superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicios y -- otras similares que realice la Secretaría de Ganadería y Recursos Hidráulicos; y las demás previstas por las leyes especiales.

Por lo que se refiere a la creación y mejoramiento de centros de población, proceden las expropiaciones de -- bienes ejidales y comunales, para fraccionamientos urbanos y suburbanos pero estas expropiaciones sólo podrán hacerse a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

En realidad los organismos que solicitan la expropiación de bienes agrarios son los Gobiernos Federales, -- Estatales y Municipales, así como los públicos descentralizados del Gobierno, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Queda suprimida la expropiación a favor de particulares.

La solicitud se hace ante la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual deberá contener cuales bienes son -- los que solicita para la expropiación; el destino que se les va a dar; la causa de utilidad pública; la indemnización que se proponga, ésta deberá ser cuando menos, igual al valor real o comercial del terreno objeto de la expro--

consiguiente los planos por los que se va a saber el porqué de la expropiación.

En un plazo de 90 días deberá de notificarse al núcleo agrario expropiado, así como recabar las diversas opiniones, la realización de los trabajos técnicos y el avance que practicará la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Para el caso de que el poblado se opusiera en el mismo plazo, deberá levantar acta de asamblea general de ejidatarios, que se presentará dentro de dicho término, y no presentarán inconformidad se tendrá por consentido el acto expropiatorio para los efectos de que éstos interpusieran el juicio de amparo.

Una vez integrado el expediente el Cuerpo Consultivo Agrario deberá de revisarlo y dictaminarlo y el Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria lo someterá a consideración del Presidente de la República. Este firmará el decreto expropiatorio y ordenará se publique en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa en donde se realiza la expropiación.

La Secretaría de la Reforma Agraria ordenará la ejecución de dicho decreto en donde se practicará la diligencia posesoria, por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la que entregará al Organismo beneficiario.

do. Se prohíbe la ocupación previa de los bienes ejidales sujetos al trámite expropiatorio, en virtud de que causan perjuicio a los ejidatarios afectados, ya que pierden el disfrute del bien, durante el largo término que dura dicho trámite.

Antes de la entrega de las tierras deberá ser cubierta la indemnización, con base al avalúo practicado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Cuando los núcleos de población que se han expropiado, desaparecen como persona jurídica, al decretarse la expropiación total, la indemnización por lógica y equidad debe beneficiar individualmente a sus miembros.

Los ejidatarios pueden o no comprar tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas donde reconstruir el núcleo agrario y crear fuentes permanentes de trabajo conectado o no con la agricultura.

En el caso de las expropiaciones parciales, las indemnizaciones se destinarán a conservar el ejido como unidad productiva de carácter agropecuario.

Cuando a la hora de expropiar tierras ejidales - - éstos están sembrados o que tenga alguna otra mejora, por ser bienes incorporados a la parcela, corresponde al ejidatario la indemnización de bienes distintos de la tierra.

Con base a la resolución expropiatoria se expedirá la escritura de propiedad a favor del organismo oficial, - haciéndose la anotación correspondiente en el Registro Agrario Nacional y se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad.

CAPITULO V.

LA AFECTACION Y LA ACCION DOTATORIA.

De la exposición hecha en el capítulo anterior se desprende que de acuerdo con lo dispuesto por el párrafo -tercero, fracciones X y XIV del artículo 27, el medio por el cual el Estado puede obtener las tierras de propiedad particular para dotar a los integrantes de los núcleos de población que carezcan de ellas, es de manera incuestionable, la expropiación.

Ahora bien, para analizar como se maneja esta cuestión en la Ley Federal de la Reforma Agraria, es preciso - examinar previamente en forma somera las disposiciones de la misma Ley relativa a las acciones dotatorias y restitutorias, a las propiedades afectables o inafectables, a los procedimientos relativos, y de esta manera obtener un concepto de afectación y determinar su similitud o diferencia con la expropiación de los terrenos necesarios para esa finalidad.

1.- Procedimiento expropiatorio de predios afectables para fines dotatorios.

Atendiendo al texto del artículo 30. de la Ley del 6 de enero de 1915, así como al texto original del artículo

27 Constitucional, se desprende que la adquisición de tierras por parte del Estado para dotar a los poblados carentes de ellas debía hacerse mediante la expropiación, con las características y ventajas que este procedimiento encierra.

Ahora bien, las peculiaridades de nuestra realidad, así como el "compromiso" a que según algunos autores se refieren, se dió entre los diversos sectores o grupos sociales representados en el Constituyente de 1917, obligó al Estado a dar ingerencia a los terratenientes en los procedimientos dotatorios, lo cual obviamente constituyó un elemento mediatizador y que en muchos casos frenó la acción dotatoria, y esto se logró al otorgar a los propietarios presuntamente afectados la oportunidad de intervenir en el procedimiento, en un supuesto acatamiento a la garantía de audiencia.

Al respecto el Dr. Lucio Mendieta y Nuñez, indica que "Este punto encierra extraordinaria importancia, porque marca en la historia de nuestra legislación agraria un nuevo derrotero. En efecto, el procedimiento que había sido hasta entonces puramente administrativo, expropiatorio por lo que respecta a los propietarios de las fincas afectadas y de simple relación de trámites entre los núcleos de población solicitantes y las autoridades agrarias, se transformó en una verdadera contienda judicial ante autori

dades administrativas". (1)

Esta modalidad que se le dió al procedimiento agrario es lo que dió importancia y connotación propia al término afectación como característica propia del procedimiento relativo, y estableció su diferencia con la expropiación.

O sea en la medida en que la distribución de las tierras se hizo a través de un juicio, durante el cual se determinaba que predios y superficies se destinaran a un núcleo de población, esto es, que predios resultaban afectados, por tanto, esta determinación sería la consecuencia o culminación de ese procedimiento, por lo que se concluye que es aquí donde el término afectación adquirió la importancia que se ha señalado.

Otra consecuencia trascendental es que la expropiación, por disposición Constitucional es solo un procedimiento administrativo en el cual solo basta señalar o acreditar la existencia del interes social, el medio y el objeto para lograr su satisfacción y decretar la expropiación mediante la indemnización correspondiente, sin que exista obligación por parte del Estado, de dar intervención al propietario correspondiente en acatamiento a la garantía -

(1) El Problema Agrario en México y Ley Federal de Reforma Agraria.- Lucio Mendieta y Nuñez, pág. 12.

de audiencia.

Este esquema resulta legalmente aplicable al procedimiento agrario. En efecto, si se toma en cuenta que las disposiciones del artículo 27 sobre dotación de tierras en esencia son las mismas desde la Ley del 6 de enero de 1915 y en el texto original del artículo 27, los cuales se establece la existencia de una necesidad, que se traduce en la carencia de tierras de un núcleo de población, y la obligación por parte del Estado de satisfacer esa necesidad, mediante la dotación de tierras, las cuales si eran de propiedad particular se adquirirían por expropiación, adquisición que obviamente es de utilidad pública tal como expresamente se reconocía en el párrafo tercero del texto original del artículo 27, con la sola limitación de respetar la pequeña propiedad.

Claramente se advierte que este procedimiento, hubiera permitido y aún en la actualidad permitiría un reparo más ágil y eficaz, lo cual no se logra siguiendo el procedimiento establecido, a partir del Reglamento Agrario y que aun persiste en la Ley Federal de Reforma Agraria.

La dotación se da cuando un núcleo de población -- carente de tierras, bosques o aguas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de sus integrantes, tendrán derecho a que se les dote de tales ele-

mentos siempre que los poblados existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva.

En cuanto a la restitución, ésta se da a los núcleos de población que hayan sido privados de sus tierras, bosques o aguas, siempre y cuando se compruebe que son propietarios de los mismos o que hayan sido despojados por las enajenaciones hechas por los Jefes Políticos, Gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás Leyes y disposiciones relativas, por concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad Federal desde el 10. de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915, por las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes objeto de la restitución, y por diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicadas durante el período antes referido por las compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes cuya restitución se solicite. (art. 191)

Como puede apreciarse la dotación se da a los núcleos de población que carezcan de tierras, bosques o aguas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, siempre que los poblados existan cuando menos

con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva, por lo que esta acción es diferente a la restitución, toda vez que esta presupone que los poblados que la promueven han sido propietarios de las tierras que reclaman y que fueron privados o despojados de ellas.

La ampliación de tierras procede cuando el poblado solicitante ha sido beneficiado con dotación, pero siempre y cuando comprueben que se encuentren en explotación, o bien cuando la unidad individual de dotación de que disfrutaban los ejidatarios sea inferior al mínimo establecido por la Ley Federal de Reforma Agraria y haya tierras afectables en el radio legal cuando compruebe que tiene un número mayor de diez ejidatarios carentes de unidad de dotación individual y por último cuando el poblado que quiere ser beneficiado tenga satisfechas las necesidades individuales en terrenos de cultivo y carezca o sean insuficientes las tierras de uso común en los términos de la Ley de la Materia (arts. 197 y 241).

Procede la creación de nuevos centros de población cuando las necesidades de un grupo formado por veinte o más individuos que reúnen los requisitos establecidos por la Ley Federal de Reforma Agraria para ser ejidatarios, aún cuando pertenezcan a diversos poblados, no puedan satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos o de acomodo en otros poblados --

(arts. 198 y 244).

Con este análisis se pretende determinar que terrenos son afectables o inafectables en función de una acción agraria específica, por lo que se omite el estudio pormenorizado de todas las fases procesales de las acciones dotatorias.

La Ley del 6 de enero de 1915, base del artículo 27 Constitucional, consigna un procedimiento de carácter puramente administrativo, para las dotaciones de tierras y a partir del Reglamento Agrario, cuando este procedimiento adquiere las formas esenciales de un juicio o sea es un juicio que se lleva a cabo ante las autoridades administrativas (agrarias).

El procedimiento de dotación y restitución de tierras se desarrolla en dos instancias: La primera se inicia con la solicitud que hace el núcleo de población que requiere de tierras, ante el Gobernador del Estado, a cuya jurisdicción pertenece, además deberá presentar copia de la misma a la Comisión Agraria Mixta en la Entidad Federativa correspondiente.

Esta solicitud se publicará en el Diario Oficial del Estado, y surte efectos en relación con todos los predios ubicados, en un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado al núcleo solicitante;

además deberá notificarse a los propietarios que puedan resultar afectados.

Los propietarios presuntamente afectables, así como el núcleo de población solicitante pueden presentar - - pruebas y alegatos desde el momento en que empieza a tramitarse el expediente respectivo.

A la que toca realizar una serie de investigaciones, trabajos y estudios técnicos es a las Comisiones Agrarias Mixtas. En cuanto a la restitución le corresponde identificar los linderos, de los terrenos reclamados, planificar las propiedades inafectables, así como formar el censo agrario.

La Comisión Agraria Mixta levantará un plano detallado la zona ocupada por el caserío, los terrenos comunales, las propiedades inafectables, así como los ejidos definitivos y provisionales que existan dentro del radio de afectación y las porciones de las fincas afectables en la extensión necesaria para proyectar el ejido, también recabará los datos sobre ubicación y situación del núcleo petionario, extensión y calidad de las tierras planificadas, cultivos principales, producción media, condiciones agrológicas, climatológicas y económicas de la localidad, y comprobar las condiciones catastrales y fiscales de las fincas afectables conforme a los certificados que expide el -

Registro Público de la Propiedad. (art. 286)

Una vez concluido el expediente, de restitución o de dotación, la Comisión Agraria Mixta formulará un dictamen que presentará al Gobernador del Estado correspondiente para que este dicte la resolución provisional. En caso de que la resolución sea negativa o no se dicte dentro del término de Ley, el expediente pasa a la Secretaría de la Reforma Agraria, para que resuelva y en el caso de la restitución deberá de dictaminar sobre la autenticidad de sus títulos; cuando el dictamen es desfavorable, concluye inmediatamente la primera instancia. En el caso de la dotación también interviene la Secretaría cuando se impugna el fraccionamiento simulado de alguna propiedad afectable, a fin de que se proceda a dictaminar sobre la nulidad de tal fraccionamiento.

En el Derecho Agrario existe una institución llamada doble vía y se da cuando los pueblos no pueden demostrar la propiedad y el desalojo de sus tierras de tal modo que la mayoría de las veces fracasa la acción restitutoria, pero como el trámite de ésta se desarrolla durante años, resultaba que al final de largísimas gestiones tenían que solicitar los interesados las tierras que necesitaban por vía de dotación y empezar otro dilatado procedimiento. A fin de evitar esta pérdida de tiempo en perjuicio de los campesinos que necesitan con urgencia la tierra para vivir,

se estableció, desde leyes anteriores, que cuando los interesados soliciten restitución de tierras debe abrirse al mismo tiempo, de oficio, un expediente de dotación, en caso de que se declare que los títulos fundatorios de aquella, son auténticos, se suspenden los trámites de la dotación y continúan únicamente las de restitución; pero si sucede lo contrario, se suspende la restitución para continuar exclusivamente la dotación.

Existe una dotación llamada complementaria o ampliación automática que se lleva a cabo, de oficio, siguiendo los trámites de la dotación de tierras, cuando las restituidas o dotadas no son suficientes para que todos los que tienen derechos, obtengan las que necesitan.

En cuanto a la ejecución de la resolución del Gobernador, se citará para que los interesados conozcan de dicha resolución y se deslindarán los terrenos concedidos en primera instancia.

Una vez realizada dicha diligencia, para los efectos legales se tendrá al núcleo de población, como legítimos poseedores de las tierras concedidas y con personalidad jurídica de disfrute de todas las garantías, así como para contratar el crédito del avío.

Cuando existen cosechas pendientes que levantar en los terrenos concedidos y la ley establece una serie de --

plazos para que los afectados las levanten.

Una vez concluida la primera instancia, la segunda, que necesariamente debe seguirse, se inicia cuando la Comisión Agraria Mixta turna a la Delegación Agraria el expediente para que lo revise y lo mande a la Secretaría de la Reforma Agraria quien lo revisará y turnará al Cuerpo Consultivo Agrario para su dictamen, el que analizará si se encuentra bien integrado, cerciorandose si los propietarios o poseedores afectados fueron debidamente notificados, y en caso de que existiera una anomalía al respecto, se emitira el acuerdo correspondiente para que la autoridad integradora mande notificarlos, y fijará un plazo de 45 días, para que se presenten y aporten pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga. Ya subsanada la deficiencia emitirá su dictamen, aprobado éste, se elaborara el proyecto de resolución presidencial lo que contendrá lo siguiente:-(artículo 305).

- I.- Los resultados y considerandos en que se informen y funden;
- II.- Los datos relativos a las propiedades afectables para fines dotatorios y a las propiedades inafectables que se hubieran identificado durante la tramitación del expediente y localizado en el plano informativo correspondiente;

- III.- Los puntos resolutivos, que deberan fijar, con toda precisión, las tierras y aguas, que en su caso se concedan, y la cantidad con que cada una de las fincas afectadas contribuya;
- IV.- Las unidades de dotación que pudieron constituirse, las superficies para usos colectivos, - la parcela escolar, la unidad agrícola industrial para la mujer y la zona de urbanización, el número y nombre de los individuos dotados, - así como el de aquellos cuyos derechos deberán quedar a salvo; y
- V.- Los planos conforme a los cuales habrán de ejecutarse, incluyendo los relativos a la zona de urbanización y a la zona agrícola industrial - para la mujer. (2)

Los planos de ejecución aprobados y las localizaciones correspondientes no podrán ser modificadas.

Está será llevada a firma del Presidente de la República, él cual ordenará que se publique en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos oficiales de las entidades respectivas.

Una vez que se haya cumplido con lo anterior, se -

ejecutará el mandamiento presidencial, levantándose el acta de posesión y deslinde, la que firmarán y pondrán su huella los integrantes del Comisariado Ejidal al recibir las tierras concedidas. Concluyendo así dicha ejecución sin requerir de más trámite o aprobación, además se levantará planos de ejecución, el que se considerará como definitivo excepto en el caso de inconformidad. También se deslindarán los ejidos con los colindantes, este se realizara con la cooperación de los ejidatarios.

Debe indicarse que aún ajustándose al formalismo que implica el seguimiento de un procedimiento en forma de juicio, existen omisiones en la Ley respecto al medio que el artículo 27 Constitucional, establece para que el Estado adquiriera tierras destinadas a los núcleos de población, así la Ley regula ampliamente el procedimiento para determinar que predios y superficies pueden ser afectadas en un caso concreto, pero omite establecer la forma de adquirir esos predios ya previstos en la Constitución, esto es a la expropiación, incluso las resoluciones presidenciales actuales para nada aluden a la expropiación en cambio las primeras hasta el año de 1977, en un punto resolutivo se decretaba la expropiación correspondiente.

Salta a la vista, que esta laguna implica una grave irregularidad consistente en que las soluciones carecen de la debida fundamentación y en estricto rigor puede ser

siderarse que al omitir la expropiación, los terrenos correspondientes al Estado no puede disponer de los predios afectados para entregárselos a los campesinos.

En párrafos anteriores se indicó que el texto actual del artículo 27, omite señalar que la adquisición de tierras para dotarlas a un poblado, es una cuestión de utilidad pública, tal como lo hacía el texto original. Aunque fuera deseable que no existiera esta omisión ya que no tiene mayor trascendencia, porque el propio artículo 27 establece que las leyes reglamentarias respectivas se determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; el artículo 1º de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece que su contenido es de interés público y además de diversas disposiciones del artículo 27 se desprende que es de interés y utilidad pública dotar de tierras a los poblados carentes de ellas.

No obstante que las disposiciones del artículo 27 sobre la expropiación de tierras para dotarlas a núcleos de población son claras, o incuestionables en la Ley Federal de Reforma Agraria, al igual que los tres Códigos Agrarios anteriores de manera inusitada aluden referirse a este tipo de expropiación, aunque parece que es intencional esta omisión, la Ley no puede evitar del todo el tema, ya que en el artículo 219, al referirse a la indemnización a que tienen derecho los propietarios afectados de manera im

plicita se esta refiriendo y presuponiendo necesariamente la expropiación.

Como se ha visto, la Ley trata con amplitud tanto en sus disposiciones sustantivas como en las de procedimiento, la cuestión de que propiedades son afectables y -- deben afectarse en cada caso concreto, ya que a eso tiende todo el procedimiento agrario dotatorio, pero en rigor jurídico no pueden substituir ni considerarse que con ellas se cumple con el mandamiento constitucional que ordena la expropiación como medio para disponer de las tierras afectadas.

El hecho de que la ley agraria no reglamenta ni si quiera se refiera a este tipo de expropiación, implica una contradicción entre la legislación y la relativa, lo que ha traído como consecuencia la deformación, y un incorrecto tratamiento del problema agrario, que se traduce en aparentes soluciones prácticas, que por su divorcio con las disposiciones legales han creado inseguridad en la tenencia de la tierra y una permanente actividad de reparto por lo que debe determinarse si se acepta que la realidad ha rebasado las disposiciones constitucionales, para que esta se adecue a ella o por el contrario las autoridades agrarias ajusten su actividad a las disposiciones legales.

PROPIEDADES AFECTABLES E INAFECTABLES.

PROPIEDADES AFECTABLES.

Lo relativo a los bienes afectables se encuentra regulada en el Capítulo Tercero de la Ley Federal de Reforma Agraria que consta de 17 artículos.

El Maestro Lucio Mendieta y Nuñez hace un juicio crítico de este capítulo y expresa lo siguiente: "La afectabilidad Agraria se proyecta lo mismo sobre las tierras de propiedad privada que sobre aquellas que pertenecen a la Federación, a los Estados y a los Municipios". (3)

Por lo que respecta a la dotación y ampliación de ejido, son afectables, todos los predios que se encuentren dentro de un radio de siete kilómetros contados a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante. (art. 203).

Si hay igualdad de condiciones entre dos o más fincas, la afectación debe ser proporcional.

Uno de los principales problemas de la afectación de propiedades rústicas privadas, consiste en determinar la superficie que corresponde a un propietario con objeto de establecer, sin lugar a duda, si es grande o pequeño --

(3) ob. cit. Lucio Mendieta y Nuñez.- pág. 428.

propietario y en todo caso el monto de la afectación sobre sus propiedades.

Supongamos que el radio de siete kilómetros señalado por la Ley, se halla una propiedad de 100 hectáreas de terrenos de riego. Conforme al artículo 27 Constitucional, se trata de una propiedad inafectable, pero si el mismo -- dueño de esa propiedad lo es de otra igual o de mayor extensión o calidad situada en otra parte, en realidad no se trata de un pequeño propietario y, por consiguiente, puede afectarse cualquiera de sus fincas, respetando únicamente la superficie que se señala en la Constitución para la pequeña propiedad inafectable, esto es así, porque la inafectabilidad agraria es una institución que esta en función de los intereses colectivos e individuales de los peticionarios de tierras. La inafectabilidad, como todo derecho, es una relación jurídica, se concede en razón de las personas y no de las cosas.

Por eso la Ley Federal de Reforma Agraria, siguiendo los antecedentes revolucionarios de la Legislación sobre la materia, considera de manera ficticia, como un solo predio, los diversos terrenos que pertenezcan a un mismo dueño, aunque se encuentren separados unos de otros y los inmuebles que siendo de varios propietarios sean poseídos pro-indiviso.

En la realidad, hacer efectivo el contenido de esta norma es en extremo difícil cuando alguna persona es dueña de predios que están situados en diferentes Estados de la República a gran distancia unos de otros, pues los peticionarios de tierras carecen de medios para saber el número de propiedades que pueda tener un propietario. Le falta a la Ley Federal de Reforma Agraria, en los procedimientos, una disposición que obligue a las Comisiones Agrarias Mixtas a pedir informes al Registro Público de la Propiedad, sobre el número de propiedades que posee un presunto afectado.

La Constitución Mexicana en su artículo 27 fracción X, establece que los núcleos de población serán dotados -- con tierras que se tomarán de las que se encuentren inmediatas al poblado solicitante. El radio de siete kilómetros, -- sirve para localizar las tierras materia de una afectación, respecto al poblado peticionario; los terrenos que queden fuera no son afectables por las vías de dotación y ampliación, pero si es por la de creación de nuevos centros de -- población cuyo trámite se inicia de oficio. Las propiedades comprendidas dentro del radio de siete kilómetros se -- cuantifican y clasifican mediante el levantamiento del plano que deberá contener los datos, indispensables para conocer la zona ocupada por el caserío, o la ubicación del núcleo principal de éste; las zonas de terrenos comunales; --

el conjunto de las propiedades inafectables; los ejidos de definitivos o provisionales, y las porciones afectables de las fincas. La afectación se finca sobre las propiedades tanto en las privadas como las que pertenecen a la Federación, Estados o Municipios.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1963, se suprimió la Colonización de propiedades nacionales y particulares al abrogarse la Ley de Colonización y la Ley que creó la Comisión Nacional de Colonización. También quedó prohibida la enajenación onerosa o gratuita de terrenos baldíos y nacionales, que regulan los artículos 80 al 87 de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero de 1951, así como su arrendamiento a particulares.

Se basa la preferencia de las tierras afectables para que sean dotados los núcleos de población peticionarios las propiedades que son de mejor calidad y más próximas a ellos.

Nunca se da, o casi nunca la igualdad de condiciones que postula la Ley Federal de Reforma Agraria, pues las propiedades rústicas fuera de su extensión tiene cualidades y características que muy pocas veces coinciden en el plano de la absoluta igualdad.

Para determinar la afectibilidad de una finca, se deberá de hacerse un cálculo en el que se considere de la siguiente manera; por una hectárea de riego, dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considera como una sola propiedad aquellos terrenos que pertenezcan a un propietario o a varios que sean poseídos pro-indiviso; también aquellos que, titulados a diferentes dueños, son poseídos sin que de hecho exista de limitación precisa de las porciones tituladas a cada cual. Para los efectos agrarios, son propiedades rústicas de una persona y forman una sola unidad cualquiera que sea su ubicación; los propietarios que tengan sus terrenos titulados o escriturados, los que poseen directamente dichos bienes inmuebles de modo continuo, pacífico y público las tierras y aguas que no rebasen el límite fijado por la Ley y la parte proporcional que le corresponda de los terrenos pertenecientes a la sociedad o asociación, de la que forme parte.

En cuanto a esta última se entiende el traspaso total de todas las propiedades rústicas de una persona o el traspaso completo de un predio que constituya nada mas una de sus varias propiedades. Esto se realizó para evitar que los propietarios afectados eludan, mediante transmisiones efectivas o simuladas, la aplicación de las leyes agrarias

y establecer un criterio temporal para analizar la validez de la división o fraccionamiento de una finca rústica que siempre se decide no de manera absoluta, sino en relación con el trámite de un expediente agrario determinado, por lo que no son validos en ningún caso la división o fraccionamiento verificados con posterioridad a la fecha de la notificación a los propietarios de la iniciación del expediente agrario. La publicación de la solicitud o del acuerdo de iniciación de oficio produce efectos de notificación respecto a los propietarios.

La transmisión por herencia de bienes rústicos es un caso de excepción a lo establecido en el párrafo anterior, siempre que muera el propietario presunto afectable ocurre antes de la publicación de la solicitud agraria o del acuerdo de iniciación de oficio, y las sucesiones, después de seguirse al juicio respectivo, queden debidamente inscrito en los Registros públicos de la Propiedad y Agrario Nacional.

Todos los gravámenes y limitaciones de dominio como son el embargo, hipoteca, usufructuo, uso, arrendamiento, servidumbres voluntarias y aparcerías, se extinguen legalmente cuando se entrega la posesión definitiva al núcleo que le fue concedida esa superficie por resolución presidencial. Persisten solo las servidumbres legales, como las de desague, acueducto y de paso.

La ley del 6 de enero de 1915, base de la legislación positiva de la Reforma Agraria, en su artículo 10, concedía a los afectados, el derecho a objetar ante los tribunales federales los procedimientos agrarios del reparto. - Esta disposición fue tomada por los Constituyentes de Querétaro y plasmada en el artículo 27 Constitucional.

Los campesinos objetaron dicha disposición, manifestando que los propietarios afectados gozaban de dos recursos, el primero era ordinario y el segundo el juicio de amparo, por lo que si no hacia valer el primero, no podía ejercer la acción de promover el juicio de amparo, por lo que retardaba mas el reparto de tierras.

El artículo 27 Constitucional, fue reformado en el régimen del Presidente Lazaro Cardenas, por decreto de 31 de diciembre de 1931, suprimiendo el juicio de amparo para los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras; lo que produjo, una gran inquietud social y numerosas criticas; lo que trajo como consecuencia que los pequeños propietarios no se atrevían a trabajar sus tierras con empeño y menos invertir capital en ellas, por su inestable situación, ya que pensaron que no existía respeto a la pequeña propiedad.

Se realizaron diversas gestiones para que nuevamente se les concedieran a los propietarios afectados la - --

acción de promover el juicio de amparo, hasta que por decreto del 31 de diciembre de 1946, se vuelve a reformar el artículo 27 de la Carta Magna del País, en el que se adicionaron diversas fracciones como son la X y la XV, en esta última se regula nuevamente el juicio de garantías para los propietarios afectados, pero solamente aquellos que cuentan con certificado de inafectabilidad, esta disposición fue adaptada por la Ley Federal de Reforma Agraria y se encuentra consagrada en el artículo 219.

Del análisis de las disposiciones anteriores se desprende que la Ley cuando se refiere a predios afectables alude en primer lugar a todos aquellos que seran materia de un procedimiento dotatorio de tierras por encontrarse dentro del radio legal de afectación, y en segundo término y de manera más precisa, aquellos que pueden resultar afectados como consecuencia de ese procedimiento.

Es conveniente precisar que en un procedimiento agrario, por el hecho de no resultar afectados todos los predios materia del mismo tienen por exclusión el carácter de inafectables, toda vez que estos requieren en primer lugar la tramitación de un procedimiento específico que culmina con la declaratoria correspondiente, y si se consideraran inafectables, se estaría prejuzgando la situación jurídica de esos predios en relación a otros procedimientos agrarios, en los que podría resultar afectables y afecta--

dos, tomando en cuenta que en los procedimientos agrarios solo se hacen las investigaciones y los estudios necesarios para determinar es o no afectable para el caso concreto de cada acción agraria.

PROPIEDADES INAFECTABLES.

A través de diferentes y sucesivas leyes reglamentarias del artículo 27 Constitucional fracción XV, ha permanecido el principio de considerar inafectable determinadas propiedades. De acuerdo al contenido actual de ese precepto y la Ley Federal de Reforma Agraria en la parte que lo reglamenta existen en esa virtud tres tipos de inafectabilidades que son las siguientes:

- a).- Por la calidad de la tierra y su extensión. - Este principio se encuentra basado en la Carta Magna del País, y por consiguiente en la Ley Federal de Reforma Agraria, y considerará una extensión que no exceda de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o su equivalencia en otra clase.
- b).- Los cultivos en relación con su extensión. -- Esta inafectabilidad no es igual para toda clase de cultivo, pues hace una distinción entre las tierras sembradas con algodón que se redu

ce a 150 hectáreas y las explotadas con cultivos valiosos que alcanzan hasta 300 hectáreas.

- c).- El destino que le den a la tierra. Aquí se dan varios casos y son las destinadas a la cría de ganado que son inafectables si no exceden de las necesidades para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalencia en ganado menor; las superficies de propiedad nacional sujeta a procesos de reforestación que reúnan los requisitos establecidos por la ley; los parques nacionales y sus zonas productoras; los campos de investigación y experimentación de Institutos de enseñanza Nacionales; y los cauces de las corrientes, los vasos y las zonas federales propiedad de la nación. (art. 249)

Existen además la inafectabilidad de las obras y de aguas, aún cuando el artículo 27 Constitucional establece que se dotará de tierras a los núcleos de población necesitados y por lo mismo las dotaciones no pueden comprender otros bienes; pero con frecuencia en las tierras dotadas hay obras materiales que en general deben ser excluidas. Así como las obras hidráulicas. En cuanto a las aguas se derivan en:

a).- De la inafectabilidad de la tierra; b) De los derechos adquiridos sobre aguas; c) De los fines a que se destinan las aguas; d) De su procedencia.

No pueden afectarse los aprovechamientos cuyos volúmenes sean estrictamente necesarios para el riego de la propiedad inafectable.

No pueden afectarse las aguas cuando los derechos adquiridos sobre las mismas provienen de dotación, restitución o resolución presidencial.

Son igualmente inafectable las aguas destinadas a ferrocarriles y sistemas de transporte y otros usos industriales señalados por la ley (art. 264).

Las personas que a nombre propio o a título de dominio prueben debidamente ser poseedores de modo continuo, pacífico y público de tierras y aguas en cantidad no mayores del límite fijado para la propiedad inafectable, y las tengan en explotación tendrán los mismos derechos y obligaciones que los propietarios que acrediten su propiedad con títulos legalmente requisitados, siempre que la posesión sea, cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento y no se trate de bienes ejidales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal. Podrán solicitar que se les expida el certificado de inafectabilidad

dad correspondiente (art. 252).

Que los núcleos de población serán dotados con tierras que se tomarán de las que se encuentren inmediatas al poblado solicitante; inmediatez que ha sido delimitada en un radio de siete kilómetros, sirve para localizar las posibilidades de afectación respecto al poblado peticionario, los terrenos que quedan fuera no son afectables por las vías de dotación y ampliación, pero si es posible que lo sean por la vía de creación de nuevos centros de población cuyo trámite puede iniciarse de oficio.

Las propiedades comprendidas dentro del radio de siete kilómetros, se especifican y clasifican mediante el levantamiento del plano que deberá contener los datos indispensables para conocer: La zona ocupada por el caserío, o la ubicación del núcleo principal de éste; las zonas de terrenos comunales; el conjunto de las propiedades inafectables; los ejidos definitivos o provisionales, y las porciones afectables de las fincas. La afectación se finca -- tanto en las propiedades privadas como las que pertenecen a la Federación, Estados o Municipios.

Además considera como propiedad inafectable aquella que cuya extensión haya sido reducida, por una resolución agraria. En este caso, se tomará en cuenta los cambios favorables que en la calidad de sus tierras se hayan operado, en virtud de las obras que se hayan realizado en-

dichas tierras. En este caso se debe considerar también -- que el propietario no tenga otra extensión de tierra y que no se encuentre amparada con certificado de inafectabilidad y si la tiene, que la totalidad no exceda de la extensión declarada como inafectable por la ley.

La pequeña propiedad debe estar inscrita en el Registro Agrario Nacional para que, mediante la constancia respectiva, pueda probarse su calidad de inafectable.

La ley de la materia hace una diferencia inexplicable entre los propietarios titulares de una inafectabilidad ganadera y los propietarios de tierras de agostadero, pues los primeros si emplean total parte de sus terrenos susceptible de aprovechamiento agrícola y pretenden utilizarlos en la producción de plantas forrajeras, pudiendo -- tramitar el certificado de inafectabilidad agropecuaria: -- pero resulta que en éste solo se comprenden en las tierras agrícolamente aprovechadas en la proporción señalada por -- la Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en su precepto número 249, y además en la misma proporción las -- destinadas a la ganadería. En cambio si se trata de terrenos de agostadero y por trabajos del propietario cambia la calidad de los mismos, no obstante su extensión, conservan en calidad de inafectables.

No procede declarar inafectable para fines ganade-

ros, ni tampoco clasificarlos como de agostaderos, los predios poblados de bosques maderables o en proceso de recuperables o en proceso de recuperación forestal.

Se pueden conservar dentro de la superficie afectada, las construcciones realizadas en la misma, siempre y cuando esten en servicio, asi como las obras hidráulicas, por ejemplo las presas y vasos de almacenamiento, vertederos, bocatomas, limitadora, túneles, canales, acueductos, tuberías, galerías filtrantes, mejoramientos de manantiales, instalaciones de bombas, pozos siempre que esten prestando servicio a la línea afectada, y las cercas de alambre instalados en dicho terreno dotado, cuando pertenezcan a los arrendatarios, etc., así como las que sirvan de linderos entre ejidos y propietarios; aqui se respetara por ambas partes. (art. 262).

Con base en estas disposiciones, un predio puede ser declarado inafectable por la autoridad agraria, a petición de los propietarios interesados.

Para que pueda ser expedido dicho certificado se necesita que la finca ya sea agrícola o ganadera, no rebase los limites de la pequeña propiedad y se encuentre en explotación.

La determinación de propiedades inafectables se hace mediante dos procedimientos diversos regulados por la

Ley Federal de Reforma Agraria, uno para fincas afectables y otro para inafectables, el primero se inicia ante la Comisión Agraria Mixta y al segundo ante la Delegación Agraria.

En términos generales ambos procedimientos se desarrollan de la siguiente manera:

El propietario deberá solicitarlo ante la autoridad agraria correspondiente, por escrito anexando el título de propiedad y las pruebas que considere necesarias para acreditar su derecho, así como un plano topográfico de conjunto de la propiedad afectable en el cual deberá señalar la superficie que desea amparar.

La autoridad agraria estudiará las solicitudes agrarias que existan sobre el predio que pretende ser inafectable. Comisionará personal para que realice el señalamiento de la pequeña propiedad e informe sobre la extensión que tiene dicho predio y la calidad de este y la explotación en la que se encuentra.

Una vez concluido dicho trabajo se notificará a los núcleos agrarios que se encuentren dentro del radio legal de afectación, así como a los propietarios que colinden con el predio que se pretende hacer inafectable, para que al término de 20 días, exponga el propietario de dicho predio lo que a su derecho convenga. Ya transcurrido el plazo

formulará su opinión del caso y la enviará a la Secretaría de la Reforma Agraria adjuntando el expediente respectivo.

La citada dependencia investigará si el propietario del predio que se pretende hacer inafectable, no tiene inscrito en el Registro Agrario Nacional, otras propiedades que sumados a aquellos cuya inafectabilidad solicitan, rebasen la extensión de la pequeña propiedad. Una vez realizada la investigación revisará el expediente y lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario quien emitira su dictamen en un término de 30 días, para que sea sometido al C. Presidente de la República, si se resuelve favorablemente, se ordenará que se publique en el Diario Oficial de la Federación, y en el Periódico Oficial de la Entidad correspondiente y se hará la inscripción relativa en el Registro Agrario Nacional.

CONCEPTO DE AFECTACION.

De lo expuesto en los incisos anteriores se desprende que en el derecho agrario mexicano, el término afectación o sus derivados, tales como afectable, afectabilidad, inafectabilidad, afectado, tienen connotación peculiar y específica, por lo que es necesario analizar su significación y el contenido de esa palabra.

Desde el punto de vista gramatical, "la expresión-

afectar tiene entre otros significados, perjudicar, dañar e imponer un gravamen de obligación y el adjetivo afecto, entre otras significaciones tiene el de ser una renta a -- carga u obligación y destino a cierta función o servicio". (4).

Otro punto de vista en el jurídico según el Diccionario de Legislación y Jurisprudencia de Escriche y dice:-- "tratando de beneficios eclesiásticos es obligar o hipotecar un inmueble al pago de una deuda" y en relación al término afecto el mismo autor señala "que se aplica algunas veces a las posiciones o rentas que estan sujetos a una -- carga u obligación". (5)

De lo anterior se desprende que desde las primeras disposiciones agrarias, posteriores a la Ley del 6 de enero de 1915, se utilizaron estos términos en su connotación gramatical esto es para referirse a los predios que debian ser destinados a una función y servicios específicos, la satisfacción de las necesidades agrarias de un núcleo de población.

El uso constante de esos términos hizo que poco a poco fueran adquiriendo un significado especial que ha llegado a ser peculiar del Derecho Agrario, por lo que al re-

(4) Pequeño Larousse Ilustrado.- Miguel Toro y Gisbert.- pág. 27.

(5) Ob. cit. Escriche.- pag. 108

ferirse a los términos afectación, afectable e inafectabilidad se sobre-entiende que aluden a cuestiones agrarias.

Tan es así que los autores Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcérreca definen la palabra afectable de la siguiente manera: "Dícese de la tierra o el agua de propiedad particular que por las características que señala la legislación agraria es susceptible de expropiación para concederse por ejidos a los núcleos de población. Frecuentemente se consideran bienes afectables los que se restituyen a los núcleos de población, connotación impropia, ya que los bienes que se devuelven a los pueblos porque fueron injustamente privados de ellos, no son materia de expropiación, sino simplemente se reintegran a los pueblos que tienen derecho a reclamarlos". (6). Estos autores de manera implícita consideran a la afectación como sinónimo de expropiación, al considerar que un predio afectable es necesariamente propiedad particular, y del análisis hecho de la Ley Federal de Reforma Agraria, señalada en los incisos anteriores queda constatado que predio afectable es -- aquel que por disposición de la Ley es materia de un procedimiento dotatorio o restitutorio independientemente de -- que resulte afectado; asimismo de las propias disposiciones legales se desprende que también son predios afectables

(6) Diccionario de Derecho Agrario Mexicano.- Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcérreca, pág. 12.

los pertenecientes a los Municipios, Entidades Federativas y a la Federación y en éste último caso no se requiere a la expropiación para disponer de ellas ya que en estos predios no quedan comprendidos dentro de la definición del diccionario aludido, por lo que es incompleta.

De lo anterior también se desprende que no hay razón para no considerarlos como no afectables en materia de un procedimiento de restitución, por no implicar el concepto de propiedad particular, ni al hecho de que al ser afectados en esa acción sea innecesaria la expropiación. Siguen diciendo los autores "Afectado. Propietario de Bienes rústicos que contribuyen a la dotación de ejidos o a la creación de nuevos Centros de Población" (7). Además define el término afectar de la siguiente forma "Acción de Tomar Tierras, Bosques o Aguas para ser dotados como ejidos a los pueblos o para crear nuevos centros de población agrícola" (8). Es decir que insisten en equiparar a la afectación con la expropiación.

A continuación se tratará de dar el concepto de afectación y se considera que es el resultado o conclusión que se obtiene del procedimiento dotatorio, ampliatorio, restitutorio y de nuevos Centros de Población, para deter-

(7) Diccionario de Derecho Agrario Mexicano.- Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcérreca.- página 12.

(8) Idem.- página 12.

minar los predios mediante los cuales se va a satisfacer - las necesidades de un núcleo de población.

De todo lo expuesto se puede concluir que de - --- acuerdo con las disposiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria analizadas, el predio afectable es aquel que es materia de un procedimiento dotatorio, como consecuencia del cual puede resultar afectado.

Predio afectado es aquel que como consecuencia de un procedimiento agrario, reúne los requisitos que la Ley establece para ser destinado a satisfacer las necesidades agrarias de un núcleo de población.

Afectación agraria es la determinación del Estado, derivada de un procedimiento agrario mediante la cual se - señala que terrenos o propiedades deben ser destinados a - satisfacer necesidades de un núcleo de población.

Afectar, acción mediante la cual el Estado determinna las tierras, bosques o aguas que deben de ser destina-- dos a la satisfacción de los integrantes de un núcleo de - población.

CAPITULO VI.

SIMILITUD Y DIFERENCIAS ENTRE LA EXPROPIACION ORDINARIA O ADMINISTRATIVA, LA EXPROPIACION AGRARIA Y LA AFECTACION.

Con este capítulo concluimos el estudio del tema planteado en esta tesis, por lo que someramente se hablará de los diferentes tipos de expropiaciones, toda vez que éstos ya fueron tratados en los capítulos anteriores.

La expropiación ordinaria o administrativa la llamaremos así para poder diferenciarla, y es la que se encuentra regulada por la Ley de Expropiación de 1936.

En cuanto a la expropiación agraria de bienes ejidales o comunales prevista por la Ley Federal de Reforma Agraria.

Existe otro tipo que es la expropiación que señala la fracción X del artículo 27 Constitucional, que establece que los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieran sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concederse les la extensión que necesiten, y al efecto se expropiara, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a --

ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los -- pueblos interesados.

El artículo 27 en su fracción XVII, inciso C, seña la que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los - Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán le-- yes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, - y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes - por los propietarios y en el supuesto de que estos se opu-- sieran al fraccionamiento, el gobierno local lo realizará - mediante la expropiación, esta disposición constitucional - tampoco ha sido reglamentada.

El artículo 27 en su fracción XVII, inciso C, señala que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Esta dos, en sus respectivas jurisdicciones, expediran leyes pa ra fijar la extensión máxima de la propiedad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes por los propietarios; así mismo en el inciso C, se previene que sí estos se opusieran al fraccionamiento el gobierno local lo realizará mediante la expropiación; debe destacarse que -- esta disposición constitucional tampoco ha sido reglamenta da, esto es ha sido totalmente inoperante.

Resulta pertinente señalar las diferencias y simi-- litudes que existen entre los diversos tipos de expropia-- ción.

La expropiación ordinaria esta regulada por la Ley Federal de Expropiación, así como las leyes locales relativas en las que se establece que pueden servir de fundamento a la expropiación, y fundamentalmente se establece y regula con amplitud el procedimiento relativo.

La expropiación de bienes ejidales o comunales --- está prevista por la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 112 se señala en forma enunciativa las causales de expropiación, y se regula con amplitud el procedimiento para lograr la expropiación, el cual, acorde con las características del derecho agrario, esta revestido con modalidades especiales. Así en primer término esa expropiación --- solamente puede ser decretada por el Presidente de la República, la substanciación del procedimiento debe hacerse -- por la Secretaría de la Reforma Agraria, y se limita al máximo las personas en favor de quien puede hacerse la expropiación, así como otras características importantes, pero que por no tener relación con el tema de que se trata, se omiten.

La expropiación para lograr el fraccionamiento de latifundios, no ha sido reglamentada, sino unicamente en algunos casos excepcionales por algunas legislaturas de los estados, pero nunca por el Congreso de la Unión, en consecuencia, dada su inoperancia, y el no estar directamente relacionada con el tema exime de hacer un comentario mas -

amplio de la misma.

Por último también en lo que hace a la expropiación de los terrenos particulares con que deben ser dotados los núcleos de población carentes de ellos, que prevé la fracción X del artículo 27 no existe reglamentación, no obstante la importancia que esta cuestión ha revestido.

Sobre el particular debe aclararse que la Ley Federal de Reforma Agraria regula con amplitud un procedimiento, al que puede denominarse de afectación, mediante el cual se determina que propiedades particulares o del Estado deben dotarse a un núcleo de población, y en el supuesto de que estas sean particulares, de acuerdo con la precitada fracción X, debe decretarse la expropiación correspondiente, que es precisamente la cuestión que nunca ha sido reglamentada.

A continuación se señalarán las diferencias que existen entre las figuras que se están tratando.

En primer lugar, el procedimiento de bienes privados es realizado por el Ejecutivo Federal y una vez llevado a cabo este se dicta la declaratoria correspondiente, sin que exista la garantía de audiencia al propietario que se le afecta el bien; en el de bienes agrarios la Secretaría de la Reforma Agraria notificará al comisariado ejidal del núcleo afectado por oficio y mediante publicación en -

el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad en donde se va a realizar dicha expropiación, como puede apreciarse aquí si existe la garantía de audiencia.

Otra sería que la expropiación ordinaria o administrativa, su procedimiento puede tramitarse ante diversas dependencias del Ejecutivo Federal; en cambio en la expropiación de bienes agrarios sólo puede hacerse ante la Secretaría de la Reforma Agraria; en la expropiación de bienes privados, la declaratoria deberá notificarse personalmente a los interesados, en el caso de que se ignore el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal la segunda publicación de dicha declaratoria en el Diario Oficial de la Federación; en la expropiación agraria no es necesario cumplir con este requisito, ya que únicamente se solicita el parecer del Gobernador de la Entidad donde se encuentran ubicados los bienes.

En cuanto al procedimiento de bienes privados, el afectado tiene un recurso para impugnar la declaratoria de expropiación, el de revocación, ofreciendo pruebas tendientes a demostrar que no existe la causa de utilidad pública que invocó la autoridad ante la que se tramitó el expediente, y si procede ésta, pasara nuevamente a formar parte de su patrimonio, el bien expropiado; en el de bienes agrarios el afectado llamese ejidatario, comunero o núcleo ---

agrario, no tiene este recurso, toda vez que si bien es -- cierto que el artículo 126 de la Ley Federal de Reforma -- Agraria establece que cuando los bienes expropiados se des-- tinen a un fin distinto del señalado en el decreto respec-- tivo, o cuando en un plazo de cinco años no cumplan la fun-- ción asignada, pasaran a incrementar el patrimonio del Fon-- do Nacional de Fomento Ejidal y no podrá reclamarse la de-- volución de la suma o bienes que se hayan entregado por -- concepto de indemnización, aquí, como puede apreciarse el-- ejidatario, comunero o núcleo agrario no recupera su bien-- afectado.

Por otra parte en los bienes particulares, cuando-- haya procedido el recurso de revocación, o no haya hecho -- valer éste, dentro del término que conceda la Ley de Expro-- piación, la autoridad administrativa correspondiente proce-- derá a la inmediata ocupación del bien expropiado (sólo en los casos de que no sea de urgente ocupación del bien ex-- apropiado), fracciones V, VI y X artículo 1º de la Ley de la Materia; en cambio en la agraria no se da esta figura, por que el artículo 127 prohíbe terminantemente la ocupación -- previa de tales bienes.

Una vez realizadas las similitudes y diferencias -- entre las expropiaciones ordinarias y bienes ejidales y co-- munes, pasaremos a hablar de similitud y diferencias entre las figuras de la expropiación y la afectación.

El párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución General de la República, señala que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Por otra parte el párrafo tercero final y la fracción X del mismo ordenamiento legal expresa que los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no pueden lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o por que legalmente hubieren sido enajenados, sean dotados con tierras y aguas suficientes para -- constituirlos al efecto se expropiarán, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin tomándolas del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados -- como puede apreciarse aquí ya se acepta la expropiación para fines dotatorios.

En cuanto la fracción XIV del precepto de que se trata dice que los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente.

La Dra. Martha Chávez, establece que el constituyente al redactar el artículo 27 en su fracción XV utiliza el término afectar en lugar de expropiar y al referirse a la acción de las autoridades encargadas de la tramitación agraria.

Por otra parte existe similitud entre la afectación y la expropiación, cuando se dan en un mismo procedimiento, esto es que tienden a un mismo fin, ya que los terrenos afectables y afectados deben ser expropiados si son de propiedad particular desde luego, para que puedan ser entregados al núcleo de población, ya que en la practica y en la misma Ley Federal de Reforma Agraria, existe tendencia al considerarlos como sinónimos. Del exámen de las diversas disposiciones se desprende que entre ellos existe una relación de género y especie, el primero sería la expropiación y el segundo la afectación, ya que como hemos señalado la afectación, ha adquirido un significado específico en materia agraria, de tal manera que un predio afectado si es de propiedad particular deberá de ser expropiado, en cambio un bien propiedad del Estado no puede ser expropiado.

Ahora se pasará a comentar las diferencias que existen entre las dos figuras que se tratan, en el párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, no hace referencia en especial a la expropiación de bienes rústicos, para fines agrarios, sino la considera como elemento esencial el interés público.

Otra diferencia que existe es que en la expropiación cuando no se haya destinado el bien para los fines a que fué expropiado pasa a poder del Fondo Nacional de Fo--

mento Ejidal, en materia agraria en la ordinaria se da el derecho de reversión que tiene el poblado al que se le expropio el bien, en cambio en la afectación la Ley de la Materia, no marca tiempo ni impone la modalidad de que se -- restituya al propietario afectado éste siempre será propiedad del ejido (en caso de que desapareciere el ejido éste pasa a poder de la Federación y seguira siendo utilizado - para satisfacer necesidades agrarias).

Otra sería que el elemento mas importante de la expropiación es la indemnización ya que estas siempre van acompañadas, y esta se da mediante a ella, en cambio en la afectación esta puede hacerse posterior a ella, y se da un plazo mayor de la expropiación, y es de 20 años en el caso de la expropiación y desde el momento en que se publique - el fallo agrario, si el bien objeto de litigio pasa a po-- der del Estado, este tiene que cubrir la indemnización y - si pasa a un particular persona distinta del Estado, éste la cubrira. En cambio en la afectación ésta siempre es cubierta por el Estado.

La forma de pago también es diferente ya que en la afectación no se paga en efectivo sino en bonos de la deuda pública, en cambio en la expropiación se da en efectivo.

Otra sería que la Constitución las establece en diferentes párrafos ya que la expropiación se encuentra esta

blecida en el segundo párrafo y en la fracción XVIII inciso C, esto es en cuanto a la propiedad rural y la afectación se encuentra consagrada en la fracción XIV la que dice "... los propietarios afectados con resolución dotatoria o restitutorios de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo. Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida..." (1).

Por otra parte, la Dra. Martha Chávez de Padrón, nos dice que la propia Carta Magna hace la diferencia que pueden darse la expropiación por causa de utilidad pública y la afectación agraria, cuando establece que el "ejercicio de las acciones que corresponden a la nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes" (2). O sea que existen reglamenta-

(1) Constitución General de la República.

(2) Ob. cit. Martha Chávez Padrón (pág. 319)

ciones, procedimientos y autoridades diferentes para la -- tramitación de sus acciones, en efecto, existe la Ley de -- Expropiación y la Ley Federal de Reforma Agraria esta tiene su capítulo respectivo a la expropiación de bienes ejidales y comunales, y la afectación también tiene su capítulo en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Puede concluirse que existen diferencias entre las figuras de que se trata, aún y cuando muchas personas utilizan como sinónimos la expropiación y la afectación.

Por lo que la afectación sólo existe cuando se dá sólo en propiedades particulares, y en las excedentes de -- estas, además no procede al respecto el juicio de amparo -- como se hizo mención en párrafos precedentes, en cambio si procede si se expropia una propiedad por causa de utilidad pública, toda vez que se encuentra permitido por la Ley.

CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

En este apartado se tratará lo relativo a la jurisprudencia que se traduce en las consideraciones, interpretaciones, razonamientos y estimaciones jurídicas que hace una autoridad judicial suprema (Suprema Corte de Justicia de la Nación ó Tribunales Colegiados de Circuito), en un -- sentido uniforme e interrumpido, en relación con cierto --

número de casos concretos semejantes que presentan, en la inteligencia de que dichas consideraciones e interpretaciones son obligatorias para los inferiores jerárquicos de -- las mencionadas autoridades y que expresamente señala la ley.

En términos generales, las tesis de jurisprudencia del Supremo Tribunal del País sobre el tema de la expropiación es amplio, pero se refieren al tema en general, y se derivan de la aplicación de la Ley Federal de Expropiación o a la de los Estados, sin embargo de estas tesis se pueden extraer criterios generales que reafirmen las disposiciones básicas del artículo 27 constitucional, en esta materia. Entre las tesis que pueden tener alguna referencia con el tema que se trata se encuentra la que señala que "la garantía de audiencia no rige en materia de expropiación" (3), "la que se refiere a los casos en que la indemnización puede no ser pagada inmediatamente" (4), o aquella otra que establece la improcedencia de la suspensión del acto reclamado en un juicio de amparo tratándose de expropiaciones" (5), y así en forma genérica existen otras que tratan sobre indemnización y sobre causas de utilidad pública que la motivan.

(3) Tesis Jurisprudencial No. 391 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, apéndice de 1975, tercera parte visible pág. 649.

(4) Ob. cit. Tesis Jurisprudencial 641 pág. 387.

(5) Ob. cit. Tesis Jurisprudencial 634 pág. 389.

Asímismo debe señalarse que existen diversas tesis de jurisprudencia y sobre la expropiación de terrenos ejidales y comunales, en algunas de las cuales se sustentan - criterios importantes, pero que por ser ajenos al tema que se analiza, no tiene objeto hacer referencia expresa a --- ellas.

En cuanto al tema que nos ocupa, esto es a la ex--propiación de terrenos de particulares que deben ser entre--gados a núcleos de población carentes de tierras, la Supre--ma Corte de Justicia de la Nación, ha sido omisa en señalar criterios importantes, mas aún solo de manera indirecta se ha referido a la cuestión, aunque cabe señalar que esta si--tuación resulta congruente con la falta de reglamentación--de esa disposición constitucional, y sobre todo con la de--ficiente aplicación por parte de las autoridades agrarias.

No obstante lo anterior, resulta importante seña--lar que en las ejecutorias dictadas en los amparos en revi--sión números 2301/69 y 256/71 promovidos por Avelino Hervi--lla Pegueros y coagraviados y Margarita Manly, respectiva--mente se alude de manera directa y expresa que la expropia--ción que genera la dotación agraria, a la que se alude en--la fracción X del artículo 27 Constitucional, tiene como -finalidad esencial la satisfacción de necesidades económi--cas y sociales de los núcleos de población que carezcan de tierras para su cultivo, y, por lo tanto, constituye un --

acto jurídico con peculiares características distintas de cualquier otro tipo de expropiación.

Resulta evidente que esta tesis se refiere en términos tan precisos como concisos a las características expuestas en este análisis del tema, esto es, en primer lugar alude a lo que no obstante ser incontrastable, se trata de soslayar o ignorar de plano en la legislación agraria reglamentaria del artículo 27, que para dotar a un núcleo de población con terrenos de particulares es ineludible que previamente se expropien esos terrenos; en segundo lugar señala que tiene una finalidad esencial, de indiscutible utilidad pública, tal como lo es la satisfacción de necesidades económicas y sociales de núcleos de población carentes de tierras, finalidad que si bien ahora no se contiene de manera expresa en el texto actual del artículo 27, como lo estuvo en su texto original, ello no implica su desconocimiento por el contrario, puede señalarse que esa es exclusivamente la única causal para expropiar en esos casos; en tercer lugar, señala que este tipo de expropiación constituye un acto jurídico de peculiares características de cualquier otro tipo de expropiación, y de esto se concluye que esto ameritaría una reglamentación específica en la ley de la materia.

En esta tesis también se afirma que la afectación se finca en predios que, al iniciarse el procedimiento - -

agrario, tienen el particular carácter de ser legalmente -
afectables, quedando, así, vinculados al procedimiento ad-
ministrativo desde la fecha misma de su incoación; indepen-
dientemente del nombre de la persona (física o jurídica) -
que se ostente como titular del derecho de propiedad del -
inmueble al emitirse la resolución presidencial culminato-
ria del propio procedimiento agrario.

En esto también concuerda la tesis con la exposi-
ción anterior al establecer una diferencia entre la afecta-
ción que es producto de manera indefectible, del procedi-
miento agrario, a que quedan vinculados los terrenos afec-
tables, ya que la expropiación culmina ese procedimiento -
agrario, al permitir al Estado disponer de los terrenos de
particulares.

Puede concluirse que no obstante que las tesis de-
jurisprudencia o las ejecutorias del Supremo Tribunal del-
País sobre el tema que se analiza es mínimo, en sus tesis-
sobre el tema general así como las pocas que se refieren a
la expropiación por acción agraria, tiene un alto conteni-
do jurídico que debiera servir de guía, no sólo a las auto-
ridades agrarias, sino fundamentalmente al legislador agra-
rio.

C O N C L U S I O N E S

I.- En nuestro sistema jurídico se reconoce con toda plenitud el derecho de los particulares a ser propietarios.

II.- También encontramos que el Estado tiene la facultad de redistribuir la propiedad rústica entre los núcleos de población carentes de tierra.

III.- La expropiación, que etimológicamente significa privación de la propiedad, es una institución administrativa del derecho público que el Estado ha utilizado como un medio para lograr el funcionamiento de los servicios públicos y sus demás fines.

IV.- Es necesario establecer las diferencias existentes entre la expropiación y las modalidades de la propiedad; ésta consiste en una extinción parcial de los atributos del propietario de tal manera que éste, en virtud de las facultades inherentes a su calidad de dueño es una limitación a su derecho, atendiendo a la función social del mismo y en atención al requerimiento y satisfacción de las necesidades colectivas.

V.- Los elementos esenciales de la expropiación son la existencia de una causa de utilidad pública y el pago de la indemnización correspondiente.

VI.- El párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 - Constitucional, estatuye que las Leyes de la Federación y - de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determina- rán 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 declaratoria correspondien- te previa tramitación de un procedimiento sumario.

VII.- Atendiendo a las disposiciones constitucionales y a - la reglamentación de la expropiación, se puede distinguir - dos tipos de expropiación, que son la común u ordinaria y - la agraria.

VIII.- En la agraria es posible distinguir tres tipos dife- rentes que son:

1.- La derivada de la facultad otorgada por la fracción - - XVII del artículo 27 Constitucional al Congreso de la Unión y a la Legislatura de los Estados para fijar la extensión - máxima de la propiedad rural y para llevar a cabo el frac- - cionamiento de los excedentes.

2.- De bienes ejidales y comunales.

3.- De predios particulares para ser entregados a los nú- - cleos de población carentes de tierras, previstas por la - - fracción X del artículo 27 Constitucional.

XI.- La redistribución de la propiedad rural objetivo total de la Reforma Agraria se logra a través de los procedimientos dotatorio y restitutorio de tierras, los cuales se tramitan conforme a los principios generales que se enuncian en las fracciones XII y XIII del artículo 27 de la Constitución General de la República.

XII.- Ahora bien cuando estas tierras, bosques o aguas son de propiedad particular, para que el Estado pueda disponer de los terrenos afectados y entregarlos a los poblados es requisito ineludible, acorde con el contenido del propio artículo 27, que se proceda a expropiarlos, lo que pone en evidencia que afectación y expropiación agraria son dos cuestiones diferentes aunque estrechamente relacionadas.

XIII.- El procedimiento para decretar la expropiación de propiedades particulares no está regulado por la Ley Federal de Reforma Agraria no obstante la gran importancia que ha tenido dentro de la actividad agraria del Estado el reparto de tierras.

XIV.- La reglamentación de estos procedimientos y su aplicación a casos concretos, no complicaría ni alargaría el procedimiento dotatorio, en cambio, le daría mayor solidez jurídica, tomando en cuenta que todas las condiciones y presupuestos para este tipo de expropiación serán en el procedimiento dotatorio.

XV.- Con la adición de varias disposiciones en el capítulo correspondiente en la Ley Federal de Reforma Agraria y una consideración dentro de la resolución presidencial de dotación de tierras, en la cual se haría también la declatoria de expropiación, se solucionaría la laguna que -- tiene la Ley que nos ocupa.

" B I B L I O G R A F I A "

- 1.- ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Teoría General del Derecho Administrativo.- 2a. Edición.- Dirección General de Publicaciones.- Facultad de Derecho Textos Universitarios - U.N.A.M. 1975.
- 2.- ALCALA ZAMORA Y CASTILLO NIETO.- Los derroteros de la Expropiación Forzosa.- Editorial Porrúa.
- 3.- ARELLANO GARCIA CARLOS.- Derecho Internacional Privado.
- 4.- BURGOA ORIGUELA IGNACIO.- El Juicio de amparo.- Editorial Porrúa.- México 1977.
Garantías Individuales.- Editorial Porrúa.- México - - 1970.
Conferencias sustentadas en el mes de noviembre de --- 1976, en la Universidad Iberoamericana.- El amparo en materia agraria.
- 5.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- Expedida el 31 de enero de 1917, y promulgada el 5 de febrero del mismo año.- Sexagésima Edición.- Editorial Porrúa S.A.- México 1979.
- 6.- CHAVEZ PADRON MARTHA.- El Derecho Agrario en México.-- Editorial Porrúa.
El Proceso Social Agrario y su Procedimiento.- Editorial Porrúa México, 1972.

- 7.- ESCRICHE JOAQUIN.- Diccionario Razonado de Jurisdicción y Jurisprudencia.- Paris.- Editorial Garnier - - S.A.- 1787.
- 8.- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.- Tomo XXIII Editorial Bibliográfica Argentina.
- 9.- FABILA MANUEL.- Cinco Siglos de Legislación Agraria - en México 1943-1940.- Banco Nacional de Crédito Agrícola S.A.- México 1941.
- 10.- FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo.- Edición Décimoquinto.- Editorial Porrúa S.A.
- 11.- FLORES GOMEZ FERNANDO.- Introducción al Estudio del - Derecho Civil.
- 12.- HINOJOSA ORTIZ JOSE.- La Ley Federal de Reforma Agraria.- Comentada.- Editores y Distribuidores S.A.
- 13.- LEMUS GARCIA RAUL.- Ley Federal de Reforma Agraria.-- Comentarios Jurisprudencia y concordancia con el Código Agrario de 1942.- Editorial Linisa 4a. Edición México 1979.
Derecho Agrario Mexicano (Sinópsis Histórica).- Editorial Linisa.
Derecho Romano, Personas, Bienes y Sucesiones.- Linisa 1964.
- 14.- LUNA ARROYO ANTONIO.- Derecho Agrario Mexicano.- Editorial Porrúa.- México, 1975.

- 15.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- El Sistema Agrario Constitucional.- Editorial Porrúa.- México.
Introducción al Estudio del Derecho Agrario.- Editorial Porrúa 2a. Edición México 1966.
El Problema Agrario de México.- Editorial Porrúa.- México.
- 16.- RICORD E. HUMBERTO.- Introducción Jurídica de la Reforma Agraria Mexicana.- Impresiones Modernas S.A. México 1972.
- 17.- ROAUX PASTOR.- Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917.- Edición de la Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, No. 16, 2a. Edición México, - 1959.
- 18.- ROJINA VILLEGAS RAFAEL.- Compendio de Derecho Civil.- Antigua Librería Robledo.- 1966.
- 19.- SILVA HERZOG JESUS.- El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria.- Fondo de Cultura Económica Edición 4a. - México, 1982.
- 20.- TENA RAMIREZ FELIPE.- Derecho Constitucional Mexicano Porrúa, México 1967.
- 21.- VALDIVIA ARAUJO.- Derecho de las cosas y de las sucesiones.